



Le + syndical

CGC-DGFiP  
86/92 Allée de Bercy  
Bâtiment Turgot  
Télédoc 909  
75572 PARIS CEDEX 12

Tél. : 01.53.18.01.39 – 01.53.18.00.69 ou 01.73

Site : [www.cgc-dgfiip.info](http://www.cgc-dgfiip.info)

Adresse mail : [cgcdgfiip.bn@dgfiip.finances.gouv.fr](mailto:cgcdgfiip.bn@dgfiip.finances.gouv.fr)

## Le monopole des poursuites pour fraude fiscale ou le « verrou de Bercy »

Le **monopole** du dépôt de plainte réservé à la DGFiP en matière de fraude fiscale, intitulé « verrou de Bercy », est une spécificité française au sein de l'Union européenne, dont l'origine remonte aux années 1920. De ce fait, un procureur ne peut pas déclencher une procédure de poursuites pénales pour fraude fiscale dès lors que le dossier relève des dispositions de l'article 1741 du Code Général des Impôts.

**La controverse du « verrou de Bercy » :** les critiques du « verrou de Bercy » sont notamment apparues depuis la création du Parquet national financier (PNF) en 2013, celui-ci ayant vocation à poursuivre toutes les infractions financières. Le paradoxe du monopole des poursuites pour fraude fiscale a été mis en exergue au moment de l'affaire Jérôme Cahuzac alors ministre du Budget en 2012-2013, qui disposait de la possibilité théorique de bloquer toutes poursuites fiscales le concernant.

Le débat est réapparu le 24 juillet 2017 à l'occasion des discussions sur le projet de loi « rétablissant la confiance dans l'action publique » et le dépôt de plusieurs amendements visant la levée du monopole en matière de dépôt de plainte pour fraude fiscale. La majorité des députés a finalement refusé cette modification, préférant la mise en place d'une mission d'information pour étudier sa pertinence.

**La mission d'information de l'Assemblée Nationale :** une mission d'information de la Commission des Finances intitulée « *Les procédures de poursuites des infractions fiscales* », présidée par Eric Diard, a été constituée fin janvier 2018 pour évaluer le « verrou de Bercy » puis présenter ses conclusions au mois d'avril. C'est dans ce cadre que des organisations syndicales, dont la CGC-DGFiP, ont été invitées par la Commission à participer à une table ronde sur le sujet.

La CGC-DGFiP était représentée par Roger Scagnelli et Gilles Brewée, tous deux inspecteurs principaux ayant une longue expérience du contrôle fiscal.

**L'audition :** En préambule, les six organisations syndicales présentes se sont toutes accordées pour indiquer que la lutte contre la fraude fiscale était un enjeu majeur mais qu'elle perdait en efficacité. En effet la DGFiP subit depuis des années les conséquences des suppressions d'emplois et de la baisse des moyens. Des évolutions concernant le verrou de Bercy supposeraient de revoir les politiques appliquées en matière d'effectifs, tant au niveau du ministère des Comptes publics que des ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Vous trouverez dans le tableau de synthèse figurant en annexe, les arguments pour ou contre la levée du « verrou de Bercy ».

Lors de ce débat consultable sur le site [assemblee-nationale.fr](http://assemblee-nationale.fr), rubrique « Mission d'informations communes », la CGC DGFIP est la seule à avoir présenté une proposition d'évolution du dispositif actuel.

L'une des critiques de la mission d'information de la Commission des Finances porte sur le constat que, bon an mal an, l'administration fiscale ne propose annuellement qu'environ 1000 dossiers en poursuites. Ce volume ne reflète qu'imparfaitement l'ampleur des fraudes les plus graves (finalité répressive) réprimées par l'article 1741 du Code Général des Impôts qui vise le délit de fraude fiscale. Car l'administration dispose du monopole des poursuites pénales et du choix des dossiers en vertu de l'article L. 228 du Livre des Procédures Fiscales qui prévoit : « *Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application des sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée ... sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales.*

*La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre chargé du budget ... »*

Quelques données :

<b>Résultats du contrôle fiscal dont finalités répressives et pénales</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nombre d'opérations de contrôle fiscal externe réalisées	51 740	50 168	48 871
Nombre total de dossiers à profil répressif	16 240	15 700	15 065
Nombre de dossiers soumis à la CIF (*)	1 155	1 086	1 063
Nombre de dossiers ayant recueilli un avis favorable	1 069	1 027	997
Avis favorable en % du nombre de dossiers proposés	92,55 %	94,56 %	93,79 %
Nombre de dossiers à profil répressif > 100 000 € en droits (**)	NC	NC	4 423
Nombre de dossier proposés à la CIF en % des dossiers répressifs > 100 000 € (**)	NC	NC	24 %
(*) CIF : commission des infractions fiscales (depuis 2015, elle est composée de 20 magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de la Cour de cassation et 4 membres « qualifiés » nommés par les Présidents de l'Assemblée Nationale et le Sénat ).			
(**) données communiquées à l'Assemblée Nationale			

Ce tableau résume à la fois la tendance baissière des résultats du contrôle fiscal en nombre de dossiers (mais également en montants de droits et pénalités), et celle des dossiers en poursuite.

Il illustre également le fait qu'une assez faible partie des dossiers est examinée au plan pénal, après les filtres déjà opérés par la seule administration.

**La proposition de la CGC-DGFIP :** nous nous sommes prononcés en faveur du maintien actuel du verrou de Bercy à l'aune des observations précédentes sur les moyens et les

transferts éventuels de charges que supposeraient un changement radical et immédiat, mais en proposant une évolution.

Nous avons soumis l'idée de remplacer la Commission des Infractions Fiscales par une commission administrative avec une composante mixte Finances/Justice intitulée **Commission de Coordination des Sanctions Fiscales et Pénales (CCSFP)**.

Cette commission serait alimentée automatiquement des dossiers de la sphère répressive sur la base de critères objectifs préalablement définis se substituant au « double filtre » des services de la DGFIP puis de la CIF.

Ceci induirait un élargissement conséquent du nombre de dossiers qui serait examiné au sein d'une instance de concertation et de coordination avec la Justice. Celle-ci constituerait une réponse concrète aux questions soulevées par ce débat, mais nécessiterait des moyens accrus. La présidence de cette commission pourrait être confiée à un magistrat mais cette décision relève du domaine du pouvoir exécutif et législatif.

Demeure l'exigence préalable d'une procédure d'assiette bien conduite, aussi irréprochable que possible, qui constitue la difficulté technique spécifique à la pénalisation des dossiers de contrôle fiscal. C'est l'argument majeur des défenseurs du « verrou de Bercy ».

\*

\* \*

**CONCLUSION :** afin de répondre aux objections des opposants au « verrou de Bercy », notamment au nom du principe d'égalité et d'un souci de transparence, nous proposons donc que l'examen des dossiers à profil répressif, avant leur aiguillage, soit étendu.

Des limitations tenant à l'importance des enjeux pourraient être fixées mais non exclusivement sur des montants. La nature de certains dossiers (défaillants récidivistes par exemple), ou des fraudes en réseaux organisés, avec des intervenants « émiettés », ne doivent pas échapper aux poursuites pour des raisons de seuil.

Dans ces conditions, l'article L. 228 du LPF devrait être également modifié.

**Nous tenons à rappeler, comme nous l'avons fait devant la Commission des Finances, que, à contre courant des politiques actuelles portant sur les emplois publics, il faut reconstituer une chaîne de traitement pertinente du contrôle fiscal qui passe par un renforcement des moyens humains en matière de gestion et de recherche, en vue d'une meilleure programmation.**

**Cette chaîne ne peut pas reposer uniquement sur des traitements « big data » et « data mining » ou des requêtes informatiques de type SIRHIUS. La perte de matière actuellement constatée démontre aussi l'impact de la diminution de l'apport analytique du facteur humain. Par leur connaissance du tissu fiscal local et des activités, les personnels auparavant dédiés à la gestion apportaient une plus-value significative dans l'approche du contrôle fiscal et la remontée du renseignement.**



**La CGC DGFIP se bat à vos côtés pour défendre vos droits.  
Pour recevoir régulièrement des informations de la CGC DGFIP  
Renvoyez par courriel votre demande expresse à :  
[cgcdgfp.bn@dgfip.finances.gouv.fr](mailto:cgcdgfp.bn@dgfip.finances.gouv.fr)**



**Annexe : ARGUMENTS SUR LE « VERROU DE BERCY »**

En faveur de sa suppression	Opposé à sa suppression
<p>En raison de certains dysfonctionnements de la DGFIP en matière de PPC : émiettement de dossiers dans la fraude aux quotas de taxe carbone. Si le parquet avait pu se saisir de l'affaire - caractère global des dossiers en réseau et le montant total des fraudes (5 milliards) – l'ampleur de la fraude aurait pu être identifiée plus tôt.</p>	<p>L'Administration fiscale est mieux préparée que le juge pénal pour appréhender la complexité fiscale des dossier et analyser la caractérisation du délit pénal (éléments matériels et intentionnels). De plus, contrairement aux différentes juridictions territoriales, il existe une coordination et des pratiques d'harmonisation au plan national.</p>
<p>L'administration fiscale apprécie l'opportunité des poursuites : <u>atteinte au principe de la séparation des pouvoirs</u> (exécutif et judiciaire), voire entrave à la justice. Il existe ainsi la suspicion de vouloir privilégier dans certaines affaires le volet transactionnel et budgétaire au dépend de l'équité et de la justice.</p>	<p>La suppression du verrou va faire exploser le volume des affaires fiscales examinées au pénal pouvant provoquer l'encombrement voire la paralysie de certains tribunaux, ce qui pose la question préalable des moyens pour les absorber et les traiter rapidement et efficacement.</p>
<p>Selon la Cour des comptes, la politique de PPC de Bercy est ciblée sur les fraudes faciles à sanctionner et non sur les plus répréhensibles : contraire au principe d'exemplarité. A titre d'illustration les dépôt de plaintes sur des dossiers d'origine DNVSF et DVNI sont très rares.</p>	<p>Risque de « publicité » des affaires en cours d'instruction en matière de fraude fiscale avec médiatisation, atteinte au secret professionnel et à la présomption d'innocence.</p>
<p>Monopole DGFIP dérogatoire au droit commun. La création du parquet européen compétent pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Le maintien de ce verrou n'est pas compatible avec l'article 6, § 1, du règlement instituant le Parquet européen (<i>PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 2017-1939, 12 oct. 2017</i>). Cette disposition affirme clairement et fortement l'indépendance de ce parquet et de l'ensemble de ses membres, y compris le personnel administratif. A la Douane, les infractions fiscales peuvent être sanctionnées au pénal dans les conditions de droit commun.</p>	<p>Risque de manque de coordination dans la politique de répression fiscale : transaction et/ou PPC = perte de lisibilité dans les notions d'exemplarité et de réparation du préjudice.</p>
<p>Le « verrou de Bercy » allongerait les délais d'enquêtes, d'instruction et de jugement.</p>	<p>Les sanctions actuellement appliquées au plan pénal sont faibles et loin d'atteindre les objectifs d'exemplarité ou de dissuader l'accomplissement des délits de cette nature.</p>
<p>La justice dispose de plus de moyens procéduraux pour saisir les éléments de preuve du délit.</p>	<p>La création d'une « police fiscale » rattachée à Bercy, adossée au SNDJ, répond à l'objection.</p>
<p>Pas de motivation des avis de la CIF car l'organe n'est pas juridictionnel. Principe du contradictoire exclu.</p>	
<p>Le nombre de dossiers est toujours limité volontairement à 1000-1100 dossiers par an avec un objectif de diversification qui permet d'échapper aux poursuites une fois les quotas de la DGFIP atteints.</p>	<p>La proposition de la CGC-DGFIP va dans le sens d'un accroissement du nombre de dossiers situés dans la sphères répressive à examiner dans le cadre d'une approche pénale.</p>