

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à la **lutte contre la fraude** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par Mme Nathalie DELATTRE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir le numéro :

Sénat : 385 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES SANCTIONS PÉNALES NE VISENT QUE LES CAS DE FRAUDE FISCALE LES PLUS GRAVES	8
A. LA RÉPRESSION DE LA FRAUDE FISCALE PASSE PRINCIPALEMENT PAR DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES	8
1. <i>Les sanctions administratives</i>	9
2. <i>Une procédure administrative adaptée à une matière technique</i>	9
B. UN PETIT NOMBRE DE DOSSIERS EST TRANSMIS À LA JUSTICE À DES FINS DE SANCTION PÉNALE	10
1. <i>Le cadre constitutionnel</i>	10
2. <i>La sélection des dossiers transmis à la justice</i>	11
C. LE « VERROU DE BERCY » EST UNE EXCEPTION AU PRINCIPE DE LIBRE EXERCICE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE MINISTÈRE PUBLIC	12
1. <i>Une règle ancienne</i>	12
2. <i>La poursuite du délit de blanchiment de fraude fiscale</i>	12
II. LE PROJET DE LOI CONTIENT DES MESURE DESTINÉES À RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA RÉPRESSION PÉNALE DE LA FRAUDE FISCALE QUE VOTRE COMMISSION PROPOSE DE COMPLÉTER	13
A. RENFORCER LES MOYENS D'ENQUÊTE JUDICIAIRE FISCALE.....	13
B. RENDRE LES SANCTIONS PÉNALES PLUS DISSUASIVES.....	14
C. ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES	14
D. SÉCURISER LES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR BLANCHIMENT DE FRAUDE FISCALE.....	15
EXAMEN DES ARTICLES.....	17
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 28-2 du code de procédure pénale) Renforcement de la police fiscale	17
• <i>Article 5</i> (art. 1741 du code général des impôts) Peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale	22
• <i>Article 8</i> (art. 1741 du code général des impôts) Aggravation des peines d'amende encourues en cas de fraude fiscale	24
• <i>Article 9</i> (art. 495-16 et 804 du code de procédure pénale) Extension à la fraude fiscale de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	27
• <i>Article additionnel après l'article 9</i> (art. 41-1-2 du code de procédure pénale) Extension de la convention judiciaire d'intérêt public à la fraude fiscale	31
• <i>Article additionnel après l'article 9</i> (art. L. 228 du livre des procédures fiscales) Possibilité pour le parquet de poursuivre le délit de blanchiment de fraude fiscale	32

EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES AMENDEMENTS DONT LA COMMISSION DES LOIS PROPOSE L'ADOPTION PAR LA COMMISSION SAISIE AU FOND	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 26 juin 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **Mme Nathalie Delattre, rapporteur**, sur le projet de loi n° 385 (2017-2018) relatif à la **lutte** contre la **fraude**, pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Saisie au fond de ce texte, la commission des finances a délégué à la commission des lois l'examen des articles 1^{er}, 8 et 9, respectivement relatifs à la création au sein du ministère chargé du budget d'un service d'enquête judiciaire fiscale, à l'aggravation des peines d'amende encourues en cas de fraude fiscale et à l'extension à la fraude fiscale de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La commission des lois s'est également saisie pour avis de l'article 5 qui tend à rétablir une peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale.

À titre liminaire, le rapporteur a rappelé que la répression de la fraude fiscale repose à titre principal sur la mise en œuvre de sanctions administratives. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, seuls les cas de fraude fiscale les plus graves font l'objet de sanctions pénales. Le projet de loi comporte des dispositions utiles pour rendre cette sanction pénale plus efficace et dissuasive.

Sur proposition de son rapporteur et de Mme Nathalie Goulet, la commission a toutefois adopté un amendement de **suppression de l'article 1^{er}**, estimant préférable de renforcer les moyens de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) plutôt que de créer un service concurrent au sein du ministère du budget.

Outre un amendement rédactionnel à l'article 9, elle a ensuite adopté **deux amendements portant article additionnel** :

- le premier vise à autoriser la conclusion d'une **convention judiciaire d'intérêt public** (CJIP) en matière de fraude fiscale ; déjà autorisée pour le blanchiment de fraude fiscale, la conclusion d'une CJIP permet de régler rapidement un litige en moyennant le paiement par la personne morale poursuivie d'une amende et la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité, ces mesures faisant l'objet d'une publicité ;

- le second vise à inscrire dans la loi la solution jurisprudentielle qui autorise le ministère public à **engager des poursuites pour blanchiment de fraude fiscale** sans qu'il soit nécessaire d'attendre le dépôt d'une plainte par l'administration.

Sous réserve de l'adoption de ses **amendements** et de la suppression de l'article 1^{er}, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, déposé sur le bureau du Sénat et pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, entend doter les services de l'État ainsi que l'autorité judiciaire de nouveaux instruments pour lutter plus efficacement contre les infractions fiscales et douanières.

Il est présenté comme le pendant du projet de loi pour une société de confiance : après des mesures destinées à accompagner le contribuable de bonne foi qui commet une erreur, il s'agit maintenant de sanctionner le contribuable qui tente d'échapper délibérément à ses obligations contributives.

L'échange de fichiers, le renforcement des sanctions administratives et pénales, la création de nouvelles obligations déclaratives pour les entreprises de l'économie collaborative sont quelques-uns des principaux outils que l'État entend mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

Saisie au fond de ce projet de loi, la commission des finances a délégué à votre commission des lois l'examen des articles 1^{er}, 8 et 9, respectivement relatifs à la création au sein du ministère chargé du budget d'un service d'enquête judiciaire fiscale, à l'aggravation des peines d'amende encourues en cas de fraude fiscale et à l'extension à la fraude fiscale de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Votre commission s'est également saisie pour avis de l'article 5, qui tend à rétablir une peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale.

La fraude fiscale prive l'État de ressources importantes, d'un montant estimé entre 60 et 80 milliards d'euros chaque année, et porte atteinte au pacte républicain qui suppose que chacun contribue, à proportion de ses facultés contributives, au financement des charges communes et à la solidarité nationale. Nos concitoyens qui s'acquittent consciencieusement de leurs obligations fiscales et sociales supportent difficilement que d'autres contribuables, souvent parmi les plus fortunés, et des entreprises multinationales tentent d'échapper à ces mêmes obligations.

Avant de présenter les mesures nouvelles figurant dans le projet de loi et les amendements adoptés par votre commission à l'initiative de son rapporteur, il n'est sans doute pas inutile de replacer l'intervention du juge pénal dans son contexte général en matière fiscale.

I. LES SANCTIONS PÉNALES NE VISENT QUE LES CAS DE FRAUDE FISCALE LES PLUS GRAVES

Le juge pénal n'est saisi que d'un petit nombre de dossiers de fraude fiscale, ce qui n'est pas le signe d'un dysfonctionnement mais la conséquence d'une répartition des tâches entre l'administration fiscale et la justice, qui concourent toutes deux à la répression de la fraude.

Chaque année, l'administration fiscale procède à environ un million de contrôles sur les entreprises et les personnes physiques, qui prennent essentiellement la forme de contrôles sur pièces. Environ 50 000 dossiers donnent lieu également à un contrôle externe, c'est-à-dire à des vérifications sur place.

Ces contrôles permettent de repérer environ 15 000 dossiers de fraude fiscale justifiant des mesures dites « répressives », pour reprendre la terminologie de l'administration fiscale, c'est-à-dire des dossiers qui révèlent une **intentionnalité** d'éluder l'impôt, exclusive de la bonne foi, ce qui est une condition nécessaire pour pouvoir engager des poursuites pénales.

Autour d'un millier de dossiers (942 en 2017) sont transmis chaque année au parquet, qui peut décider d'engager ou non des poursuites, et quelques centaines de décisions sont rendues par le juge pénal (770 en 2016, dont 697 condamnations définitives).

A. LA RÉPRESSION DE LA FRAUDE FISCALE PASSE PRINCIPALEMENT PAR DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Ce décalage entre le nombre de condamnations pénales prononcées et le nombre de fraudes fiscales constatées s'explique par le fait que la grande majorité des infractions sont punies par des **sanctions administratives**, qui peuvent être d'un montant élevé et sont prononcées par l'administration sous le contrôle du juge administratif, juge de l'impôt¹.

¹ Par exception, la loi a attribué compétence aux juridictions de l'ordre judiciaire pour statuer sur les litiges relatifs aux impôts en matière d'enregistrement, d'impôt de solidarité sur la fortune, de publicité foncière et de taxes assimilées.

1. Les sanctions administratives

Les articles 1728 et 1729 du code général des impôts (CGI) fixent le montant des principales sanctions administratives, exprimé **en pourcentage des droits éludés**.

En vertu de l'article 1728, le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt entraîne l'application, sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement, d'une majoration de :

- 10 % en l'absence de mise en demeure ou en cas de dépôt de la déclaration ou de l'acte dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure ;

- 40 % lorsque la déclaration ou l'acte n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure ;

- et 80 % en cas de découverte d'une activité occulte.

En cas d'insuffisance de déclaration, l'article 1729 prévoit des sanctions de :

- 40 % en cas de manquement délibéré ;

- et 80 % en cas d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses.

La pénalité peut même atteindre 100 % en cas de taxation d'office à la suite d'une opposition à contrôle (article 1732 du CGI).

2. Une procédure administrative adaptée à une matière technique

Le fait que la grande majorité des dossiers de fraude fiscale soient sanctionnés par la voie administrative ne pose pas de problème de principe et apparaît conforme à l'objectif de bonne administration.

Tous les interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur ont confirmé que les parquets et les tribunaux correctionnels n'auraient pas les moyens de traiter, dans un délai raisonnable, les milliers de dossiers qui présentent un caractère répressif. L'application de sanctions administratives permet donc de réprimer beaucoup plus rapidement les manquements constatés et de percevoir les recettes fiscales que la fraude avait permis d'éluder. L'administration fiscale est en outre mieux armée que la justice pénale pour appréhender cette matière technique et complexe qu'est le droit fiscal.

Pour accélérer le traitement des dossiers, l'administration fait en outre régulièrement usage de la possibilité de transiger. Le directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, encourage le recours à la transaction par ses services, considérant, selon la formule consacrée, qu'un

« *bon accord vaut mieux qu'un long procès* ». La transaction ne porte bien sûr pas sur le montant de l'impôt dû, mais sur le niveau de la pénalité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, l'administration fiscale ne peut plus transiger lorsque la justice est saisie d'une affaire.

Ces considérations pratiques plaident pour une transmission à la justice d'un nombre limité de dossiers, portant sur les affaires les plus emblématiques, pour lesquelles l'exemplarité de la sanction pénale, avec la publicité qui s'attache à cette décision, présente un intérêt.

B. UN PETIT NOMBRE DE DOSSIERS EST TRANSMIS À LA JUSTICE À DES FINS DE SANCTION PÉNALE

Outre ces considérations pratiques, la limitation de la répression pénale aux cas de fraude les plus graves découle des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

1. Le cadre constitutionnel

L'article 1741 du CGI prévoit que la fraude fiscale est punie de 500 000 euros d'amende et de cinq ans d'emprisonnement et que ces peines sont portées à trois millions d'euros et à sept ans d'emprisonnement en cas de fraude fiscale aggravée.

Dans ses décisions QPC « *M. Jérôme C.* » et « *M. Alec W.* » du 24 juin 2016, le Conseil constitutionnel a indiqué que le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions (administrative et pénale) afin d'assurer une répression effective des infractions.

Il a néanmoins déduit de ce principe que « *les dispositions de l'article 1741 ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt* ». Pour apprécier ce critère de gravité, le Conseil propose trois critères : le montant des droits fraudés, la nature des agissements de la personne poursuivie et les circonstances de leur intervention.

Il est de jurisprudence constante que les sanctions administratives et pénales peuvent se cumuler, sans contrevenir au principe *non bis in idem*. Cependant, le Conseil constitutionnel a précisé, dans les décisions précitées, que « *le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* ».

2. La sélection des dossiers transmis à la justice

Les dossiers transmis à la justice sont ceux que l'administration a sélectionnés et qui ont reçu un avis favorable de la commission des infractions fiscales (CIF).

Pour cette sélection, l'administration applique les critères définis dans une circulaire commune du garde des sceaux et du ministre du budget, en date du 22 mai 2014, et elle tient compte de la jurisprudence progressivement établie par la CIF.

L'enjeu financier est bien sûr un élément important d'appréciation : les dossiers portant sur un montant éludé d'impôt de plus de 100 000 euros sont généralement transmis à la CIF.

Mais des dossiers portant sur des montants plus faibles peuvent l'être également au regard de la nature des faits reprochés : les contribuables qui organisent leur insolvabilité, ou qui mettent obstacle au recouvrement des impôts par d'autres manœuvres, sont particulièrement visés ; de même, l'administration est attentive aux fraudes fiscales de nature patrimoniale (omission ou minoration de déclaration de plus-values, de successions, de donations...).

Les dossiers sont transmis à la CIF qui doit émettre un avis conforme pour que le dossier puisse être transmis à la justice.

Créée en 1977 dans le but de protéger les contribuables contre l'éventuel arbitraire de l'administration, la CIF est un organisme administratif indépendant composé de vingt-neuf membres :

- son président, qui est un conseiller d'État en activité ou honoraire, élu par l'Assemblée générale du Conseil d'État ;
- huit conseillers d'État, en activité ou honoraire, élus par ladite Assemblée générale ;
- huit conseillers maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraire, élus par la chambre du conseil en formation plénière de la Cour des comptes ;
- huit magistrats honoraires à la Cour de cassation, élus par l'Assemblée générale de la Cour de cassation ;
- deux personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale ;
- deux personnalités qualifiées désignées par le président du Sénat¹.

¹ La loi précitée du 6 décembre 2013 a introduit ces personnalités qualifiées au sein de la CIF et elle a renforcé l'indépendance des magistrats en prévoyant qu'ils soient élus par leur corps d'origine et non plus nommés.

Le travail de la CIF est préparé par une quarantaine de rapporteurs, pour la plupart des fonctionnaires de la direction générale des finances publiques. Chaque dossier est examiné et donne lieu à un avis de la commission, insusceptible de recours.

La plupart des dossiers transmis à la CIF font suite à un contrôle fiscal. Le contribuable est alors informé de la saisine de la CIF et invité à présenter des observations. Par exception, certains dossiers sont transmis avant la clôture d'un contrôle fiscal, en cas de **présomptions caractérisées** d'infractions fiscales. Le contribuable n'est alors pas informé, dans le but d'éviter la disparition des preuves.

Environ 95 % des dossiers transmis à la CIF reçoivent un avis favorable, ce qui montre que l'administration fiscale a intériorisé ses critères.

C. LE « VERROU DE BERCY » EST UNE EXCEPTION AU PRINCIPE DE LIBRE EXERCICE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE MINISTÈRE PUBLIC

Par son activité, la CIF contribue à la sélection des dossiers transmis au ministère public dans le cadre de cette procédure dérogatoire.

1. Une règle ancienne

Institué en 1920, le « verrou » est une exception au principe de libre exercice de l'action publique par le ministère public. L'article 228 du livre des procédures fiscales subordonne l'engagement de poursuites par le parquet au dépôt d'une plainte par l'administration fiscale.

Il a été justifié historiquement par la volonté de protéger les intérêts du Trésor public, qui est la victime de la fraude fiscale et qui paraît donc bien placé pour apprécier quelle atteinte a été portée à ses intérêts et si cette atteinte justifie des poursuites pénales.

Une fois la plainte déposée, le parquet retrouve son pouvoir d'appréciation et décide ou non d'engager des poursuites. En pratique, le dépôt de plainte entraîne des poursuites dans 90 % des cas, ce qui montre que les dossiers transmis à l'issue de l'examen par l'administration et par la CIF sont généralement solides.

2. La poursuite du délit de blanchiment de fraude fiscale

Depuis 2008 et sa jurisprudence « *Talmon* », la Cour de cassation considère que le blanchiment de fraude fiscale est un délit autonome, non concerné par le « verrou de Bercy », que le ministère public peut donc décider de poursuivre de son propre chef.

Les poursuites pour blanchiment occupent une place importante dans l'activité du parquet national financier (PNF) : sur 212 dossiers en cours en 2018, 60 % émanent d'une plainte du ministère du budget, tandis que 40 % résultent d'initiatives du parquet agissant sur le fondement du blanchiment de fraude fiscale.

La jurisprudence « *Talmon* » donne ainsi au parquet un moyen de contourner le « verrou de Bercy ». En pratique, il existe cependant un dialogue étroit entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale qui est informée des poursuites engagées pour blanchiment et qui choisit, le plus souvent, de déposer plainte pour sanctionner le délit sous-jacent de fraude fiscale.

II. LE PROJET DE LOI CONTIENT DES MESURE DESTINÉES À RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA RÉPRESSION PÉNALE DE LA FRAUDE FISCALE QUE VOTRE COMMISSION PROPOSE DE COMPLÉTER

Les dispositions dont votre commission des lois est saisie et qu'elle a souhaité compléter proposent des ajustements à notre organisation administrative et à notre ordonnancement juridique destinés à améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

A. RENFORCER LES MOYENS D'ENQUÊTE JUDICIAIRE FISCALE

Une fois que des poursuites sont engagées contre un contribuable, il peut être nécessaire de mener des investigations complémentaires afin d'établir sa culpabilité.

Depuis 2010, procureurs et juges d'instruction peuvent s'appuyer sur une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) pour conduire ces investigations. Dépendant du ministère de l'intérieur, cette brigade associe des officiers de police judiciaire (OPJ) et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ). Elle peut mettre en œuvre les techniques d'investigation de la police judiciaire (écoutes, filatures, balises...) et bénéficie d'une expertise pointue en matière fiscale.

Le projet de loi tend à permettre la création au sein du ministère chargé du budget d'un nouveau service d'enquête judiciaire fiscale, composé uniquement d'officiers fiscaux judiciaires (**article 1^{er}**).

Il en résulterait une augmentation bienvenue des moyens alloués à la lutte contre la fraude fiscale puisque le nouveau service pourrait se voir affecter au moins une trentaine d'agents selon l'étude d'impact.

Votre commission est cependant peu convaincue du bien-fondé de la création d'un nouveau service alors que la BNRDF a déjà pour mission de mener des enquêtes fiscales.

Il lui semble plus simple et efficace de doter la BNRDF de moyens supplémentaires que de créer un nouveau service, qui risque d'alimenter une concurrence entre services préjudiciable à l'efficacité de l'action publique.

Elle relève enfin que le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, a lui aussi estimé que « *la création d'un second service d'enquête judiciaire fiscale hors du ministère de l'intérieur ne serait pas conforme aux impératifs de bonne administration et susciterait de sérieux problèmes de concurrence entre services et de coordination de leurs interventions.* »

En conséquence, sur la proposition de son rapporteur et de notre collègue Mme Nathalie Goulet, votre commission propose la **suppression** de l'article 1^{er} (**amendements COM-13 et COM-56**).

B. RENDRE LES SANCTIONS PÉNALES PLUS DISSUASIVES

Dans le but de rendre les sanctions pénales plus dissuasives, le projet de loi tend à :

- rétablir la peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale, en tenant compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin de dissuader les contribuables soucieux de leur réputation de se soustraire au paiement de l'impôt¹ (**article 5**) ;

- prévoir que les amendes pour fraude fiscale pourront être portées au double du produit de l'infraction, afin que cette l'amende soit, dans tous les cas, financièrement dissuasive (**article 8**).

C. ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES

Le projet de loi propose d'étendre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) au délit de fraude fiscale, afin d'accélérer le traitement de certaines affaires (**article 9**).

Cette procédure peut être mise en œuvre sur décision du procureur lorsque la personne poursuivie reconnaît les faits qui lui sont reprochés. La peine proposée doit être acceptée par l'auteur de l'infraction puis homologuée par un juge. La CRPC permet d'éviter un procès et de régler le dossier en quelques mois. La condamnation pourra figurer au casier judiciaire de l'intéressé.

Sur cet article 9, votre commission a adopté un **amendement rédactionnel (COM-5)** de son rapporteur.

¹ L'article 6 du projet de loi propose de publier certaines sanctions administratives.

Dans le même esprit, votre commission vous propose d'étendre à la fraude fiscale la possibilité de conclure une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) (**amendement COM-57** tendant à insérer un **article additionnel après l'article 9**). Cette proposition figure dans le récent rapport de nos collègues députés Émilie Cariou et Éric Diard¹.

La conclusion d'une telle convention par une personne morale est possible sur proposition du procureur. Elle implique de verser au Trésor public une amende d'intérêt public et de mettre en œuvre un programme de mise en conformité. La convention doit être obligatoirement homologuée par un juge. L'action publique est alors éteinte. La convention est cependant publique : elle fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République et est consultable en ligne sur le site de l'Agence française anticorruption.

Déjà autorisée pour le blanchiment de fraude fiscale, la CJIP a été utilisée avec succès par le PNF pour traiter certains dossiers et il paraît donc cohérent de l'autoriser aussi pour la fraude fiscale.

D. SÉCURISER LES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR BLANCHIMENT DE FRAUDE FISCALE

Comme cela a été indiqué, la jurisprudence « *Talmon* » permet depuis une dizaine d'années aux parquets d'engager des poursuites pour blanchiment de fraude fiscale sans plainte de l'administration.

Dans leur rapport, les députés Émilie Cariou et Éric Diard soulignent que le caractère jurisprudentiel de cette solution fait peser un risque juridique sur les enquêtes, un revirement de jurisprudence ne pouvant être totalement exclu.

C'est pourquoi votre commission vous propose, dans le but de sécuriser ces procédures, d'inscrire dans le livre des procédures fiscales la solution dégagée par la jurisprudence « *Talmon* » (**amendement COM-58** tendant à insérer un **article additionnel après l'article 9**).

*

* *

Au bénéfice de ces observations, sous réserve de l'adoption de ses amendements et de la suppression de l'article 1^{er}, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle est saisie pour avis.

¹ Rapport d'information n° 982 (XVe législature) déposé le 23 mai 2018 par la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i0982.pdf>

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 28-2 du code de procédure pénale)

Renforcement de la police fiscale

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet de permettre la création, au sein du ministère chargé du budget, d'un nouveau service à compétence nationale chargé de mener des enquêtes judiciaires en matière de fraude fiscale. La commission des finances a délégué son examen à votre commission.

1. Le projet de création d'un nouveau service d'enquête judiciaire en matière fiscale

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, ce nouveau service serait placé sous l'autorité d'un magistrat judiciaire et emploierait des **officiers fiscaux judiciaires**, c'est-à-dire des agents des services fiscaux spécialement habilités à effectuer des enquêtes judiciaires et disposant des mêmes pouvoirs que les officiers de police judiciaire. Ils pourraient ainsi mettre en œuvre des techniques de police dont ne disposent pas habituellement les agents des services fiscaux (gardes à vue, filatures, écoutes téléphoniques, perquisitions) et exécuter des commissions rogatoires internationales. Le service pourrait enquêter sur réquisition du parquet ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction.

Ce service compterait au total une trentaine d'agents selon cette même étude d'impact, entre trente et quarante si l'on se réfère aux déclarations du ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin¹, et peut-être cinquante au vu des déclarations du directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, lors de son audition par la commission des finances². Les officiers fiscaux judiciaires seraient répartis dans des sections d'enquête. Le nouveau service pourrait être opérationnel à l'horizon 2020.

¹ Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, par la commission des finances le 28 mars 2018.

² Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, par la commission des finances le 6 juin 2018.

Il est à noter qu'il existe déjà à Bercy un service à compétence nationale chargé de réaliser des enquêtes judiciaires : le service national de douane judiciaire (SNDJ) ; l'étude d'impact annexée au projet de loi indique que le nouveau service de lutte contre la fraude fiscale pourrait s'appuyer sur l'expérience du SNDJ et mutualiser des moyens et des locaux.

Le service national de douane judiciaire (SNDJ)

Créé par un arrêté du 5 décembre 2002, le SNDJ regroupe l'ensemble des agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires, communément appelés officiers de douane judiciaire.

Le SNDJ est un service exclusivement chargé de missions de police judiciaire, placé sous la direction d'un magistrat. Répartis dans huit unités locales, les 250 officiers de douane judiciaire ont tous une compétence nationale. Le SNDJ réalise les enquêtes qui lui sont confiées par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

L'activité de la douane judiciaire a connu une croissance rapide depuis une quinzaine d'années : si 67 dossiers lui avaient été confiés en 2002, elle compte aujourd'hui un millier de dossiers en cours.

Les informations recueillies par votre rapporteur suggèrent que le nouveau service d'enquête fiscale ne se contenterait pas de mutualiser des moyens avec le SNDJ mais formerait en réalité un seul et même service, placé sous l'autorité du magistrat qui dirige actuellement le SNDJ. Ce service comporterait deux départements, l'un en charge de la douane judiciaire, l'autre des enquêtes fiscales judiciaires, cette organisation unifiée devant favoriser le travail commun entre douane et impôts sur les dossiers qui le nécessitent.

2. Un service dont l'activité serait complémentaire de celle de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale

Le décret n° 2010-1318 a institué, au sein du ministère de l'intérieur, une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), qui dépend de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)¹. Elle comprend des officiers et agents de police judiciaire, ainsi que des officiers fiscaux de police judiciaire, qui disposent d'une compétence nationale et qui sont habilités à l'exercice de certaines missions de police judiciaire en application de l'article 28-2 du code de procédure pénale.

Actuellement, la brigade emploie quarante agents, avec une parité quasi-parfaite entre officiers fiscaux judiciaires (vingt-deux) et officiers de police judiciaire (dix-huit). Ils sont répartis dans deux sections, dont l'une est

¹ Outre la BNRDF, l'OCLCIFI comprend également la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière.

placée sous l'autorité d'un policier et l'autre d'un inspecteur des finances publiques. Elle est dirigée par un commissaire de police, avec un adjoint issu de l'administration des finances publiques.

L'intérêt de cette brigade est de regrouper les compétences de fonctionnaires de la police judiciaire, rompus au travail d'enquête, et celles des fonctionnaires de l'administration des finances publiques, bons connaisseurs de la législation fiscale et des montages financiers frauduleux. Les officiers de police judiciaire affectés à la brigade reçoivent une formation à l'école nationale des finances publiques avant leur prise de fonction, tandis que les officiers fiscaux judiciaires suivent une formation à l'école nationale de la police nationale.

La BNRDF est compétente pour enquêter sur les infractions mentionnées aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts (CGI), ainsi que sur le blanchiment de ces infractions. L'article 1741 réprime les délits de fraude fiscale et de fraude fiscale aggravée. L'article 1743 sanctionne le non-respect par les commerçants de leurs obligations comptables visées aux articles L. 123-12 à L. 123-14 du code de commerce, le fait de s'entremettre pour faire échapper à l'impôt tout ou partie de la fortune d'autrui, enfin le fait de fournir sciemment des renseignements inexacts en vue de bénéficier d'un agrément permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt au titre d'un investissement réalisé outre-mer.

Pour que la BNRDF intervienne, il doit exister en outre des présomptions caractérisées que les infractions prévues par ces deux articles répondent à l'une des conditions mentionnées aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales :

- le 1° porte sur la fraude fiscale réalisée à l'aide de comptes ouverts ou de contrats souscrits à l'étranger ;

- le 2° sur la fraude fiscale obtenue grâce à l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme établi à l'étranger ;

- le 3° sur la fraude fiscale résultant de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents ;

- le 4° sur la fraude fiscale résultant d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;

- enfin, le 5°, de portée plus générale, concerne la fraude fiscale réalisée grâce à toute autre manœuvre visant à égarer l'administration.

Les infractions sur lesquelles travaille la BNRDF relèvent donc de la fraude fiscale complexe.

Comme le service de douane judiciaire, la BNRDF est saisie sur réquisition du procureur ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction. L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que la

brigade a été saisie de plus de cinq cents plaintes depuis sa création, ce qui a permis de récupérer environ 209 millions d'euros d'impôts et pénalités.

3. La modification du code de procédure pénale

Sur le plan juridique, la création de ce nouveau service implique de modifier l'article 28-2 du code de procédure pénale. Cet article, issu de la loi n° 2009-1764 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, avait été adopté en prévision de la création de la BNRDF l'année suivante.

Il indique dans quelles conditions des agents des services fiscaux, de catégories A et B, peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires. Cette habilitation est accordée par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre chargé du budget. Pour mener une enquête judiciaire ou recevoir une commission rogatoire, les agents ainsi habilités doivent en outre être habilités personnellement par le procureur général près la cour d'appel. Les agents des services fiscaux ayant reçu cette habilitation personnelle sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction.

L'article 28-2 précise que ces agents sont placés « *au sein du ministère de l'intérieur* ». Cette précision est cohérente avec le choix de loger la BNRDF au sein de ce ministère, où elle est rattachée à la division nationale des investigations financières et fiscales.

La modification proposée par l'article 1^{er} du projet de loi consiste à supprimer cette précision, afin que les agents des services fiscaux puissent être désormais placés aussi au sein du ministère en charge du budget, ce qui est une condition juridiquement nécessaire pour la création du nouveau service.

4. Un projet peu convaincant

Votre commission doute de l'intérêt de la création de ce nouveau service d'enquête et s'inquiète du risque de concurrence entre services qui pourrait en résulter. Elle observe que le Conseil d'État a rendu, dans son avis, un jugement sévère sur ce projet, estimant que sa création « *ne serait pas conforme aux impératifs de bonne administration* ».

La BNRDF, auditionnée par votre rapporteur, conteste vigoureusement la critique qui lui est parfois adressée, selon laquelle elle se désintéresserait de la fraude fiscale pour consacrer ses efforts à la lutte contre la criminalité. Elle souligne que la fraude fiscale est au cœur des affaires qui lui sont confiées, lesquelles comportent, le plus souvent, un aspect de dissimulation d'avoir à l'étranger, un montage juridique, une fausse domiciliation ou une infraction connexe de blanchiment.

Il est vrai que la BNRDF manque de moyens pour traiter rapidement les deux cents affaires qui lui sont actuellement confiées. En moyenne, la durée d'une enquête atteint aujourd'hui vingt-quatre mois, ce délai s'expliquant pour partie par la lenteur des procédures de coopération judiciaire internationale. Il serait cependant possible de doubler ses effectifs si les officiers fiscaux judiciaires censés venir abonder le nouveau service d'enquête lui étaient affectés, ce qui lui permettrait d'absorber un plus grand nombre d'affaires.

Votre commission est en outre sensible à l'intérêt de réunir dans un même service les compétences techniques pointues des officiers fiscaux judiciaires et celles des officiers de police judiciaire (OPJ), rompus aux techniques d'enquête et à l'exercice de la contrainte. La formation de quelques mois dispensée aux officiers fiscaux judiciaires leur permet d'étudier la procédure pénale mais peut difficilement les amener au même niveau de savoir-faire que les OPJ. De plus, la BNRDF peut s'appuyer sur les services de la direction centrale de la police judiciaire et sur les offices centraux, ce qui lui est bien utile lorsque ses enquêteurs se déplacent en province. Le nouveau service logé à Bercy ne bénéficierait pas de l'enrichissement mutuel que la coexistence dans un même service d'OPJ et d'officiers fiscaux judiciaires peut apporter.

Votre commission est soucieuse du risque de « guerre des services » que la création d'un nouveau service d'enquête pourrait faire apparaître. On en distingue à vrai dire déjà les prémises. Jusqu'à présent, c'est le ministère de l'intérieur qui assure la formation des officiers fiscaux judiciaires et le ministère a fait part de sa disponibilité pour la poursuivre ; mais Bercy propose de son côté que ces officiers soient formés par le service de la douane judiciaire. Conscient que son investissement sur les affaires financières est mis en doute, le ministère de l'intérieur envisage de se doter d'une sous-direction des affaires économiques et financières et d'ériger la BNRDF en Office de plein exercice ! Enfin, on imagine aisément les tensions entre les deux ministères que l'affectation des futures promotions d'officiers fiscaux judiciaires risque de susciter.

Votre commission souligne enfin l'intérêt de centraliser dans un même service d'enquête les affaires complexes afin de pouvoir effectuer des rapprochements entre des affaires qui paraissent au départ distinctes.

Au total, votre commission estime que les inconvénients de la création d'un nouveau service l'emportent sur les avantages escomptés et elle vous propose donc de renforcer la lutte contre la fraude fiscale en donnant des moyens supplémentaires à la brigade qui existe aujourd'hui.

Suivant son rapporteur et notre collègue Mme Nathalie Goulet (**amendements COM-56 et COM-13**), votre commission propose à la commission de finances de **supprimer** l'article 1^{er}.

Article 5

(art. 1741 du code général des impôts)

Peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale

L'article 5 du projet de loi tend à rétablir la peine complémentaire obligatoire de publication pour fraude fiscale, en tenant compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

1. La publicité des condamnations est aujourd'hui facultative

Dans sa rédaction actuelle, l'article 1741 du code général des impôts (CGI) prévoit que les tribunaux peuvent décider **l'affichage** ou la **diffusion** des condamnations qu'ils prononcent pour fraude fiscale, dans les conditions prévues aux articles 131-35 (qui concerne les personnes physiques) et 131-39 (qui concerne les personnes morales) du code pénal.

La diffusion de la condamnation est assurée par le *Journal officiel*, par un ou plusieurs autres organes de presse ou par un ou plusieurs services de communication par voie électronique. Les frais d'affichage ou de diffusion sont à la charge du condamné. Ils ne peuvent excéder le montant de l'amende encourue.

L'affichage ou la diffusion peut concerner la totalité de la décision ou une partie seulement. Affichage et diffusion peuvent se cumuler.

Jusqu'en 2010, cette peine complémentaire d'affichage ou de publication était **obligatoire**. Mais le Conseil constitutionnel (décision n°2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010) a estimé que cette règle, par sa généralité, contrevenait au principe constitutionnel d'**individualisation des peines**.

Depuis qu'elles sont facultatives, les peines de diffusion ou d'affichage sont devenues très peu fréquentes : elles ne sont prononcées en moyenne que dans 5 % des affaires.

2. Le rétablissement de l'obligation de publicité, sauf décision spécialement motivée du juge

Considérant que la publicité des condamnations peut avoir une vertu dissuasive (principe du « *name and shame* »), le Gouvernement propose de rendre de nouveau obligatoire l'affichage ou la diffusion des décisions de justice.

Ainsi, le onzième alinéa de l'article 1741 du CGI serait modifié : il indique actuellement que la juridiction « *peut* » ordonner l'affichage et la diffusion de la décision ; dans sa nouvelle rédaction, il indiquerait que « *la juridiction ordonne* » cet affichage et cette diffusion.

Pour que cette obligation soit compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il serait précisé que cette peine complémentaire pourrait être écartée, par une **décision spécialement motivée**, si elle n'apparaissait pas justifiée au regard des **circonstances de l'infraction** et de la **personnalité de son auteur**.

3. Une mesure de nature à renforcer l'effet dissuasif de la répression de la fraude fiscale

La rédaction retenue par le projet de loi garantit la constitutionnalité de la mesure proposée : la peine complémentaire ne serait pas automatique, puisque la juridiction devrait la prononcer explicitement et pourrait l'écartier si elle ne la jugeait pas appropriée.

L'impact réel de la mesure dépendra de la manière dont les tribunaux feront application de cette disposition. Le Gouvernement semble considérer que l'affichage ou la diffusion des décisions deviendront la norme et que les tribunaux ne l'écartieront que de manière exceptionnelle. Il est possible que la lourde charge de travail des juridictions aboutisse effectivement à ce résultat.

Il ne fait guère de doute que la publicité donnée à une condamnation pour fraude fiscale peut exercer un effet dissuasif par son caractère infamant, qui porte atteinte à la réputation du contribuable fautif. Il n'est pas inutile de rappeler, à cet égard, que seule une petite minorité des contribuables, quelques centaines chaque année, font l'objet d'une condamnation par la justice. Ce sont donc bien les cas de fraude les plus graves qui donneraient lieu à publication.

Votre rapporteur s'est interrogé sur la portée d'une diffusion par voie électronique d'une condamnation à l'heure des moteurs de recherche et des réseaux sociaux : une recherche sur internet peut permettre de retrouver en quelques secondes la trace d'une condamnation ancienne, en contradiction avec le droit à l'oubli auquel peuvent légitimement prétendre les justiciables. Cette diffusion a donc une portée sans commune mesure avec la publicité qui résultait d'un affichage ou d'une publication au *Journal officiel* lorsque celui-ci était uniquement publié sous format papier.

Sur ce point, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a rappelé à votre rapporteur que la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a fixé, dans son arrêt *Costeja* du 13 mai 2014, le cadre juridique d'un **droit au déréférencement** par les moteurs de recherche.

Chaque résident européen peut demander aux moteurs de recherche à être déréféré au nom de la protection de sa vie privée. Chaque demande est examinée au cas par cas et mise en balance avec le droit du public à l'information. En cas de refus du moteur de recherche, la personne concernée peut saisir les tribunaux ou la CNIL, qui procèdent à leur tour à un examen approfondi de la demande.

Dans 80 % des cas, la CNIL trouve un accord avec les moteurs de recherche. À défaut, si elle juge le déréféré justifié, elle peut exercer son pouvoir d'injonction. Elle reçoit chaque année environ 400 demandes de déréféré, qui sont liées, dans la grande majorité des cas, à une affaire pénale.

Le déréféré a pour effet de faire disparaître certains résultats figurant dans la liste affichée par le moteur de recherche après une requête effectuée à partir du nom et du prénom de la personne. En revanche, il ne fait pas disparaître l'information d'internet, où elle pourra toujours être retrouvée à partir d'une requête utilisant d'autres critères.

Au bénéfice de ces explications, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5.

Article 8

(art. 1741 du code général des impôts)

Aggravation des peines d'amende encourues en cas de fraude fiscale

L'article 8 du projet de loi tend à prévoir l'aggravation des peines d'amende encourues en cas de fraude fiscale. La commission des finances a délégué son examen à votre commission.

1. Les peines prévues à l'article 1741 du code général des impôts (CGI)

a) Pour les personnes physiques

L'article 1741 du CGI réprime les délits de fraude fiscale et de fraude fiscale aggravée.

La fraude fiscale est définie comme le fait de se soustraire – ou de tenter de se soustraire – à l'établissement ou au paiement de tout ou partie des impôts visés par le CGI. La fraude peut prendre la forme d'une absence de déclaration dans les délais, d'une dissimulation d'une partie des sommes assujetties à l'impôt, d'une insolvabilité organisée, d'autres manœuvres faisant obstacle au recouvrement de l'impôt ou de tout autre agissement frauduleux.

Actuellement, les personnes physiques condamnées pour fraude fiscale encourent une peine de cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende.

Les peines encourues sont plus lourdes en cas de fraude fiscale aggravée. La fraude fiscale aggravée correspond à différentes hypothèses envisagées à l'article 1741 du CGI :

- fraude commise en bande organisée ;
- fraude réalisée ou facilitée au moyen de comptes ouverts ou de contrats souscrits à l'étranger ;
- fraude réalisée grâce à l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme établi à l'étranger ;
- fraude fiscale résultant de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents ou de toute autre falsification ;
- fraude résultant d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
- fraude résultant d'un acte fictif ou artificiel ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

En cas de fraude fiscale aggravée, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 3 000 000 d'euros d'amende.

b) Pour les personnes morales

Pour les personnes morales, le montant de l'amende est cinq fois plus élevé, conformément à l'article 131-38 du code pénal, soit 2 500 000 euros pour la fraude simple et 15 000 000 d'euros en cas de fraude aggravée.

2. Les peines prononcées par les tribunaux

L'étude d'impact annexée au projet de loi fournit des informations concernant les condamnations réellement prononcées par les tribunaux.

En 2015, dernière année pour laquelle des données détaillées ont été publiées, on dénombrait 683 condamnations : 596 peines d'emprisonnement, dont 164 peines d'emprisonnement ferme pour une durée moyenne de 10,6 mois ; et 229 condamnations à une amende ferme seulement, pour un montant moyen d'un peu plus de 14 000 euros.

Le nombre de condamnations apparaît en recul depuis quelques années, puisqu'on en avait enregistré 861 en 2012. La durée moyenne des peines d'emprisonnement a peu varié depuis 2010, autour de dix mois, tandis que le montant des peines d'amende a eu tendance à s'alourdir : il était inférieur à 10 000 euros avant 2012.

Les peines prononcées peuvent paraître faibles au regard des quantités de peines prévues par le CGI. Partageant ce constat, la mission d'information de l'Assemblée nationale y voit une triple explication : ce sont souvent des dossiers simples qui sont présentés devant le tribunal correctionnel ; les prévenus ne sont généralement pas en situation de récidive ; beaucoup ont régularisé leur situation avant la tenue du procès.

3. La mesure proposée : faire dépendre le montant de l'amende du produit de l'infraction

Bien que les peines d'amende prononcées soient, en moyenne, très inférieures aux maxima prévus par le CGI, le Gouvernement estime que ces peines sont parfois insuffisamment dissuasives. Tel peut être le cas lorsque la fraude a permis au contribuable d'éviter un montant d'impôt supérieur au montant de l'amende encourue.

Ce raisonnement conduit le Gouvernement à proposer d'alourdir les peines d'amende encourues, en faisant varier leur niveau en fonction du montant de l'impôt éludé.

Ainsi le premier et le deuxième alinéas de l'article 1741 du CGI seraient modifiés pour préciser que la fraude fiscale serait punie d'une amende de 500 000 euros, dont le montant pourrait être porté « *au double du produit tiré de l'infraction* ». De même, la fraude fiscale aggravée serait punie d'une amende de 3 000 000 d'euros, dont le montant pourrait être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Pour un produit de l'infraction supérieur à 250 000 euros, le tribunal pourrait décider d'user de cette nouvelle faculté afin de sanctionner plus lourdement le contrevenant.

Cette mesure s'inspire d'une proposition qui figurait dans un rapport d'information adopté par l'Assemblée nationale en 2017 : notre ancienne collègue députée Sandrine Mazetier et notre collègue député Jean-Luc Warsmann avaient suggéré que, pour la fraude fiscale aggravée, soit instaurée la faculté de prononcer une amende dont le montant serait susceptible d'être porté au double du produit tiré de l'infraction. Le Gouvernement propose de retenir cette solution aussi pour la fraude fiscale simple.

Pour les personnes morales, compte tenu du principe figurant à l'article 131-38 du code pénal, le montant de l'amende pourrait atteindre le **décuple** du produit de l'infraction.

Votre rapporteur s'est demandé si une amende fixée au décuple du produit de l'infraction n'était pas disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction. Le Conseil constitutionnel vérifie que les peines encourues ne

présentent pas un caractère manifestement disproportionné et a pu en censurer par le passé¹.

Votre rapporteur note cependant que le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficulté sur ce point dans son avis sur le projet de loi, ce qui laisse supposer qu'une sanction de ce niveau serait acceptable. Elle ajoute que les tribunaux déterminent le montant de l'amende en fonction des circonstances propres à chaque espèce et qu'il est vraisemblable que l'application d'une amende dix fois plus élevée que le montant de l'impôt éludé revêtira un caractère assez exceptionnel. Elle devra être motivée par la juridiction au regard du principe de proportionnalité et en tenant compte des pénalités administratives infligées.

Votre commission soutient donc la mesure proposée par le Gouvernement, tout en observant que le nombre de dossiers pour lesquels ce doublement pourrait présenter un intérêt sera limité. Chaque année, le nombre de dossiers répressifs avec des droits notifiés supérieurs à 100 000 euros oscille autour de 4 500 et un millier est transmis à la justice. Seul un petit nombre de dossiers avec des droits notifiés supérieurs à 250 000 euros pourrait justifier le recours à la mesure de doublement.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 8 **sans modification**.

Article 9

(art. 495-16 et 804 du code de procédure pénale)

Extension à la fraude fiscale de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

L'article 9 du projet de loi a pour objet d'étendre à la fraude fiscale la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). La commission des finances a délégué son examen à votre commission.

1. Rappel des principes généraux de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

La CRPC, souvent appelée « plaider-coupable », a été introduite dans notre droit par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Régie par les articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale, cette procédure permet d'apporter

¹ Par sa décision n° 87-237 DC, il a déclaré contraire à la Constitution une disposition qui prévoyait de sanctionner par une amende fiscale égale au montant des revenus divulgués le fait de porter à la connaissance du public des informations sur le revenu d'un particulier. Un agent des impôts qui aurait révélé les revenus d'un contribuable très fortuné se serait ainsi exposé à une amende d'un montant extrêmement élevé.

une réponse pénale plus rapide pour certaines infractions reconnues par leur auteur.

La CRPC est applicable à une personne majeure qui reconnaît avoir commis un délit (à l'exclusion donc des crimes et des contraventions), à l'exception toutefois des délits de presse, des délits d'homicide involontaire, des délits politiques et des délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale.

La procédure se déroule en deux phases : une phase de proposition et une phase d'homologation.

- *La phase de proposition*

Au vu des faits et après enquête, si le procureur estime qu'une CRPC est préférable à un procès, il convoque la personne poursuivie. Cette dernière doit être obligatoirement assistée de son avocat.

Le procureur de la République propose à la personne poursuivie d'exécuter une ou plusieurs peines si elle reconnaît les faits. Il peut s'agir d'une peine d'amende et d'une peine de prison, dont la durée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine encourue. Le procureur peut également proposer à la personne poursuivie d'exécuter une peine complémentaire encourue pour cette infraction.

Ces peines peuvent être assorties d'un sursis. Si le procureur propose une peine de prison ferme, il doit préciser si la peine sera immédiatement exécutée ou si elle pourra être aménagée. Dans cette deuxième hypothèse, il revient au juge de l'application des peines de déterminer les modalités d'exécution (bracelet électronique, semi-liberté, etc.).

La personne poursuivie peut s'entretenir librement avec son avocat avant de faire connaître sa décision.

Elle peut accepter la proposition présentée par le procureur, la refuser ou demander un délai de réflexion de dix jours francs maximum.

Si un délai de réflexion est demandé, le procureur peut décider de saisir le juge des libertés et de la détention pour qu'il ordonne un placement sous contrôle judiciaire, un placement sous bracelet électronique ou un placement en détention provisoire. Une telle détention est possible uniquement si l'une des peines proposées est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement ferme et à condition que le procureur ait demandé sa mise à exécution immédiate.

Si la proposition est acceptée, le procureur saisit le président du tribunal correctionnel en vue d'une audience d'homologation. Dans le cas contraire, le procureur doit saisir le tribunal correctionnel pour que le procès puisse se tenir selon la procédure ordinaire.

- *L'audience d'homologation*

L'auteur des faits et son avocat sont entendus par le président du tribunal ou un magistrat qu'il délègue à cette fin.

Le juge peut décider d'homologuer (c'est-à-dire valider) ou refuser la proposition du procureur. Il ne peut ni la modifier, ni la compléter. L'audience est publique. L'audience et la décision du président doivent avoir lieu le même jour.

Le juge rend une ordonnance d'homologation. C'est le document qui valide l'accord passé avec le procureur. Il a la même valeur qu'un jugement classique.

L'ordonnance doit être notifiée à l'intéressé qui dispose alors d'un délai de dix jours francs pour faire appel. La cour d'appel ne peut pas prononcer une peine plus sévère que celle homologuée lors de l'audience d'homologation.

Si le juge refuse l'homologation, le procureur de la République doit saisir le tribunal correctionnel pour qu'un procès se tienne suivant la procédure de droit commun.

Il est à noter que la mise en œuvre d'une CRPC n'empêche pas la victime d'obtenir une indemnisation. Obligatoirement informée de cette mise en œuvre, elle peut se constituer partie civile et demander réparation de son préjudice lors de l'audience d'homologation.

2. L'extension de la procédure à la fraude fiscale : une mesure bienvenue

À l'heure actuelle, la CRPC ne peut être utilisée en cas de fraude fiscale car la lutte contre la fraude fiscale est régie par une « loi spéciale ». Le livre des procédures fiscales prévoit des modalités particulières de poursuite, la fraude fiscale ne pouvant être poursuivie qu'après une plainte de l'administration fiscale. C'est le fameux « verrou de Bercy ».

La modification proposée consiste à étendre le champ de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à la fraude fiscale. L'article 495-16 du code de procédure pénale serait modifié pour faire disparaître la mention selon laquelle les délits dont la procédure de poursuite est régie par une loi spéciale sont en dehors du champ d'application de la CRPC.

Lors de la création de la procédure de CRPC, les exceptions prévues avaient été calquées sur celles prévues à l'article 397-6 du code de procédure pénale relatif à la procédure de comparution immédiate, en y ajoutant le délit d'homicide involontaire. Mais on discerne mal quelles raisons de principe pourraient s'opposer à l'application de la CRPC dans le cas de la fraude fiscale. D'autant que la procédure peut être utilisée, sans que cela ait posé de difficultés jusqu'à présent, au délit de blanchiment de fraude fiscale.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que l'extension proposée ne soulève pas de problème de principe dès lors « *que ne sont pas affectées les garanties des droits du prévenu et de la partie civile attachées à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* ».

Il est à noter qu'en supprimant la mention des délits dont la poursuite est régie par une loi spéciale, cet article du projet de loi emporte aussi extension de la CRPC aux infractions commises à l'audience des cours et tribunaux, qui obéissent à une procédure particulière figurant aux articles 675 à 677 du code de procédure pénale. Le Gouvernement considère qu'aucun élément ne justifie de maintenir l'exclusion de ces délits du champ de la CRPC. En revanche, les délits de presse, les délits d'homicides involontaires et les délits politiques en resteraient expressément exclus, de même qu'elle ne trouverait toujours pas à s'appliquer aux mineurs de dix-huit ans.

La procédure de CRPC présente l'avantage d'une plus grande rapidité : en moyenne, il s'écoule moins de six mois entre la saisine de la justice et la date de l'audience d'homologation et la moitié des personnes poursuivies sont jugées en quatre mois. Cette procédure tend à se développer : si un peu moins de 65 000 condamnations délictuelles ont été prononcées suivant la procédure de CRPC en 2012, ce chiffre dépasse légèrement 76 000 en 2016. Le traitement des poursuites pour fraude fiscale devrait donc gagner en rapidité grâce à la mesure inscrite dans le projet de loi.

Il devrait aussi en résulter un léger désengorgement des audiences des tribunaux correctionnels, même si ce dernier effet devrait être marginal : chaque année, environ 800 affaires sont traitées par les parquets.

3. L'application outre-mer de l'ensemble des dispositions du projet de loi

Le II de l'article 9 loi tend à modifier l'article 804 du code de procédure pénale afin de rendre l'ensemble des dispositions du projet de loi applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, qui sont régies par le principe de spécialité législative, en actualisant leur « compteur outre-mer ».

Cette technique dite du « compteur », qui consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-59**.

Votre commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 9 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 9
(art. 41-1-2 du code de procédure pénale)

Extension de la convention judiciaire d'intérêt public à la fraude fiscale

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-57** tendant à insérer un article additionnel après l'article 9 afin d'étendre à la fraude fiscale la possibilité de conclure une convention judiciaire d'intérêt public.

1. Présentation de la convention judiciaire d'intérêt public

Introduite dans notre droit par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) peut être conclue avec une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits. Elle peut être proposée par le procureur tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement.

La conclusion d'une CJIP implique de verser au Trésor public une amende d'intérêt public dont le montant est calculé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen constaté au cours des trois derniers exercices.

Elle implique également que la personne mise en cause se soumette à un programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption.

Lorsque la personne mise en cause donne son accord à la proposition de convention, le procureur saisit le président du tribunal de grande instance aux fins de validation.

L'ordonnance de validation n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a pas la nature d'un jugement de condamnation. Elle n'est pas inscrite au casier judiciaire.

La convention est cependant publique : elle fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République et est consultable en ligne sur le site de l'Agence française anticorruption.

2. Une procédure utilisée en matière de blanchiment de fraude fiscale

Parmi les délits pour lesquels la conclusion d'une CJIP est autorisée figurent le blanchiment des infractions prévues aux articles 1741 (fraude fiscale) et 1743 (délits tenant à la comptabilité, délits d'entremise pour le dépôt de valeurs ou l'encaissement de coupons à l'étranger et délits dans la fourniture de renseignements en vue de l'obtention d'agrément ou d'une

autorisation dans le cadre de dispositifs d'investissements outre-mer) du CGI.

La faculté de conclure une CJIP a été utilisée par le parquet national financier (PNF) dans des affaires de grande ampleur : les conventions conclues en 2017 et 2018 avec les banques HSBC et Société générale ont permis de recouvrer des amendes d'un montant, respectivement, de 300 millions et 250 millions d'euros.

Cette procédure permet de régler rapidement des affaires dans lesquelles la personne mise en cause peut trouver un intérêt à rechercher une transaction plutôt que d'encourir une condamnation.

2. L'extension de la CJIP à la fraude fiscale

Il peut paraître surprenant que la CJIP puisse être conclue dans le domaine du blanchiment de fraude fiscale mais pas en matière de fraude fiscale. Plusieurs magistrats et avocats auditionnés par votre rapporteur ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à procéder à une telle extension.

Elle offrirait une possibilité nouvelle de régler rapidement des affaires fiscales en évitant la tenue d'un procès correctionnel, y compris dans des dossiers où la preuve de la culpabilité pourrait se révéler difficile à apporter.

Elle pourrait être utile dans le cas, par exemple, où une personne morale aurait changé de dirigeants et où la nouvelle équipe souhaiterait apurer le passé en évitant le caractère infamant d'une condamnation pénale.

Votre commission propose d'adopter un **article additionnel** ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 9

(art. L. 228 du livre des procédures fiscales)

Possibilité pour le parquet de poursuivre le délit de blanchiment de fraude fiscale

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-58** tendant à inscrire dans la loi la solution dégagée par la jurisprudence « *Talmon* ».

1. L'apport de la jurisprudence « *Talmon* »

L'arrêt « *Talmon* », rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 20 février 2008, indique que la poursuite du délit de blanchiment de fraude fiscale n'est pas subordonnée, à la différence de la fraude fiscale, au dépôt d'une plainte par l'administration fiscale après avis conforme de la CIF.

Le blanchiment constitue en effet une « *infraction générale, distincte et autonome* », qui n'est pas soumise à la procédure prévue à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, applicable à la seule fraude fiscale.

La Cour de cassation précise, dans ce même arrêt, que la poursuite du délit de blanchiment est possible sans qu'une plainte ait été déposée ou qu'une condamnation ait été prononcée du chef du crime ou du délit ayant permis d'obtenir les sommes d'argent blanchies. Il est simplement nécessaire que soit établis les éléments constitutifs de l'infraction principale ayant procuré les sommes litigieuses¹.

2. L'inscription de cette solution dans la loi paraît opportune

La solution dégagée par l'arrêt « *Talmon* » pourrait être inscrite utilement à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales. Cette mesure permettrait de rendre cette règle plus aisément accessible et aurait pour avantage de la mettre à l'abri d'un éventuel revirement de jurisprudence de la Cour de cassation. Elle permettrait ainsi de sécuriser juridiquement les procédures engagées par les parquets en matière de blanchiment de fraude fiscale.

Votre commission propose d'adopter un **article additionnel** ainsi rédigé.

*
* *

Au bénéfice de ces observations, sous réserve de l'adoption de ses amendements et de la suppression de l'article 1^{er}, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle est saisie pour avis.

¹ En l'espèce, la Cour de cassation a estimé que le délit de fraude fiscale résultait de la dissimulation de sommes sujettes à l'impôt, du fait notamment de l'absence de déclaration et de la perception de recettes occultes, et que l'intention coupable se déduisait de l'absence répétée de déclaration, de l'importance des sommes dissimulées et de la volonté de soustraire des revenus à l'administration fiscale.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 26 JUIN 2018

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes saisis pour avis du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, pour lequel nous avons une délégation au fond sur les articles 1^{er}, 8 et 9.

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi relatif à la lutte contre la fraude a été présenté en Conseil des ministres le 28 mars dernier puis déposé sur le bureau du Sénat. Ce texte, dont la commission des finances est saisie au fond, entend doter l'administration et l'autorité judiciaire de nouveaux instruments pour lutter plus efficacement contre les infractions fiscales et douanières.

Il est présenté comme le pendant répressif du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) qui a pour objet de permettre à l'administration d'accompagner de façon bienveillante un contribuable ayant commis une erreur ou un oubli de bonne foi. Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude prévoit, quant à lui, le renforcement de la sanction du contribuable qui se soustrait sciemment à ses obligations contributives.

Chaque année, la fraude fiscale prive l'État de ressources d'un montant estimé entre 60 et 80 milliards d'euros. L'administration fiscale procède à environ un million de contrôles par an sur des entreprises et des personnes physiques, contrôles sur pièces et parfois sur place qui permettent de repérer environ 15 000 dossiers de fraude fiscale présentant un caractère dit « répressif », c'est-à-dire des dossiers qui révèlent une intentionnalité d'éluder l'impôt, exclusive de la bonne foi, ce qui est la condition nécessaire pour pouvoir engager des poursuites pénales.

Un millier de dossiers sont transmis annuellement au parquet, qui peut décider d'engager ou non des poursuites. Le nombre de décisions finalement rendues par le juge pénal est de l'ordre de quelques centaines chaque année. Les dossiers transmis à la justice sont ceux que l'administration a sélectionnés et qui ont reçu un avis favorable de la commission des infractions fiscales (CIF). Créée en 1977, la CIF est une commission indépendante composée de 29 membres dont le président est un conseiller d'État.

Pour procéder à la sélection de ce millier de dossiers, l'administration applique les critères définis dans une circulaire commune

du garde des sceaux et du ministre du budget de 2014 : on y retrouve des critères comme le seuil financier de plus de 100 000 euros d'impôts éludés, l'organisation de l'insolvabilité, l'omission ou la minoration de déclaration de plus-value, de successions, de donations, *etc.*

Tous les interlocuteurs auditionnés ont confirmé que les parquets et les tribunaux correctionnels n'auraient pas les moyens de traiter, dans un délai raisonnable, les milliers de dossiers qui présentent un caractère répressif. L'application de sanctions administratives permet donc de réprimer beaucoup plus vite les manquements constatés et surtout de percevoir plus rapidement les recettes fiscales que la fraude avait permis de soustraire au fisc.

Il est admis par le plus grand nombre qu'il est nécessaire de ne porter devant la justice que les affaires les plus emblématiques et pour lesquelles l'exemplarité de la sanction pénale, avec la publicité qui s'y attache, présente un intérêt majeur. Il n'en reste pas moins que le système actuel mérite à la fois d'évoluer et de se renforcer.

Le texte qui nous est soumis comporte onze articles, dont certains concernent le fonctionnement de la justice ou modifient des règles de droit pénal, ce qui a conduit la commission des finances à nous déléguer au fond les articles 1^{er}, 8 et 9, étant précisé que le champ de notre saisine pour avis s'étend à l'article 5.

D'une manière générale, les dispositions du texte concourent à trois objectifs : mieux détecter, mieux appréhender, et mieux sanctionner la fraude.

En matière de détection, le projet de loi facilite l'échange de données entre administrations et la transmission d'informations par les plateformes collaboratives. En matière d'appréhension de la fraude, il renforce les moyens d'investigation. En matière de sanction, des dispositions complètent et alourdissent l'arsenal existant, notamment dans une logique plus large de publicité.

L'article 1^{er} autorise la création, au sein du ministère du budget, d'un nouveau service à compétence nationale chargé de mener des enquêtes judiciaires en matière de fraude fiscale : il s'agirait d'une « police de Bercy ». Pourtant, depuis 2010, procureurs et juges d'instruction peuvent s'appuyer sur une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). Dépendant du ministère de l'intérieur, et co-administrée par Bercy, cette brigade associe des officiers de police judiciaire (OPJ) et des officiers fiscaux judiciaires (OFJ). Elle peut ainsi mettre en œuvre les techniques d'investigation de la police judiciaire - écoutes, filatures, balises par exemple - et bénéficier d'une expertise pointue en matière fiscale. Cette brigade, originale par sa mixité de fonctions, comprend environ 40 agents qui peuvent s'appuyer sur l'ensemble du maillage territorial de la police judiciaire, soit environ 5 700 personnes.

Le Conseil d'État précise dans son avis qu'un second service d'enquête judiciaire fiscale créé hors du ministère de l'intérieur serait concurrent du premier. Il dit ne pas comprendre pourquoi, dans un souci de bonne administration, n'est pas retenue l'option consistant à renforcer le service existant.

Je suis également peu convaincue du bien-fondé de la création d'une nouvelle police, celle de Bercy, alors que la BNRDF a déjà pour mission de mener des enquêtes fiscales. Il me semble plus simple, plus sain et plus efficace de doter la BNRDF de moyens supplémentaires que de créer un nouveau service, qui risque d'alimenter une guerre des polices, préjudiciable à l'efficacité de l'action publique, et qui risque de faire fi de la nécessaire coordination que nécessite ce type de dossiers complexes. Je vous proposerai donc la suppression de cet article.

L'article 5 traite de la publicité des condamnations pour fraude fiscale, suivant le principe du *name and shame*. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1741 du code général des impôts prévoit que les tribunaux peuvent décider l'affichage ou la diffusion des condamnations qu'ils prononcent pour fraude fiscale. Jusqu'en 2010, cette peine complémentaire d'affichage ou de publication était obligatoire. Mais le Conseil constitutionnel a estimé que cette règle, par son caractère automatique, contrevenait au principe constitutionnel d'individualisation des peines. Depuis qu'elles sont facultatives, les peines de diffusion ou d'affichage ne sont prononcées, en moyenne, que dans 5 % des affaires.

Considérant que la publicité des condamnations peut avoir une vertu dissuasive, le Gouvernement propose de la rendre de nouveau obligatoire en précisant que cette peine complémentaire pourrait être écartée, par une décision spécialement motivée du juge, si elle n'apparaissait pas justifiée au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. J'estime le dispositif proposé satisfaisant, en ce qu'il permet de rétablir la règle qui était en vigueur jusqu'en 2010, tout en la conciliant avec le principe d'individualisation des peines.

L'article 8 traite de l'alourdissement des amendes prévues en cas de fraude fiscale. L'article 1741 du code général des impôts prévoit que les personnes physiques condamnées pour fraude fiscale encourent une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende. En cas de fraude fiscale aggravée, les peines sont portées à 7 ans d'emprisonnement et à 3 millions d'amende. Pour les personnes morales, le montant de l'amende est cinq fois plus élevé, soit 2,5 millions d'euros ou 15 millions en cas de fraude aggravée. Quoique d'un niveau élevé, ces peines d'amende se révèlent insuffisamment dissuasives face à certaines fraudes. C'est pourquoi cet article prévoit que le montant de l'amende pourra être porté au double du produit tiré de l'infraction. Ainsi, en cas de fraude ayant permis à un particulier d'éluider 5 millions d'impôts, l'amende pourrait atteindre, au maximum, 10 millions. Pour les personnes morales, compte tenu du principe

figurant à l'article 131-38 du code pénal, le montant de l'amende pourrait atteindre le décuple du produit de l'infraction. Je ne peux qu'encourager la commission à approuver cette disposition.

Enfin, l'article 9 étend la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) à la fraude fiscale. Cette procédure, souvent appelée le plaider-coupable, a été introduite dans notre code de procédure pénale en 2004. Elle permet d'apporter une réponse pénale plus rapide pour certaines infractions reconnues par leur auteur.

La procédure se déroule en deux temps : d'abord, une phase de proposition par le procureur puis, lorsque la personne poursuivie accepte la ou les peines proposées, une phase d'homologation auprès du président du tribunal de grande instance. La CRPC permet d'éviter un procès long et de régler le dossier en quelques mois sans effacer pour autant la culpabilité de l'auteur. Je vous propose d'accepter cette mesure.

Dans le même esprit, et en lien avec une proposition pertinente formulée par nos collègues députés Emilie Cariou et Éric Diard dans un récent rapport d'information, je vous propose d'étendre à la fraude fiscale la possibilité de conclure une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). La conclusion d'une telle convention par une personne morale est possible sur la seule proposition du procureur. Elle implique de verser au Trésor public une amende d'intérêt public et de mettre en œuvre un programme de mise en conformité. La convention doit être obligatoirement homologuée par un juge qui doit également en faire publicité via un communiqué de presse et une diffusion en ligne.

Déjà autorisée pour le blanchiment de fraude fiscale, la CJIP a été utilisée avec succès par le parquet national financier (PNF) pour traiter certains dossiers et il est donc cohérent de l'autoriser aussi pour la fraude fiscale. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Le rapporteur général de la commission des finances est favorable aux amendements que je vais vous présenter. À cette heure, en revanche, je ne peux vous présenter les amendements qui seront proposés par la commission des finances, notre collègue Alberic de Montgolfier y travaillant jusqu'au dernier moment ; la commission des finances se réunira demain matin. Je sais son souhait d'inscrire des critères objectifs dans la loi qui permettraient de déterminer les dossiers issus d'un contrôle fiscal qui mériteraient d'être transmis directement au parquet, sans passer par la CIF, critères que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les circulaires ministérielles et les pratiques de la CIF, utilisent déjà, à savoir le seuil financier de 100 000 euros, l'opacité du montage, la récidive...

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport d'une grande clarté.

M. François Pillet. – Ce sujet technique déchaîne souvent les passions. Je rejoins notre rapporteur sur l'article 1^{er}, mais était-il nécessaire d'avoir recours à la loi pour organiser des services d'enquête ?

Ce texte fait ressurgir le verrou de Bercy, véritable serpent de mer. Comme je me suis maintes fois exprimé sur cette institution que j'ai critiquée depuis sa naissance, je n'y reviendrai pas, mais je préfère me répéter plutôt que de me contredire. Et puis, à quoi bon s'agacer de ce verrou alors qu'avec l'arrêt Talmon, la Cour de cassation a offert une voie de contournement. C'est pourquoi je soutiens l'amendement créant un article additionnel après l'article 9, afin d'inscrire dans la loi cette jurisprudence qui permet aux parquets de poursuivre directement le délit de blanchiment de fraude fiscale.

Pour le reste, j'approuve les autres amendements de notre rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat. – Certaines dispositions de ce projet de loi nous satisfont, comme le durcissement des peines ou le renforcement des moyens dédiés à la lutte contre les fraudes, mais d'autres sont critiquables car la fraude fiscale n'est toujours pas considérée comme un délit à part entière. En tant que grand défenseur des libertés – surtout des libertés de certains- le Conseil constitutionnel nous invite à traiter ces questions avec beaucoup de doigté.

Sous le terme générique de fraude fiscale, on parle des petits manquements mais aussi de la fraude organisée, qui coûte 50 à 60 milliards d'euros par an à notre pays. Ce n'est pas rien ! L'État pourrait peut-être faire des efforts pour récupérer ce manque à gagner. Nous devons renforcer les moyens d'investigation et permettre au ministère de la justice, par le biais du parquet financier, de lutter contre la fraude. Je ne comprends donc pas que d'autres ministères soient chargés de cette lutte. En revanche, je rejoins mon collègue Pillet sur le verrou de Bercy.

Non, les petits arrangements avec les fraudeurs ne sont pas acceptables.

M. Jérôme Durain. – Notre position sur ce texte s'inscrit dans la continuité de celle que nous avons prise lors de l'examen de la proposition de loi de Mme de la Gontrie sur le verrou de Bercy. Je regrette des textes qui arrivent par bribes, avec beaucoup d'amendements annoncés mais pas encore connus. Je souhaite bon courage à notre rapporteur qui est au milieu du gué.

Sur le reste, ce projet de loi est le bâton, après la carotte du texte « Société de confiance ». Comme notre rapporteur, je suis dubitatif sur l'article 1^{er}. Nous sommes favorables à l'article 8 qui durcit les sanctions, même si les peines effectivement prononcées par les juges en relativiseront certainement l'impact. Enfin, la réforme de la justice annoncée par la garde des sceaux reviendra certainement sur l'article 9 que nous nous apprêtons à adopter.

Mme Agnès Canayer. – Dans la mesure où je suis élue d'un territoire qui compte le premier port à conteneurs de France, je vois le travail des douanes pour lutter contre les fraudes. En outre, j'ai rendu un rapport il y a un an sur la lutte contre la fraude sociale dans le cadre de la mission d'évaluation des comptes de la sécurité sociale.

Les montages complexes prennent de court nos services qui ne sont pas assez coordonnés entre eux. Comme notre rapporteur, je suis donc opposée à la création d'une police spéciale au sein du ministère des finances. Nous devons doter nos services des moyens matériels les plus performants pour qu'ils puissent appréhender le plus en amont possible les fraudeurs.

Les sanctions pénales sont insuffisamment efficaces pour lutter contre la fraude : le temps d'instruction permet aux fraudeurs d'organiser leur insolvabilité. Pour lutter contre les fraudes sociales et douanières, il faut privilégier les sanctions administratives.

M. François Bonhomme. – Comment évaluer précisément le montant de la fraude ? Bercy l'estime à 25 milliards tandis que certaines ONG évoquent jusqu'à 100 milliards.

Ce texte concerne-t-il aussi les fraudes aux cotisations sociales et à la TVA ?

Ce rapport confirme que la justice n'a pas les moyens de poursuivre toutes les affaires, puisqu'elle ne se préoccupe que de celles qualifiées d'emblématiques. Qu'est-ce à dire ? Que fait-on du principe d'égalité ?

Comment va se traduire cette chasse à la grande fraude ? L'inventivité dans ce domaine est sans limite et les services de l'État se retrouvent souvent dépassés par la technicité des montages et par leur manque d'effectifs.

Mme Muriel Jourda. – Je voudrais réagir aux propos de M. Collombat : nous sommes tous d'accord pour lutter contre la fraude, mais cela ne doit pas nous faire oublier qu'il faut poursuivre les efforts d'économie. Peut-être faut-il nous interroger sur la cause de la fraude : n'est-elle pas le symptôme d'une maladie bien plus grave, l'excès d'impôt ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Pauvres riches !

Mme Muriel Jourda. – Le consentement à l'impôt est un principe en perte de vue : le taux, l'assiette et l'utilisation de l'impôt sont décriés, ce qui explique en partie la fraude.

M. Philippe Bas, président. – Cette question est essentielle, mais même si le taux de l'impôt est trop élevé, cela n'excuse pas la fraude.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai rencontré vendredi le président de la chambre des métiers de Lille qui estime que les PME ont plus besoin d'aide que de subir le harcèlement des services fiscaux. Non, les artisans ne sont pas de grands fraudeurs.

M. Éric Kerrouche. – Le niveau de prélèvements publics baisse de façon régulière en France depuis les années 2000 au profit des catégories les plus aisées de la population ; les déficits publics auraient pu être évités si l'on avait maintenu le niveau des prélèvements.

La remise en question des impôts est difficilement entendable, sauf à considérer que l'impôt est illégitime pour les plus riches.

M. Yves Détraigne. – Notre système fiscal est extrêmement complexe et il faut être un spécialiste pour s'y retrouver. Une législation claire et durable serait indispensable. Nous réformons beaucoup trop souvent la réglementation, ce qui permet de trouver des failles pour échapper à l'impôt.

Mme Josiane Costes. – Je m'inquiète de la subjectivité de certains termes : « les affaires les plus emblématiques », « les cas les plus graves »... Ne risque-t-on pas certaines dérives ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous voudrions tous un système clair qui permette de savoir qui paye et qui ne paye pas. Mais la complexité actuelle n'est pas le fruit du hasard : l'obscurité favorise des accommodements avec le ciel...

M. Philippe Bas, président. – À l'attention de M. Kerrouche, je voudrais rappeler que les prélèvements obligatoires en France représentaient en 1995, 33,6 % du PIB, en 2000, 43,1 % et en 2015, 45,5 %.

M. Éric Kerrouche. – Je faisais référence à l'impôt sur le revenu. À considérer qu'il faut baisser l'impôt pour être plus compétitif, nous nivelons par le bas. Les décisions prises aux États-Unis vont avoir des conséquences négatives pour tous, sauf pour le petit nombre de contribuables fortunés qui captent la plus grande des richesses produites dans le monde.

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. – Effectivement, monsieur Durain, les conditions ne sont pas les meilleures pour rapporter ce texte d'autant que la commission des finances souhaite encore l'améliorer.

Je ne me prononcerai pas sur la justesse et le montant de l'impôt : ce vaste débat pourra avoir lieu lors de la prochaine loi de finances.

Le montant de la fraude fiscale est difficile à évaluer : la fourchette entre 60 et 80 milliards est la plus communément admise, mais comme il d'agit d'impôts éludés, impossible d'être plus précis.

J'en viens à l'article 1^{er} et à la création d'une police de Bercy. J'ai auditionné la BNRDF : des discussions approfondies ont eu lieu entre le ministère du budget et celui de l'intérieur. Bercy veut absolument cette police. Aujourd'hui, le code de procédure pénale prévoit que les officiers fiscaux judiciaires doivent être rattachés au ministère de l'intérieur, d'où la nécessité de passer par la loi pour créer un nouveau service d'enquête au sein du ministère du budget. Dans l'étude d'impact, il est dit que 260 affaires

sont en attente à la BNRDF alors que seulement 205 affaires sont en cours d'instruction. La BNRDF instruit ces dossiers complexes et rend ses conclusions en 24 mois en moyenne. Ce délai semble tout à fait satisfaisant au regard du temps nécessaire pour mener l'instruction. Les bons taux d'élucidation sont dus aux OPJ formés à la contrainte : ils savent mener des perquisitions, auditionner, investiguer, alors que les OFJ sont formés au contrôle fiscal. Leurs formations sont tout à fait complémentaires. La mixité des profils au sein de la BNRDF explique les succès enregistrés. En outre, la brigade nationale est rattachée au ministère de l'intérieur mais codirigée par des fonctionnaires des finances publiques.

Aucun office central de police judiciaire n'est rattaché au ministère de la justice, monsieur Collombat. Il est préférable que le ministère de l'intérieur soit compétent, afin que cette police bénéficie de son maillage territorial.

Je ne pense pas que l'on reviendra sur le plaider coupable à l'occasion de l'examen des prochains textes sur la justice.

Les affaires dites « emblématiques » sont celles qui remplissent les critères définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, précisée par les circulaires ministérielles et l'usage de la CIF. Aujourd'hui, la justice serait incapable de traiter 15 000 dossiers répressifs. Sur cette masse de dossiers, seuls un millier remplissent l'ensemble des critères. Ces dossiers sont présentés par la CIF aux parquets territoriaux ou au parquet national financier qui en retiennent en général 95 %. Les critères de complexité, d'opacité et de récidive sont examinés avec attention, de même que le montant d'impôt éludé. M. de Montgolfier souhaiterait inscrire ces critères dans la loi. Merci à M. Pillet d'avoir rappelé que le parquet est saisi par la CIF mais qu'il a aussi la capacité de s'autosaisir en cas de blanchiment de fraude fiscale, depuis l'arrêt Talmon de 2008. Je propose d'inscrire cet arrêt dans la loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (délégué)

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-56 tend à supprimer l'article 1^{er}, tout comme l'amendement identique COM-13, et je suis défavorable à l'amendement COM-12. Je m'en suis longuement expliquée.

M. Pierre-Yves Collombat. - Alors que les problèmes que nous évoquons ce matin sont toujours plus interministériels, ils sont ici traités en silo, d'où des questions de répartition de compétences et de moyens. Si la lutte contre l'évasion fiscale était une priorité, tous les services avanceraient dans la même direction. Lorsque fut créée l'Agence française anticorruption (AFA), j'avais proposé que cette instance fût à la disposition du parquet

financier. Bien sûr, cela a été refusé. J'ai le sentiment que l'on continue à bricoler, sans grande cohérence d'ensemble.

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. – À mon avis, l'organisation actuelle, avec la BNRDF, est optimisée et répond à la nécessaire transparence et transversalité que nous appelons tous de nos vœux. Si un trafic de drogue est découvert à l'occasion d'un contrôle pour fraude fiscale, la police locale se saisira du dossier. Ministères de l'intérieur et du budget travaillent de conserve.

L'amendement de suppression COM-56 est adopté. En conséquence, la commission proposera à la commission des finances d'adopter l'amendement identique COM-13 et de ne pas adopter l'amendement COM-12.

La commission proposera à la commission des finances de supprimer l'article 1^{er}.

Article 9 (délégué)

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement COM-11 supprime l'article. La CRPC, procédure rapide et particulière, doit être réservée à certains délits bien délimités et qui ne posent pas de problèmes. Le fait de l'étendre à la fraude fiscale, sans instaurer de plafond, me paraît excessif. La CRPC, qui a eu du mal à s'imposer, est aujourd'hui bien acceptée. Ne bouleversons pas l'équilibre auquel nous sommes parvenus.

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. – La CRPC n'est pas un régime de faveur. Le procureur n'est pas obligé d'utiliser cet outil. Le prononcé de la peine est homologué par le juge.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit effectivement de prononcer une peine.

M. François Pillet. – Lorsque le juge n'admet pas l'accord qui est intervenu entre le procureur et le prévenu, il peut le refuser. La CRPC est un mode de jugement ; en aucun cas, il ne s'agit d'un jugement allégué.

L'amendement rédactionnel COM-59 est adopté.

La commission proposera à la commission des finances de ne pas adopter l'amendement COM-11.

La commission proposera à la commission des finances d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 9

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. – Autorisé pour le blanchiment de fraude fiscale, le recours à la procédure de CJIP gagnerait à être étendu à la fraude fiscale elle-même afin de permettre aux procureurs de traiter plus rapidement certains dossiers, d'où cet amendement COM-57.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Nathalie Delattre, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-58 inscrit l'arrêt Talmon dans la loi.

L'amendement COM-58 est adopté.

M. Philippe Bas, président. - Nous en avons terminé. Notre rapporteur présentera demain ces amendements à la commission des finances.

**LISTE DES AMENDEMENTS DONT LA COMMISSION
DES LOIS PROPOSE L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE AU FOND**

Article 1^{er}

Amendement COM-56

Supprimer cet article.

Amendement COM-13

Supprimer cet article.

Article 9

Amendement COM-59

Alinéas 2 et 3

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

II. - Au premier alinéa de l'article 804 du code de procédure pénale, la référence : « n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles » est remplacée par la référence : « n° du relative à la lutte contre la fraude ».

Articles additionnels après l'article 9

Amendement COM-57

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa du I de l'article 41-1-2 du code de procédure pénal, les mots : « le blanchiment des infractions prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, ainsi que pour des infractions connexes, à l'exclusion de celles prévues aux mêmes articles 1741 et 1743 » sont remplacés par les mots : « les infractions prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, ainsi que pour des infractions connexes ».

Amendement COM-58

Après l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 228 du livre des procédures fiscales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La poursuite du délit de blanchiment de fraude fiscale n'est pas soumise aux dispositions du présent article. »

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur – Direction centrale de la police judiciaire

M. Thomas de Ricolfis, chef de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, commissaire divisionnaire

M. Tony Sartini, chef de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale

Ministère de l'économie et des finances

M. Marc El Nouchy, directeur de la commission des infractions fiscales

Ministère de l'action et des comptes publics

M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques

Assemblée nationale

Mme Émilie Cariou et **M. Éric Diard**, députés, respectivement rapporteur et président de la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales

Cabinet Bredin-Prat

Me Éric Dezeuze et **Me Sébastien de Monès**, avocats

Oxfam France

Mme Manon Aubry, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités

Anticor

M. Lionel Bretonnet, administrateur

Transparency International France

M. Jacques Fabre, membre du bureau

Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire

Mme Lison Rehbinder, chargée de plaidoyer financement du développement