

Groupe de travail DGFIP du 2 décembre 2021 « Actualité du SJCF – action pénale »



La séance était présidée par Frédéric IANNUCCI, Chef du Service de la Sécurité Juridique et du Contrôle Fiscal, entouré de Stéphane CRÉANGE, sous-directeur du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique (SJCF-1), d'Olivier VIZET, chef du bureau de l'action pénale (SJCF-1C) et son adjoint, Fabrice BONIN.

L'ordre du jour était de présenter aux organisations syndicales les actualités de la DGFIP en matière d'action pénale, suite aux évolutions de cette activité induites par la loi de lutte contre la fraude du 23 octobre 2018.

En préambule, pour donner suite aux déclarations liminaires des représentants du personnel (dont celle de la délégation UNSA-CGC, jointe en annexe), Frédéric IANNUCCI est revenu sur la réunion organisée le 30 novembre 2021 entre les directeurs des services nationaux et territoriaux de la DGFIP et les procureurs généraux, point d'étape dans la collaboration de plus en plus étroite entre les deux administrations dans la lutte contre la fraude. Un dossier de presse très complet a été établi pour l'occasion.

S'agissant des résultats du contrôle fiscal pour 2021, voire 2022, il a, une nouvelle fois, indiqué avoir réaffirmé aux directeurs des directions territoriales, nationales et spécialisées que leurs services de contrôle ne doivent pas subir de pression sur les objectifs. Cependant, il a clairement indiqué qu'il était nécessaire de maintenir un certain volume d'activité. En effet, si le nombre de contrôles continue à décroître, il deviendra difficile de se justifier au regard des moyens alloués, certes en deçà de ce que souhaiteraient les syndicats, mais au-dessus de nombreux services de la DGFIP. L'objectif pour 2022 est la stabilité. Malgré cela, Monsieur IANNUCCI a tenu à féliciter les agents du CF et leur mobilisation collective, car les résultats au 30 septembre 2021 sont bons avec certains indicateurs supérieurs à 2019 (délai de mise en recouvrement, niveau des sommes recouvrées).

Interpellé sur les différents "Papiers" remontés par la presse depuis quelque temps, le chef du service SJCF a affirmé que la DGFIP n'avait pas à rougir de sa réaction et des résultats de son action. Ces problématiques soulevées par des organes de presse montrent que le véritable problème de l'administration est l'accès aux informations permettant de lutter contre la fraude et non les moyens alloués en personnel.

Le sujet relatif à l'attractivité du CF a également été abordé avec la confirmation que les DIRCOFI pourront désormais recruter « au choix » afin de professionnaliser la fonction de vérificateurs.

Enfin, la commande de contrôles aléatoires TVA à engager avant la fin de l'année a été abordée. Frédéric IANNUCCI a précisé le contexte dans lequel cette commande est intervenue, l'autorité politique ayant demandé à la Cour des Comptes de procéder à une évaluation de la fraude fiscale. La méthodologie de la Cour s'est cependant heurtée à notre propre méthodologie de sélection des entreprises à contrôler, d'où cet échantillonnage aléatoire. Stéphane CRÉANGE a précisé que l'échantillonnage a dû être approuvé par la Cour, ce qui a retardé sa diffusion.

L'administration admet volontiers la tardiveté de cette commande. La demande de procéder rapidement à ces contrôles résulte donc d'impératifs exogènes. Cela dit, si l'engagement de certaines opérations n'est pas possible avant la fin de l'année, le chef de service a rassuré ses interlocuteurs, cela ne serait pas dramatique.

Avant d'en arriver à l'ordre du jour, les syndicats ont, une nouvelle fois, unanimement souligné et déploré les lacunes criantes de la formation initiale des agents chargés du contrôle fiscal, imposant aux directions d'affectation de se substituer à l'ENFiP pour permettre à ceux-ci d'avoir les bases minimales pour pouvoir exercer leur métier.

1/ Présentation du bilan de l'action pénale

L'activité pénale est une somme de divers moyens à la disposition de l'administration pour obtenir de la justice une répression pénale des fraudes les plus graves. Ceux-ci sont d'initiative (plaintes pour fraude fiscale ou présomption de fraude fiscale, escroquerie, organisation d'insolvabilité, opposition à fonctions, mise en œuvre de l'article 40 du Code de procédure pénale) ou imposés (dénonciations obligatoires).

Le pénal d'initiative étant en majeure partie du ressort des différents PPI (pôles pénaux interrégionaux) rattachés aux DIRCOFI, l'activité du bureau se concentre désormais principalement sur les dénonciations obligatoires et les plaintes pour présomption de fraude ("police fiscale").

L'action pénale traditionnelle de la DGFIP a en effet été impactée par la loi du 23 octobre 2018 de lutte contre la fraude, qui lui impose désormais de dénoncer automatiquement à l'autorité judiciaire des dossiers présentant certains critères de gravité définis (levée du « *verrou de Bercy* »).

La mise en place des échanges avec l'autorité judiciaire a nécessité pour les deux administrations de structurer cette nouvelle procédure le plus efficacement possible, et d'intensifier les échanges des services avec les Parquets. Un bilan du dispositif, mis en œuvre concrètement depuis début 2019, a conduit à une première évolution consistant principalement, pour certains dossiers de dénonciation à enjeux définis conjointement, en la rédaction d'une fiche d'information. Le but de cette fiche est de mieux éclairer la Justice sur l'affaire et son contexte que ne le fait la seule proposition de rectification.

L'activité pénale de la DGFIP est en bonne progression depuis 2018, la crise sanitaire n'ayant eu pour l'instant aucune réelle incidence sur le nombre global de dossiers amenés devant un juge répressif. La montée en puissance de ces dénonciations, dont le champ recoupe partiellement celui des plaintes sur initiative, se traduit toutefois, fort logiquement, par la baisse corrélative de ces dernières.

La délégation UNSA-CGC prend acte de la procédure de dénonciation qui s'impose à l'administration et de l'investissement du bureau de l'action pénale dans sa mise en œuvre concrète. Elle craint toutefois que ce dispositif concentre désormais à lui seul la majeure partie de l'action pénale des directions territoriales, au détriment du pénal d'initiative.

La matière de ce dernier demeure mais s'avère plus chronophage, nécessitant une technicité spécifique en termes de détection et de mise en œuvre, alors que beaucoup de directions territoriales n'ont plus vraiment de rédacteur fléché "pénal".

Par ailleurs, s'agissant des plaintes pour présomption de fraude fiscale, le bureau de l'action pénale SJCF-1C intervient très directement dans la chaîne, la détection des dossiers

potentiellement frauduleux s'opérant en liaison avec le bureau SJCF-1D "Programmation des contrôles et analyse des données".

Olivier VIZET a expliqué que le bureau de l'action pénale rédige ainsi lui-même environ un tiers des plaintes, un autre tiers provenant du travail de terrain de la DNEF et le dernier tiers étant constitué des propositions issues de tous les autres services de la DGFIP.

Les plaintes déposées sur ce fondement sont normalement orientées vers les services de police fiscale, BNRDF (Brigade Nationale de Répression de la Délinquance Fiscale) et SEJF (Service d'Enquêtes Judiciaires Fiscales), composés d'officiers fiscaux judiciaires alliant les connaissances fiscales indispensables et les moyens de police nécessaires pour démontrer l'existence d'une fraude.

Le bureau SJCF-1C intervient également dans le suivi des affaires attribuées à la BNRDF, ainsi que dans le soutien apporté au fond, et travaille avec les cabinets d'avocats de l'administration pour leur permettre de défendre au mieux ces dossiers devant les juridictions.

2/ Présentation du soutien méthodologique à l'action pénale et du rôle du cadre supérieur représentant de partie civile

Le représentant de partie civile (RPC) est chargé de représenter l'administration auprès des Parquets. Il s'agit d'un cadre supérieur spécialement mandaté, un inspecteur divisionnaire ou principal qui, concrètement, assure le suivi de l'ensemble des procédures pénales pendantes auprès des Parquets, assure le lien de l'administration avec les cabinets d'avocats chargés de la représenter devant les tribunaux et assiste aux audiences correctionnelles.

Ces cadres bénéficient de la part de l'administration centrale d'un soutien rapproché en termes de formation (soutien méthodologique, action de formation annuelle, guide technique, réseau WiFi dédié), de suivi et d'expertise, le bureau restant très disponible pour répondre à leurs sollicitations.

Pour la délégation UNSA-CGC, c'est avec raison que l'administration centrale accompagne ces cadres de façon très complète. C'est une mission de confiance qui doit être accompagnée en raison de la technicité nécessaire, le rôle des RPC vis-à-vis de la justice nécessitant une réelle compétence afin de maintenir la crédibilité de la DGFIP.

Elle souligne que les attributions des RPC se sont notablement étoffées ces dernières années. Ces attributions multiples s'ajoutent à leurs missions quotidiennes, de chef de brigade le plus souvent. Ainsi, ils sont maintenant en charge du suivi des dénonciations obligatoires auprès des Parquets, ainsi que de toutes les autres procédures en lien avec la justice (par exemple, en raison de la crise Covid, les plaintes pour escroquerie au fonds de solidarité). Ce suivi peut les conduire à se constituer partie civile au nom de l'administration, voire à plaider eux-mêmes dans certains cas. Ils doivent enfin garder un lien constant avec les cabinets d'avocats de l'administration.

Ce rôle de plus en plus étoffé nécessite, selon la délégation UNSA-CGC, une réflexion globale sur l'exercice de cette mission qui, si elle profite d'un ancrage technique du cadre RPC dans la sphère du contrôle fiscal, est très exigeante et très chronophage pour l'exercice de ses autres missions quotidiennes.

Le soutien méthodologique de l'administration centrale au profit des services en matière d'action pénale a pris la forme d'une publication soutenue de notes de service présentant les différents dispositifs, orientant l'action des services sur leur mise en œuvre, accompagnées d'exemples et de modèles. L'enjeu était une bonne appropriation des nouveaux dispositifs par les services autant que diversifier l'action en donnant notamment un nouveau souffle à des dispositifs existants mais parfois sous-employés (plaintes pour escroquerie et dénonciations de l'article 40 du Code de procédure pénale).

Le bureau SJCF-1C a par ailleurs refondu et actualisé le guide d'élaboration des plaintes pour fraude fiscale et le guide de l'IP RPC.

Sur une demande de la délégation UNSA-CGC, le chef de bureau a confirmé que ces guides ne sont pas simplement indicatifs mais constituent de fait la ligne directrice de l'action pénale de la DGFIP, et que les directives pratiques qu'ils contiennent s'imposent aux services afin de présenter à l'autorité judiciaire des dossiers conformes aux hauts critères de qualité exigés.

Le bureau de l'action pénale s'est aussi associé à une initiative de la DIRCOFI EST pour l'élaboration et la publication nationale d'un guide sur la qualité des procédures de contrôle, dont la qualité et l'utilité a été saluée par le réseau. Il va travailler à partir de janvier à la déclinaison nationale d'un module de sensibilisation des services aux procédures pénales, également élaboré par la DIRCOFI EST comme support à un stage de formation.

Au quotidien, les outils collaboratifs WiFiP au profit des PPI et des RPC constituent des moyens d'échange directs et informels entre les acteurs du pénal. Si les échanges sont toutefois restreints à l'administration centrale et aux responsables de PPI, c'est surtout pour ne pas encombrer le réseau et le laisser libre pour des problématiques qui n'auront pas pu être résolues localement.

La délégation UNSA-CGC, si elle estime que publier des notes d'application d'un dispositif est une mission normale d'un bureau métier de l'administration centrale, relève que ces notes d'application ont la vertu de guider l'action des services sur les divers chemins de l'action pénale de façon très complète. Elle souligne la qualité des guides rénovés mis à la disposition des services.

S'agissant du réseau collaboratif WiFiP, la délégation UNSA-CGC a apporté un bémol à l'efficacité revendiquée par le bureau SJCF-1C. Cet outil est sous-employé et souffre d'un manque de réactivité dû à une absence de réelle appropriation par les PPI, en raison justement des règles d'utilisation trop restrictives, et de délais de réponse parfois long.

La délégation UNSA-CGC a demandé la pérennisation d'une formation nationale annuelle des rédacteurs pénaux par le bureau de l'action pénale. Outre l'apport de la technicité du bureau, cette formation aura pour bénéfice de conserver entre les PPI un socle commun de connaissances et de pratiques, au profit d'une politique pénale unique.

Dans le même esprit, une animation plus directe du réseau des PPI par le bureau SJCF-1C serait un plus. Même si Olivier VIZET a réaffirmé la totale disponibilité du bureau qu'il dirige pour les aider dans leur moindre problématique, les PPI restent des services locaux autonomes au quotidien, et relativement isolés. L'animation de leur réseau pourrait passer, par exemple, par un séminaire récurrent, à l'instar de ceux organisés par d'autres services d'organisation comparable, permettant à ceux-ci d'échanger et de mutualiser en direct.

La délégation UNSA-CGC a aussi suggéré, plus généralement, que les actions du bureau SJCF-1C soient moins cloisonnées par nature de métier ou d'interlocuteur. Ainsi, une plus large association des RPC aux actions à destination des PPI, et inversement, permettrait une maîtrise globale de la chaîne par l'ensemble des personnes concernées, pour une meilleure efficacité.

Il n'est en effet pas incongru que les PPI, dont certains responsables peuvent au demeurant être nommés RPC par leur directeur, soient associés aux actions de formation et d'actualisation dont bénéficient les RPC "historiques", d'autant plus lorsqu'un nouveau magistrat de liaison, poste actuellement vacant, aura été désigné par la Chancellerie. Le rôle de ce dernier est aussi d'initier les services de la DGFIP à l'organisation des Parquets, aux méthodes des magistrats, à leurs difficultés, toutes choses utiles pour constituer et défendre efficacement un dossier pénal d'initiative.

Le Chef de Service SJCF et le chef de bureau ont prêté une oreille attentive aux remontées et demandes de la délégation UNSA-CGC.



**Liminaire UNSA – CGC au groupe de travail du 2 décembre 2021
« Actualité des services de la Sécurité Juridique et du Contrôle Fiscal - SJCF »**

Monsieur le Chef de Service,

Nous vous remercions pour l'organisation de ce groupe de travail à caractère informatif qui s'attache à la partie pénale de l'activité du Contrôle Fiscal, corollaire essentiel de la loi ESSOC.

Pénaliser certains dossiers au niveau fiscal et au niveau judiciaire est un élément indispensable du bon consentement des citoyens devant l'impôt.

A grands coups de communication, ce volet pénal a été mis en avant par le Gouvernement. C'était la fin historique du « Verrou de Bercy » ! La facilitation des échanges, enfin, entre l'administration fiscale et la justice.

Sur le papier, un projet séduisant, à n'en pas douter. Dans les faits, cela s'avère beaucoup plus compliqué.

En cause, tout d'abord, les problèmes récurrents des administrations : les moyens humains et matériels. Et, dans ce cadre, la justice est en grande difficulté.

Ensuite, un problème qui n'a pas été anticipé : la formation fiscale de nos collègues de la justice. Car en cas de dénonciation obligatoire, ils reçoivent directement les pièces de procédure sans aucune information. Difficile alors pour eux de s'emparer des sujets, surtout s'ils sont techniques et tentaculaires !

D'où les constats suivants :

=> les dossiers s'entassent. Dans un département francilien important, certaines affaires, après 18 mois, ne sont pas traitées ni même ouvertes réduisant à néant l'action de l'administration ;

=> ce sont toujours les mêmes contribuables qui sont sanctionnés : BTP, gardiennage,... allant à l'encontre des objectifs de cette loi anti-fraude qui avait justement pour but de pénaliser les gros montages frauduleux dont sont adeptes certains cabinets de Conseil.

En premier correctif, la DGFIP vient d'instituer la rédaction d'un rapport pour les dénonciations obligatoires afin de faciliter l'appréhension du dossier par les juges.

Il est à noter que la DGFIP n'est pas non plus exempte de reproches. Rappelons que le poste de Chargé de Mission Judiciaire permettant de faire le lien entre nos deux administrations n'est toujours pas pourvue, au sein même du SJCF. Jusqu'à quand ?

Au-delà de ce GT à caractère informatif, il serait nécessaire d'envisager, à très court terme, un GT sur l'avenir du CF. Car bon nombre d'acteurs s'inquiètent de son avenir.

Pourquoi alors qu'il est censé être une pierre angulaire de la DGFIP ?

Parce que depuis la fusion, nous avons le sentiment, nous les acteurs du contrôle fiscal, que le CF est devenu le vilain petit canard de notre administration.

Il semble embêter tout le monde : du contribuable fortuné empêché d'agir comme bon lui semble en vue d'optimiser, jusqu'au comptable public en charge du recouvrement des créances de contrôle fiscal dont certains critiquent la teneur, voire les montants.

En conséquence de quoi, force est de constater une désaffection des jeunes cadres A qui veulent à tout prix éviter la vérification. Le même phénomène est constaté au niveau des jeunes IP. Lors des dernières promotions, le poste le moins demandé était celui de chef de brigade...

Et que dire de la formation. Comme cela a été rappelé, notamment par l'UNSA/CGC lors d'un GT sur la formation initiale et continue, elle est devenue d'un niveau très inquiétant. Les jeunes cadres A qui sont affectés en directions de contrôle ont à peine les bases requises.

Confrontée à cette situation une direction régionale a été jusqu'à créer une brigade d'intégration d'une vingtaine de JAPA qui seront à nouveau formés pendant 1 an aux procédures de contrôle...

Qu'ont-ils fait à l'ENFIP pendant 1 an ?

Alors qu'on nous promettait un « nouveau monde » après la crise sanitaire, les anciens réflexes sont revenus : à fond sur les indicateurs et les repères d'activité. La pression statistique est bien de retour alors même que certains secteurs d'activité éprouvent des difficultés à se relever.

Nous en resterons là pour l'instant et nous reviendrons par la suite sur les différentes fiches au cours de nos discussions.

Nous vous remercions pour votre attention.