

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Rapport n° 602 (2017-2018) de M. Albéric de MONTGOLFIER, sénateur d'Eure-et-Loir

Réunie le mercredi 27 juin 2018 sous la présidence de M. Vincent ÉBLÉ, président, la commission des finances a examiné, sur le rapport de M. Albéric de MONTGOLFIER, le projet de loi n° 385 (2017-2018).

Ce texte, comprenant initialement 11 articles, **sera discuté en séance publique par le Sénat à partir du mardi 3 juillet prochain**. Les articles 1^{er}, 8 et 9 ont été examinés au fond par la commission des lois.

Sur le principe, la commission ne pouvait que **partager l'esprit de ce texte** et en accueillir favorablement les dispositions relevant de son champ de compétence, tout en constatant que, dans l'ensemble, elles étaient **de portée modeste**. Elle a donc décidé de les **adopter tout en renforçant leur efficacité et en garantissant leur sécurité juridique**.

Par ailleurs, **dix articles additionnels** ont été **insérés** dans le texte de la commission, afin d'y intégrer des **mesures plus ambitieuses**, en particulier concernant la **procédure de poursuite pénale des infractions fiscales** et la **lutte contre la fraude sur Internet**.

De conditions transparentes et objectives pour le dépôt des plaintes pour fraude fiscale

- La commission des finances, sur la proposition du rapporteur, a supprimé la procédure dite du « verrou de Bercy ».

- En application du dispositif actuel :

- seule l'administration fiscale peut déposer plainte pour fraude fiscale devant la juridiction pénale. Ce principe est inscrit dans la loi depuis 1920 ;

- depuis 1977, l'administration ne peut déposer plainte que sur l'avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF), commission indépendante composée principalement de magistrats.

- Ce dispositif, dont l'intérêt est de favoriser un recouvrement rapide et efficace des sommes dues, est toutefois **critiqué pour son manque de transparence** sur les critères suivis par l'administration lors du dépôt de plainte, s'agissant particulièrement du nombre élevé des dossiers qu'elle **ne transmet pas** à la CIF et qui figurent pourtant parmi les 4 000 dossiers « répressifs » avec un montant élevé.

15 000 dossiers
impliquant un manquement délibéré
avec application de pénalités d'au moins 40 %



4 000 dossiers « répressifs »
avec un montant élevé
(seuil implicite de 100 000 euros de droits éludés)



1 000 dossiers transmis à la CIF
L'administration prend en compte la gravité des comportements et les conditions propres à chaque dossier. La CIF autorise le dépôt de la plainte dans 90 % à 95 % des dossiers, souvent de bonne qualité.

- C'est pourquoi le rapporteur général, après avoir procédé à des vérifications sur place de ces dossiers dans les services les plus concernés de la direction générale des finances publiques (DGFIP), a **proposé de supprimer le « verrou de Bercy » et de le remplacer par un dispositif plus transparent et objectif**.

- Le dispositif adopté par la commission des finances (**article 13 nouveau**) prévoit que les dossiers seront obligatoirement transmis à l'autorité judiciaire dès lors qu'ils remplissent les critères cumulatifs suivants :
 - ❶ **des pénalités d'au moins 80 % sont susceptibles d'être appliquées**, ce qui permet de réserver le traitement judiciaire aux cas de manœuvres frauduleuses, d'activité occulte et d'abus de droit ;
 - ❷ **un montant sur lequel portent les pénalités supérieur à un seuil** qui serait fixé par décret en Conseil d'État, afin d'éviter la transmission de dossiers de faible montant ;
 - ❸ **les faits ont été réitérés ou des comportements aggravants ont été commis** : fraude en bande organisée, usage de faux documents ou de fausses identités, interposition d'un prête-nom ou d'une entité fictive, utilisation de comptes ou d'une domiciliation fictive à l'étranger etc.
- **Ces critères respectent l'exigence posée par le Conseil constitutionnel** de ne renvoyer devant la juridiction pénale que les affaires qui présentent **un caractère de gravité suffisante**.
- **Exceptionnellement**, l'administration peut estimer qu'un dossier remplissant les critères ci-dessus **ne justifie pas un renvoi** devant la justice pénale. **Dans ce cas, le parquet en est informé, et peut décider d'engager l'action pénale**.
- **L'administration conserve bien entendu la possibilité de déposer plainte pour les dossiers ne remplissant pas ces critères**, si les circonstances le justifient (nombreuses réitérations de fraude sur de faibles montants, exigence d'exemplarité eu égard à la profession exercée...).

Renforcer la lutte contre la fraude sur Internet en impliquant les plateformes en ligne

Déclaration automatique par les plateformes en ligne des revenus perçus par leurs utilisateurs

- **L'article 4** permettra de sécuriser les déclarations et de simplifier les démarches des utilisateurs. Il est **directement issu des propositions du groupe de travail de la commission des finances du Sénat** sur la fiscalité et le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique, et notamment de sa proposition de loi et de son rapport du 29 mars 2017, intitulé « *La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité* ».
- La commission a amélioré le dispositif afin que **les plateformes indiquent, lorsqu'elles en ont connaissance, la nature des revenus perçus** (biens, services, ou revenus exonérés comme le covoiturage et les ventes d'occasion). Cette mesure permettra d'**alimenter directement la déclaration pré-remplie** des contribuables.
- La commission a également prévu, à l'initiative de Jean-Marie VANLERENBERGHE **une transmission des informations à l'ACOSS** (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), alignée sur le dispositif proposé.

- Elle a adopté **un abattement forfaitaire de 3 000 euros sur les revenus perçus via des plateformes en ligne** et déclarés par celles-ci. Ce dispositif poursuit un **double objectif** : **inciter les utilisateurs** à choisir des plateformes respectueuses de la loi d'une part, et **simplifier le régime fiscal et social de l'économie collaborative** d'autre part. Cette mesure, mise en place par plusieurs pays, est également issue des propositions du groupe de travail de la commission des finances (**article 4 bis nouveau**).

Responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA

- La commission a adopté un article instituant un **régime inédit de responsabilité solidaire des plateformes en ligne pour le paiement de la TVA due par les vendeurs qui y exercent leur activité**. Cette responsabilité solidaire pourrait être mise en œuvre dans le cas où la plateforme n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer la régularisation des vendeurs qui lui auraient été formellement signalés par l'administration fiscale (**article 4 ter nouveau**).

- Le Royaume-Uni s'est doté d'un régime similaire en 2016, dont la mise en œuvre est une réussite : 2 100 procédures ont été lancées, et le nombre de vendeurs hors-UE enregistrés auprès de l'administration est passé de 1 600 en 2015 à 28 000 en 2018, représentant un total de 220 millions de livres sterling de recettes supplémentaires.
- Par comparaison, la France apparaît très en retard avec 3 000 sociétés enregistrées en 2017, 18 contrôles effectués, 2,1 millions d'euros de droits et pénalités notifiés, et 485 496 euros effectivement recouverts. La fraude à la TVA en matière de commerce en ligne est pourtant évaluée à au moins un milliard d'euros par an.
- La commission a complété ce dispositif par la possibilité de prélever la TVA au moment de la transaction (*split payment*), lui aussi issu des propositions du groupe de travail. Ce mécanisme est à l'étude dans plusieurs pays (article 4 quater nouveau).

Amélioration de l'effectivité et de la sécurité juridique des sanctions et procédures fiscales

La publicité des sanctions fiscales : une mesure à réserver aux sanctions définitives

- L'article 6 permet à l'administration fiscale de rendre publiques les sanctions qu'elle prend à l'encontre des personnes morales à raison de manquements particulièrement graves et portant sur un montant de droits éludés de 50 000 euros minimum. La publicité, actuellement réservée aux sanctions pénales, serait ainsi rendue possible, mais pas obligatoire, pour les sanctions administratives. Plus de 2 500 décisions administratives par an seraient potentiellement concernées.
- Compte tenu de l'écho que cette publication serait susceptible de rencontrer une fois prononcée, sa diffusion pourrait être difficile à interrompre, entraînant potentiellement pour une entreprise des conséquences économiques considérables.
- Tout en approuvant le principe de ce dispositif, la commission a donc adapté celui-ci afin que la publication des sanctions administratives en matière fiscale ne soit possible que pour les sanctions devenues définitives. Afin d'éviter de créer une nouvelle commission, elle a par ailleurs confié à la commission des infractions fiscales la mission d'émettre un avis sur la décision de publication.

Renforcement de divers dispositifs de lutte contre la fraude sur Internet

La commission a enfin adopté :

- Un dispositif permettant d'appliquer aux filiales françaises des sociétés multinationales les amendes encourues en cas de non réponse au droit de communication non nominatif ou d'absence de déclaration automatique (article 4 quinquies nouveau) ;
- Un article interdisant aux plateformes de verser des revenus à leurs utilisateurs sur des cartes prépayées, qui permettent de dissimuler des revenus à l'administration, renforçant une disposition adoptée fin 2017 à l'initiative du Sénat (article 4 sexies nouveau) ;
- Un dispositif, adopté à l'initiative de Nathalie GOULET, permettant aux agents des douanes de vérifier si les voyageurs qui sollicitent une restitution de la TVA sur leurs achats en France remplissent bien la condition de non-résidence fiscale (article 3).

La sanction des intermédiaires : des modalités améliorées mais une application incertaine

- L'article 7 rend passibles d'une sanction administrative les tiers ayant concouru intentionnellement, par leurs prestations, à l'élaboration de montage frauduleux ou abusifs donnant lieu à une majoration d'au moins 80 % des droits.
- Le dispositif initialement prévu par le projet de loi soulève des difficultés juridiques et pratiques dans la mesure où deux sanctions, pour le contribuable (fraude fiscale) d'une part et pour le conseil (fraude sociale) d'autre part, peuvent être appliquées en parallèle.
- La commission a donc adapté le dispositif afin de ne permettre à l'administration fiscale de sanctionner le tiers qu'une fois que la décision initiale concernant le contribuable ou le cotisant est devenue définitive.
- En tout état de cause, la mise en œuvre de ce dispositif sera complexe, en particulier à l'égard de professions couvertes par le secret professionnel. En l'absence de communication volontaire par le client des documents concernés, l'administration fiscale ne peut les saisir. La démonstration du caractère

intentionnel et direct de la prestation en cause pourrait donc être difficile à établir, *a fortiori* s'agissant de tiers installés à l'étranger.

La liste des États et territoires non coopératifs : un élargissement en trompe-l'œil

- **L'article 11** ajoute à la liste française des États et territoires non coopératifs (ETNC) les sept pays qui figurent sur la liste européenne des paradis fiscaux, adoptée fin 2017, mais qui est en elle-même dépourvue d'effet juridique.
- La réalité est toutefois en-deçà du volontarisme affiché : dans le détail, seuls les pays de la liste européenne qui ne respectent pas le critère relatif aux structures « offshore » se verraient appliquer l'ensemble des sanctions prévues pour les ETNC, ce qui ne concerne en pratique qu'un seul et unique État (Palaos). Les autres pays ne se verraient appliquer qu'une petite partie des mesures (6 sur 24) prévues pour les ETNC, les plus dissuasives n'étant pas applicables (retenues à la source de 75 %, exclusion du régime mère-fille etc.).

Liste française des ETNC

Botswana
Brunei
Guatemala
Îles Mashall
Nauru
Niue
Panama

Liste de l'Union européenne

Guam
Îles Vierges américaines
Namibie
Palaos
Samoa
Samoa américaines
Trinité et Tobago

- D'une manière générale, la liste des ETNC est un instrument puissant mais de portée réduite. Les deux listes ne comportent chacune que sept États, dont aucun n'est un centre financier mondial.

- La commission a modifié cet article pour inclure le critère de l'échange automatique d'informations, et non plus à la demande, parmi les critères d'inscription sur la liste, et améliorer l'information du Parlement.

Rétablissement de la faculté transactionnelle de l'administration fiscale

- La commission a rétabli la possibilité pour l'administration de procéder à des transactions, y compris dans les cas où des poursuites pénales seraient engagées, comme elle pouvait le faire avant 2013 (**article 12 nouveau**).
- La transaction ne peut en aucun cas porter sur le montant des droits éludés, mais permet seulement, par une atténuation des pénalités administratives, de garantir un recouvrement rapide et efficace. Elle ne met en aucun cas fin aux poursuites pénales engagées.
- Afin de garantir un usage transparent de cette possibilité, le rapport publié chaque année sur le sujet serait enrichi, et le président et le rapporteur général des commissions des finances seraient informés de toutes les transactions relatives à des faits transmis à la justice pénale ou d'un montant important.

La discussion en séance publique portera sur le texte adopté par la commission des finances, qui inclut les modifications proposées aux articles 1^{er}, 8 et 9 par la commission des lois.



Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01 42 34 23 28
secretariat.finances@senat.fr

Albéric de Montgolfier
Rapporteur général de la
commission des finances
Sénateur d'Eure-et-Loir
(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 602 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-385.html>