



Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale : l'analyse et les propositions de dix organisations de la société civile

Nos organisations saluent l'annonce d'un projet de loi contre la fraude fiscale, qui doit renforcer les moyens alloués et les sanctions contre la fraude fiscale, quand la fraude et l'évasion fiscales font perdre aux Etats des sommes considérables qui pourraient permettre de financer les services publics et la lutte contre les inégalités.

La précédente loi contre la fraude fiscale de 2013 avait permis des avancées certaines. Cependant, le constat d'une certaine impunité fiscale demeure, et **ce projet de loi reste très modeste dans son ambition** pour répondre aux enjeux principaux de la lutte contre la fraude fiscale. En effet, il contient pour l'essentiel des aménagements à la marge et de nombreuses dispositions créent les conditions d'un accroissement du contournement de l'autorité judiciaire.

La suppression du « verrou de Bercy » est au cœur des débats et des enjeux de la lutte contre la fraude fiscale. Cette exception française donne au ministère des Finances le monopole en matière de poursuites pénales pour fraude fiscale et institue une justice à deux vitesses entre les fraudeurs fiscaux et les délinquants de droit commun. Sur 16 000 infractions fiscales graves constatées chaque année, seules 1 000 sont aujourd'hui transmises à la justice et elles concernent généralement des fraudes de moyenne ampleur. Sans véritable suppression du verrou de Bercy, les mesures proposées dans le texte resteront très limitées et risquent au contraire d'introduire un contournement et une marginalisation de la plainte pénale, avec la multiplication de sanctions administratives.

Les moyens affaiblis de l'administration fiscale comme de la justice fragilisent leur mission. Si la question de l'organisation des différents services n'est pas suffisamment traitée, l'examen du projet de loi intervient dans le contexte d'annonces de fortes baisses d'effectifs au sein de l'administration fiscale¹.

¹ Jusqu'à 20 000 postes pourraient être supprimés à terme dans l'administration publique : https://abonnes.lemonde.fr/economie-francaise/article/2018/07/09/fisc-et-douanes-une-reorganisation-visant-des-economies_5328122_1656968.html

Les pratiques **d'évasion fiscale** des grandes multinationales sont responsables des plus grandes pertes fiscales pour les Etats, y compris les pays en développement, et se trouvent pourtant dans l'angle mort de ce texte. Lutter contre l'évasion fiscale devrait être une priorité du gouvernement et ce projet de loi doit être l'occasion d'introduire des mesures efficaces mettant un terme aux pratiques fiscales abusives des grands groupes.

Dans l'objectif de renforcer la portée du texte et son efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale, nos organisations spécialisées sur les questions fiscales ont produit une analyse du texte et formulé des propositions. Elles appellent le gouvernement et les députés à revoir le texte de loi afin de le rendre plus ambitieux.

Analyse et propositions

1. Création d'une seconde police fiscale rattachée à Bercy (article 1)

Ce que propose le projet de loi : Il ne fait qu'amender de manière marginale l'article 28-2 du code de procédure pénale pour supprimer le rattachement des officiers fiscaux judiciaires au ministère de l'Intérieur et donc rendre possible leur rattachement au ministère du Budget.

Notre analyse : Le projet de loi ne donne aucune indication sur la nature précise et l'organisation du service envisagé, étant observé que les officiers fiscaux judiciaires existent déjà depuis 2009 et qu'une "police fiscale" existe déjà avec la BNRDF (Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale). En l'état, le projet de loi ne fait que changer la répartition des pouvoirs entre le ministère du Budget et le ministère de l'Intérieur.

D'un point de vue opérationnel, l'hypothèse de travail envisagée semble être la création d'un équivalent fiscal du SNDJ (Service national de douane judiciaire), voire d'une fusion avec le SNDJ au sein d'une "police de Bercy". L'hypothèse peut sembler intéressante, le SNDJ étant un service qui a fait la preuve de son efficacité. Cependant, la question des moyens de ce service sera cruciale. Or, le chiffre évoqué d'une trentaine d'agents, à comparer aux 200 agents du SNDJ, paraît notablement insuffisant.

Au total, loin de l'importante communication réalisée sur le sujet, cette disposition n'est qu'une modification de la répartition des attributions entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Budget. Si certaines pistes de réflexion sont potentiellement intéressantes, le texte ne prévoit rien de concret et **l'impact véritable de cette disposition dépendra notamment de l'ampleur de l'investissement budgétaire et humain.**

2. Aggravation de la répression pénale de la fraude fiscale

a. Publicité des sanctions pénales pour fraude fiscale (article 5)

Ce que propose le projet de loi : La loi prévoit d'ores et déjà une peine complémentaire de publication en cas de condamnation pour fraude fiscale. Néanmoins, cette peine est peu prononcée en l'état. La proposition de loi prévoit qu'elle soit automatique, sauf exception motivée par le juge.

Notre analyse : La publicité des condamnations pénales peut constituer un effet dissuasif fort en matière fiscale : le risque d'image lié à un procès et à la condamnation est pris au sérieux dans les stratégies des entreprises notamment.

En pratique, cette peine est peu prononcée par les juridictions du fait du « verrou de Bercy ». En effet, l'essentiel des procédures de fraude fiscale soumises à l'autorité judiciaire relève de fraudes moyennes, commises par des sociétés peu signifiantes et souvent liquidées au moment de la décision de justice, et par des particuliers parfaitement anonymes aux yeux du public. Pour ces procédures, la peine complémentaire de publication n'a que peu de pertinence.

b. Aggravation des peines d'amende encourues pour les délits de fraude fiscale (article 8)

Ce que propose la loi : Le délit de fraude fiscale serait plus durement sanctionné. Une personne physique encourt aujourd'hui jusqu'à 5 ans de prison et une peine de 500 000 € d'amende pour fraude fiscale, et jusqu'à 7 ans et 3 millions d'euros d'amende pour fraude fiscale aggravée. Le projet de loi propose que le montant de l'amende puisse atteindre le double du produit tiré de l'infraction constatée.

Notre analyse : Renforcer les sanctions effectives à l'égard des fraudeurs fiscaux est important pour lutter efficacement contre la fraude, et cette mesure semble pertinente et justifiée afin de rendre les sanctions proportionnées aux délits de fraude.

Cependant, elle risque d'être peu utile pour lutter de manière effective contre la fraude dans la mesure où les fraudeurs les plus importants sont aujourd'hui rarement poursuivis devant les tribunaux et les peines maximales très rarement atteintes. La peine encourue pour le délit de fraude fiscale a d'ailleurs déjà été augmentée par une loi du 30 décembre 2017. Cette loi, qui ne s'applique qu'aux faits postérieurs au 1er janvier 2018, est ainsi modifiée alors qu'elle n'a encore reçu aucune application.

Par ailleurs, il nous paraît important de souligner que les sanctions pour fraude fiscale pourraient s'aligner davantage, en pratique, sur les autres délits de droits commun. Elles pourraient s'étendre notamment davantage aux travaux d'intérêts généraux, en particulier pour l'aménagement des éventuelles peines de prison.

Notre recommandation : La suppression du Verrou de Bercy doit permettre de rendre plus systématiques les poursuites pénales pour les fraudes les plus graves et rendre ainsi aux sanctions pénales leur plein effet, notamment dissuasif.

3. Renforcement des sanctions administratives, au détriment des poursuites pénales

a. Publicité des sanctions administratives envers les fraudeurs (article 6)

Ce que propose la loi : La loi propose une nouvelle sanction administrative consistant à publier les amendes fiscales données lors d'un contrôle pour les fraudes les plus graves, si elles n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales. Seules les personnes morales seront concernées. La création d'une

commission « de publication des sanctions pénales » est prévue pour donner un avis quant à la publication de ces informations.

Notre analyse : Cette mesure de publicité des sanctions administratives peut sembler intéressante, grâce à un effet dissuasif lié au risque réputationnel, notamment pour les entreprises ciblées.

Elle peut sembler répondre à une exigence de transparence, car les transactions importantes entre l'administration et les entreprises peuvent poser question.

Deux fortes limites sont à apporter à cette analyse cependant :

- Comme relevé par le Conseil d'Etat, la complexité de la procédure qui nécessite notamment l'intervention d'une commission ad hoc constitue une lourdeur inutile et de nature à réellement entraver le dispositif, en particulier pour des entreprises bien conseillées.
- Cette sanction devrait concerner les fraudes les plus graves, qui ne feraient pas l'objet d'une plainte pénale. Or, les fraudes les plus graves devraient absolument être transmises à la justice, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, et ne devraient pas faire l'objet seulement d'une sanction administrative. Cette mesure de publication administrative pourrait ainsi avoir pour effet de réduire le nombre de plaintes pénales dans les dossiers de fraude fiscale les plus graves, en donnant à l'administration fiscale les outils permettant d'obtenir une mesure de publication sans recourir à l'autorité judiciaire.

b. Sanctions administratives pour les intermédiaires complices de fraude fiscale (article 7)

Ce que propose la loi : Les tiers qui seraient complices de l'élaboration de montages considérés comme frauduleux seraient passibles d'une sanction pécuniaire, de l'ordre de 10 000 euros ou de 50 % du bénéfice retiré pour le service rendu.

Cette sanction ne serait pas appliquée en cas de poursuites pénales.

Notre analyse : L'encadrement des cabinets de conseils et d'avocats est absolument nécessaire pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Ces fameux intermédiaires sont parfois la cheville ouvrière des montages offshores, et sont encore très faiblement encadrés et rarement poursuivis pour ce type d'activité. Cette possibilité de sanction des intermédiaires nous paraît positive et est de nature à sanctionner et/ou dissuader des personnes ou des entités qui ont fait leur métier de l'assistance et du conseil en matière de fraude fiscale (même si les conseils en « évasion fiscale » dont sont spécialistes notamment les « Big 4 », géants de l'audit et du conseil, y échappent).

Néanmoins, il doit être noté que les complices de fraude fiscale peuvent également faire l'objet de poursuites pénales. Comme pour la publication administrative, cette mesure peut organiser la possibilité d'un contournement de l'autorité judiciaire et faire échapper certaines fraudes, parmi les plus graves, à la perspective de poursuites pénales.

4. Extension à la fraude fiscale de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (« plaider-coupable ») (article 9)

Ce que propose la loi : La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite de « plaider-coupable », sera étendue à la fraude fiscale, qui en était jusque-là exclue.

Notre analyse : Cette procédure a été instaurée en 2004. Elle permet au procureur de la République, dans le cadre d'une procédure non publique, de proposer une peine à la personne qui reconnaît sa culpabilité. Si la personne accepte la peine qui lui est proposée celle-ci est homologuée par un juge dans le cadre d'une procédure, certes publique, mais extrêmement rapide et succincte.

A l'époque de l'adoption de la loi de 2004, la fraude fiscale a fait partie des très rares délits pour lesquels le recours à cette procédure a été expressément exclu. En effet, il a été considéré que dans la mesure où seule une minorité de fraudes particulièrement graves étaient soumises à la justice pénale, et que la publicité et l'exemplarité étaient essentielles dans le cadre de celles-ci, une procédure négociée, allégée et en grande partie non publique, n'était pas pertinente.

Cette appréciation ne peut qu'être renforcée par la jurisprudence du 24 juin 2016 du Conseil constitutionnel², qui estime que la Constitution ne permet le cumul des poursuites fiscales et des poursuites pénales que dans le cas des fraudes les plus importantes.

L'application de la CRPC à la fraude fiscale, envisagée par pure mesure d'économie budgétaire, conduirait à un affaiblissement de la répression pénale de la fraude fiscale et donc de la dissuasion en matière de fraude. En effet, contrairement au droit commun, dans lequel tous les délits sont soumis à la justice, les poursuites pénales du chef de fraude fiscale ne concernent que les faits les plus graves, pour lesquelles une telle procédure n'est pas sérieusement concevable.

Notre recommandation : Cette mesure devrait être supprimée.

5. Extension de la convention judiciaire d'intérêt public à la fraude fiscale (CJIP) (article 9 bis)

Ce que prévoit le texte de loi : L'extension de la CJIP à la fraude a été votée par la majorité sénatoriale, contre l'avis du gouvernement. C'est une des suggestions de la mission d'information parlementaire sur le « verrou de Bercy ». La CJIP a été instaurée pour des faits de corruption dans le cadre de la loi de Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique, dite Sapin II, au printemps 2016, justifiée notamment par le constat d'une quasi absence de condamnation pour les faits de corruption d'agents publics étrangers. Cette convention, validée par le juge, introduit le paiement d'une amende et met fin aux poursuites judiciaires, sans toutefois qu'il ne soit établi de reconnaissance de culpabilité pour l'entreprise concernée.

Notre analyse :

L'extension de la CJIP aux délits de fraude fiscale comporterait des risques importants :

- L'absence de reconnaissance de culpabilité est un véritable problème. Cette convention n'est pas inscrite au casier judiciaire. Cela permettra à des sociétés responsables de fraudes de grande ampleur de conserver tous les bénéfices de l'innocence : elles échapperaient aux conséquences importantes résultant d'une condamnation (par exemple, impossibilité de répondre aux appels d'offres des marchés publics). L'utilisation de la transaction résulte d'une conception économique de la justice, particulièrement étrangère à notre territoire, et son utilisation pour des faits de fraude fiscale paraît inquiétante. L'aspect financier d'une infraction prend l'ascendant sur son aspect moral. De plus, la CJIP ouvre la possibilité d'une négociation entre le procureur et l'entreprise poursuivie, et le rapport de force risque d'être

² Décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016.

fortement déséquilibré au profit des entreprises, bien conseillées, et au détriment de l'autorité judiciaire aux moyens plus limités.

- La CJIP introduirait un nouveau système de justice à deux vitesses, où les fraudeurs fiscaux sont traités différemment des délinquants de droit commun, avec également une différence de traitement entre les organisations qui bénéficieront de la CJIP et les autres. Cela serait d'autant plus incompréhensible sur les enjeux de fraude fiscale, où la suspicion d'une certaine bienveillance ou d'un laxisme envers les fraudeurs existe déjà.
- Cette mesure risque tout simplement de ne pas être dissuasive de la fraude. En l'absence de contradiction et de débat public, l'intervention de la justice perd sa valeur d'exemplarité. La limitation à une amende, sans procès public, pourrait même favoriser davantage des pratiques frauduleuses, qui seront considérées comme acceptables d'un point de vue financier, particulièrement pour des grands groupes : elle n'attaque pas la logique de « rentabilité » des schémas abusifs de fraude et d'évasion fiscales. La possibilité d'une CJIP retirait son aspect dissuasif à la justice dès lors qu'une entreprise qui pratique la fraude fiscale ne serait pas reconnue coupable.

Il convient également de rappeler que lors de l'adoption de la loi Sapin II, le Conseil d'Etat avait émis un avis négatif à l'instauration de ce mécanisme, estimant que les faits de corruption recouvrent des faits présentant par nature une certaine complexité, dès lors que doit être établie la participation au délit de plusieurs personnes comme auteur ou complice, et une gravité trop importante pour qu'une procédure de ce type pût leur être appliquée. Or, les faits de fraude fiscale présentent également une complexité et une gravité trop importantes pour qu'une procédure de ce type puisse leur être appliquée. Le Conseil d'Etat avait également indiqué lors de l'adoption de la loi Sapin II que cette procédure n'étant applicable qu'aux seules personnes morales, il n'était pas dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et dans celui des victimes d'instituer une voie procédurale impliquant un traitement judiciaire différent pour les personnes physiques et les personnes morales.

En novembre 2017, la HSBC a accepté de payer 300 millions d'euros pour échapper à un procès pour « blanchiment de fraude fiscale » au terme de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Il était reproché à l'établissement d'avoir prospecté en 2006 et 2007 des contribuables en France et d'avoir permis à ces clients de dissimuler des avoirs au fisc, d'un montant d'1,6 milliard d'euros . On ne peut que regretter que l'amende supportée par HSBC demeure faible au regard des montants dissimulés et des impôts éludés et que la banque n'ait pas été reconnue coupable de ces faits.

Aussi, au terme de la CJIP signée le 24 mai, la Société générale accepte de payer une amende de 250 millions d'euros au trésor public français dans le dossier libyen. Dans un communiqué³, la banque indique qu'elle a accepté de payer un montant d'environ 1,3 milliard de dollars au DOJ, à la CFTC et au PNF mais que « *ce montant est entièrement couvert par la provision inscrite dans les comptes de la Banque qui a été allouée à ces deux litiges. Ces versements n'auront donc pas d'impact sur les résultats de Société Générale* ». Ces accords « *permettent aussi de clôturer l'enquête ouverte pour les mêmes faits par le PNF concernant des infractions aux lois anti-corruption françaises (le « dossier Libyen »)* ». Au regard de ce communiqué, il apparaît que les amendes n'ont pas un caractère

³ <https://www.societegenerale.com/fr/content/societe-generale-conclut-des-accords-avec-le-doj-la-cftc-et-le-pnf-mettant-fin-leurs-3>.

réellement dissuasif et qu'un procès aurait permis de mieux connaître les détails d'une affaire et de mieux approcher la réalité du préjudice.

Notre recommandation: Pour toutes ces raisons, nos organisations alertent sur les risques importants d'une extension de la CJIP à la fraude et préconisent la suppression de cette mesure de la loi.

6. Transposition de la liste européenne des paradis fiscaux (article 11)

Ce que propose la loi : Le texte propose d'élargir la liste française des « Etats et territoires non coopératifs » pour y intégrer les pays listés par l'Union Européenne sur sa « liste noire ».

La liste française des Etats et territoires non coopératifs compte pour l'instant 7 pays, listés sur la base de critères de transparence (non coopération à l'échange d'information bancaire) : seuls le Botswana, Brunei, le Guatemala, les Iles Marshall, Nauru, Niue, et le Panama y figurent. Parmi les sanctions corrélatives à l'inscription sur cette liste, d'importantes retenues à la source sont appliqués sur les flux en direction de ces pays listés.

L'Union européenne a adopté en décembre 2017 une nouvelle liste noire des paradis fiscaux, établie sur la base de trois critères : l'échange d'information bancaire, l'équité fiscale et l'application du plan BEPS de l'OCDE. Les pays de l'Union européenne sont exclus de la liste.

Déjà modifiée trois fois depuis sa présentation en décembre 2017, la liste européenne compte à ce jour 7 Etats, qui seraient donc ajoutés à la liste française : les Samoa américaines, Guam, la Namibie, les Palaos, le Samoa, Trinité-et-Tobago et les Îles Vierges américaines.

Notre analyse :

La transposition de la liste européenne en droit français ne répondra pas à un objectif de lutter véritablement contre l'évasion fiscale.

- La liste exclut d'office des pays membres de l'Union européenne, parmi lesquels se trouvent des paradis fiscaux les plus importants. En effet, comme l'a montré le récent scandale des Paradise Papers, certains pays européens sont aujourd'hui au cœur des montages d'évasion fiscale des entreprises multinationales – la Commission européenne a d'ailleurs interpellé en mars dernier 7 Etats de l'UE au sujet de leurs pratiques fiscales dommageables qui favorisent l'évasion fiscale (la Belgique, Chypre, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas). Ainsi, l'Union européenne liste des pays qui sont inconnus des circuits d'évasion fiscale comme la Namibie et omet des paradis fiscaux notoires au sein de l'UE. Cette restriction contrevient au principe même d'une liste et la rend peu légitime, puisqu'elle empêche l'Union Européenne de lister des pays pour des pratiques qui existent en son sein, en particulier sur le critère de l'équité fiscale. Cette démarche pourrait même favoriser les paradis fiscaux européens, si les pratiques se déplacent des paradis fiscaux listés aux paradis fiscaux européens.
- L'élaboration de cette liste a également péché par son manque de transparence puisqu'elle a été menée par le groupe « Code de Conduite » du Conseil européen, composé de représentants des Etats membres au sujet de la fiscalité des entreprises, et l'un des groupes les plus opaques de l'Union européenne. Elle a, sans surprise, exclu les grands pays et principaux partenaires économiques de l'UE comme la Suisse ou Hong Kong.

Notre recommandation : Si la France veut modifier sa liste de paradis fiscaux, en tenant compte de critères liés aux avantages fiscaux dommageables dans la continuité des critères de l'Union Européenne, elle doit impérativement s'autoriser à lister également des pays de l'Union européenne.

7. Aménagement du monopole du ministère des finances pour l'ouverture d'enquête pour fraude fiscale, dit « Verrou de Bercy » (article 13)

Contexte : En France, aucune poursuite pénale ne peut être engagée sous la qualification de fraude fiscale sans plainte préalable du ministère des Finances. Une fois la plainte déposée, le dossier est ensuite examiné par la commission des infractions fiscales (CIF) avant d'être éventuellement transmis à la justice. Ce « monopole » du ministère des Finances sur l'opportunité des poursuites en matière de fraude fiscale fait figure d'exception, tant en droit pénal français qu'en comparaison avec les autres Etats.

En conséquence, les poursuites pénales pour fraude fiscale sont très faibles : en moyenne annuelle, sur 16 000 manquements caractérisés, seulement 1 000 cas sont transmis par l'administration fiscale à l'autorité judiciaire, l'essentiel du filtre s'opérant au niveau de l'administration fiscale avant la CIF. En contradiction avec la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, les fraudes dénoncées à la justice sont généralement d'une importance moyenne, les fraudes les plus graves échappant aux poursuites judiciaires. Ce contexte « d'impunité fiscale » nuit à la dissuasion de la fraude fiscale et nourrit le sentiment d'une justice à deux vitesses. **La suppression du Verrou de Bercy devrait être le premier pas pour une meilleure coopération entre justice, police et services fiscaux, afin que les impôts dus soient recouverts et que les fraudeurs soient pénalement sanctionnés dans les cas les plus graves.**

La suppression du « verrou de Bercy » a plusieurs fois été discutée par les parlementaires ces dernières années et une récente mission d'information parlementaire s'est précisément attachée à analyser les poursuites pour infractions pénales. Les recommandations issues de ses travaux invitent à un aménagement important du « verrou de Bercy », et ont été adoptées par tou-te-s les député-e-s membres de la mission d'information, représentant tous les groupes à l'Assemblée.

Ce que contient la loi : Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, les sénateurs ont adopté un amendement définissant des critères de transmission automatique des dossiers de l'administration fiscale à la justice. Ces critères sont cumulatifs et comprennent notamment la récidive et un seuil minimal de droits éludés. L'administration fiscale possède néanmoins le pouvoir de décider en dernier ressort de l'opportunité de poursuites judiciaires.

Notre analyse : En choisissant des critères cumulatifs sur la gravité, le Sénat limite très fortement cet aménagement du Verrou de Bercy et très peu de dossiers additionnels devraient finalement être transmis à la justice. Surtout, la même situation demeure : la justice ne peut toujours pas ouvrir de poursuites judiciaires pour fraude fiscale de sa propre initiative.

Nos recommandations :

Dans ce cadre, nos organisations recommandent dans l'inscription dans le projet de loi des mesures suivantes, en majorité issues des recommandations de la mission d'information.

- **Définir dans loi les critères d'après lesquels un dossier doit être examiné systématiquement pour donner lieu à des poursuites pénales pour fraude fiscale (*proposition n°1 de la mission d'information*).**

Les caractères aggravants et les pénalités importantes doivent faire partie des critères, qui ne devraient pas être cumulatifs mais bien différenciés afin que les fraudes les plus graves puissent faire l'objet d'une plainte pénale.

- **Créer une obligation d'examen conjoint par l'administration fiscale et le Parquet des dossiers répondant aux critères définis par le législateur (*proposition n°2-a du rapport de la mission d'information*).**

Cet examen conjoint doit permettre de mieux coordonner les actions, mais, en cas de désaccord entre les deux institutions, **la loi doit préciser que le Parquet décide en dernier ressort de l'opportunité du dépôt de la plainte.**

- **Supprimer la Commission des Infractions Fiscales (*proposition n°4-1*).**

La CIF jouant un rôle mineur dans la sélection des dossiers (validant plus de 95% des dossiers) et une fois mises en place les conditions d'examen conjoint des dossiers entre l'administration fiscale et le parquet, le rôle de la CIF serait rendu caduque et n'aurait plus lieu d'exister.

- **Permettre au Parquet de poursuivre directement les fraudes fiscales corrélatives à celles ayant fait l'objet d'une plainte de l'administration fiscale et portant sur d'autres périodes ou d'autres impôts (*Proposition n°5*).**

Lorsque le Parquet découvre des agissements similaires sur une période et un panel d'impôts plus large que ceux pour lesquels il a été saisi, il pourrait ainsi directement étendre la portée de ses poursuites.

- **Permettre au Parquet de poursuivre directement les fraudes corrélatives à une autre infraction faisant l'objet d'investigations (*proposition n°6a*).**

Sans attendre de dépôt de plainte de l'administration fiscale, le Parquet, en consultation avec l'administration fiscale, pourrait ainsi directement ouvrir des poursuites judiciaires à l'encontre de fraudeurs fiscaux. Les moyens judiciaires (saisies conservatoires, écoutes judiciaires, etc.) pourraient ainsi enrichir l'action de l'administration fiscale et garantir une enquête judiciaire si les conditions sont réunies. Cette proposition est la garantie d'une réelle suppression du Verrou de Bercy en remettant les clefs des poursuites judiciaires pour fraude fiscale au parquet tout en fixant les conditions d'une collaboration étroite entre la justice et l'administration fiscale.

Ce que le texte de loi annoncé devrait introduire pour une loi ambitieuse contre la fraude fiscale :

1. Registres de bénéficiaires effectifs des sociétés et des trusts – transposition de la 5e directive anti-blanchiment

Contexte : Il est indispensable de mettre fin à l’opacité des sociétés-écrans et des trusts, qui permettent à des personnes ou à des entreprises de dissimuler leurs avoirs et actifs aux autorités fiscales pour lutter contre la fraude fiscale, l’évasion fiscale et le blanchiment d’argent. Ces structures sont au cœur des scandales fiscaux du type des Panama Papers, et doivent faire l’objet de mesures de transparence. La Banque mondiale révélait déjà dans une étude en 2011 que 70% des plus grands scandales de corruption au monde impliquent des sociétés écrans⁴.

Les flux financiers illicites, qui résultent en partie de l’utilisation des sociétés écrans et des trusts, sont particulièrement nuisibles pour les pays en développement, qui ont encore davantage besoin des revenus fiscaux pour assurer leur développement et le financement de leurs services publics. Le Global Financial Integrity estime qu’1,1 billion de dollars auraient échappés aux pays en développement en 2013 du fait des flux financiers illicites⁵.

La 5^e directive anti-blanchiment, adoptée en décembre 2017, a été publiée au Journal Officiel de l’UE en juin 2018. Elle prévoit l’obligation pour les tous les Etats Membres de créer des registres publics des propriétaires réels des sociétés (les bénéficiaires effectifs), et des registres avec un accès réservé à ceux qui pourront témoigner d’un intérêt légitime pour les trusts. La France est donc tenue de transposer cette directive dans le droit français.

Or, ces mesures de transparence étant clés pour lutter contre la fraude, une loi contre la fraude fiscale semble être le parfait véhicule législatif pour la transposition de cette directive et il ne semble pas concevable de ne pas saisir cette opportunité. La France sera alors l’un des premiers pays à transposer cette directive, même si plusieurs autres Etats de l’UE ont déjà créé de tels registres. Pour rappel, la France dispose déjà d’un registre des bénéficiaires des trusts et d’un autre registre pour les sociétés, mais ces deux registres ne sont aujourd’hui pas publics. Celui des sociétés est limité à toute personne ayant un intérêt légitime tandis que le registre des trusts est uniquement accessible aux autorités compétentes (telles que définies dans l’article 1649 AB du code général des impôts).

Nos propositions : Le projet de loi contre la fraude fiscale est le véhicule idéal pour transposer cette directive.

- La France doit rendre public son registre des bénéficiaires effectifs des sociétés, sous un format ouvert et facilement accessible.

- La France doit élargir l’accessibilité du registre des bénéficiaires effectifs des trusts. Les associations qui luttent contre la corruption, les flux financiers illicites et l’évasion fiscale, ainsi que

⁴ Voir « Les marionnettistes/ Puppet masters », https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppets_masters_web.pdf.

⁵ <http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>.

les journalistes et les parlementaires doivent pouvoir accéder au registre (dont les données doivent aussi être communiquées en format ouvert).

2. Elargir la notion d'abus de droit

Contexte : L'abus de droit consiste à utiliser un texte juridique à l'encontre des objectifs réellement poursuivis par les auteurs du texte, dans le but d'éviter une charge fiscale qui aurait été normalement due.

Dans la loi actuelle, l'administration peut rejeter certains montages pour abus de droit, seulement si l'abus de droit a eu lieu pour motif « exclusivement fiscal ». Cette forte restriction limite grandement son application, alors que l'abus de droit pourrait souvent concerner les grands groupes qui ont des pratiques dans la zone grise de la loi pour échapper à l'impôt. Les député-e-s avaient voulu élargir la notion dans le projet de loi de Finances de 2014, pour que l'abus de droit soit qualifié pour motif « principalement fiscal », mais le Conseil Constitutionnel l'avait censuré au motif de non légalité des peines, compte tenu de la forte majoration d'impôts qui lui est associée (80%).

Cependant, la directive européenne anti-évasion fiscale de 2016, dite « ATAD », que la France doit transposer d'ici à la fin de l'année, introduit une clause anti-abus générale, qui s'applique lorsque un montage a été mis place pour obtenir « à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal applicable »⁶.

Une définition plus large de l'abus de droit est nécessaire pour appréhender les pratiques d'évasion fiscale des grands groupes multinationaux, et les député-e-s peuvent renforcer le droit français dès maintenant en adoptant la définition européenne.

Notre proposition :

- La France doit redéfinir la notion d'abus de droit comme défini dans la directive européenne « ATAD » et l'élargir aux montages ayant pour « d'objectif principal » d'obtenir un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal applicable.

Contacts :

CCFD-Terre Solidaire : Lison Rehbinder, 07 61 70 92 51

Syndicat de la Magistrature : Vincent Charmoillaux, 06 24 98 01 92

Oxfam : Manon Aubry, 06 07 31 33 55

Sherpa : Laura Rousseau, 01 42 21 33 25

ONE : Maé Kurkjian, 06 71 35 38 99

Anticor : Lionel Bretonnet, 06 75 03 65 01

⁶ Voir la directive publiée au journal officiel de l'UE, article 6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=EN>