

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 17 juillet 2013

(8<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. CHARLES GUENÉ

### Secrétaires :

MM. Hubert Falco, Gérard Le Cam.

1. **Procès-verbal** (p. 7322)
2. **Communication relative à la mission temporaire d'un sénateur** (p. 7322)
3. **Communication relative à des commissions mixtes paritaires** (p. 7322)
4. **Modification de l'ordre du jour** (p. 7322)
5. **Rappels au règlement** (p. 7323)
 

MM. Éric Bocquet, le président.

MM. Jean-Jacques Hyst, le président, Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.
6. **Lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière – Procureur de la République financier.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi et d'un projet de loi organique dans les textes de la commission (p. 7325)
 

Discussion générale commune : Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice ; MM. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget ; Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi ; Mme Virginie Klès, rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi organique ; M. François Marc, rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi.

MM. Éric Bocquet, Yves Détraigne, Nicolas Alfonsi, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, François Rebsamen, Mme Nathalie Goulet, MM. François Fortassin, Philippe Marini, Jacques Chiron, Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Jean Arthuis.

Demande de priorité (p. 7359)

Demande de priorité de l'article 15 avant l'article 13. – M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – La priorité est ordonnée.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.
7. **Communication du Conseil constitutionnel** (p. 7359)
 

*Suspension et reprise de la séance* (p. 7360)

8. **Lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière – Procureur de la République financier.** – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi et d'un projet de loi organique dans les textes de la commission (p. 7360)

Discussion générale commune (*suite*) : M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget ; Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.

Clôture de la discussion générale commune.

PROJET DE LOI (p. 7365)

Article 1<sup>er</sup> (p. 7365)

Mme Cécile Cukierman.

Amendement n° 28 de M. Jean-Jacques Hyst. – MM. Jean-Jacques Hyst, Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois ; Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; MM. François Pillet, Jacques Mézard, Michel Mercier, Jean-Yves Leconte.

MM. François Rebsamen, le président.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 7370)

M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux, MM. Jean-Jacques Hyst, le président, François Zocchetto, Gérard Longuet.

Amendement n° 156 de la commission. – M. le président.

Adoption, par scrutin public, de l'amendement n° 28 supprimant l'article, l'amendement n° 156 devenant sans objet.

Amendement n° 82 de Mme Nathalie Goulet. – Devenu sans objet.

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> (p. 7371)

Amendement n° 77 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, le rapporteur, Mme la garde des sceaux, MM. François Pillet, Jacques Mézard, Jean-Jacques Hyst, Mme Cécile Cukierman, M. François Rebsamen, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 1<sup>er bis</sup> (p. 7373)

Amendement n° 135 de M. Philippe Dominati. – MM. Philippe Dominati, le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux ; M. Gérard Longuet, Mme Virginie Klès, rapporteur de la commission des lois ; MM. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; Jean Arthuis. – Rejet.

M. Gérard Longuet.

Amendement n° 75 de M. Éric Bocquet. – M. Éric Bocquet.

Amendement n° 136 de M. Philippe Dominati. – M. Philippe Dominati.

Amendement n° 76 de M. Éric Bocquet.

M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Rejet des amendements n°s 75, 136 et 76.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 7377)

Amendement n° 78 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Rejet.

Articles 1<sup>er</sup> *ter* A, 1<sup>er</sup> *ter* et 1<sup>er</sup> *quater*. – Adoption

Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> *quater* (p. 7378)

Amendements identiques n°s 14 de Mme Nathalie Goulet et 68 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, François Marc, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Bernard Cazeneuve, ministre délégué ; Thani Mohamed Soilihi. – Retrait de l'amendement n° 14 ; rejet de l'amendement n° 68.

Amendement n° 43 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, le rapporteur, Bernard Cazeneuve, ministre délégué. – Rejet.

Amendement n° 123 de Mme Esther Benbassa. – Mme Esther Benbassa, M. le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Retrait.

Article 2. – Adoption (p. 7381)

Articles additionnels après l'article 2 (p. 7381)

Amendement n° 81 de Mme Nathalie Goulet. – Retrait.

Amendement n° 44 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Retrait.

Article 2 *bis* (*supprimé*) (p. 7382)

Amendement n° 58 de M. Éric Bocquet. – MM. Éric Bocquet, le rapporteur, Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 2 *ter* (*nouveau*) (p. 7383)

Amendements identiques n°s 110 rectifié *bis* de M. Vincent Delahaye, 114 rectifié de M. Jacques Mézard et 147 de M. François Marc. – MM. Jean Arthuis, Jacques Mézard, François Marc, le rapporteur, Bernard Cazeneuve, ministre délégué ; Mmes Marie-Noëlle Liemann, Esther Benbassa, MM. François Pillet, Jean-Jacques Hyest, Éric Bocquet, François Zocchetto. – Adoption des trois amendements supprimant l'article.

Amendement n° 59 de M. Éric Bocquet. – Devenu sans objet.

Renvoi de la suite de la discussion.

## 9. **Ordre du jour** (p. 7389)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. CHARLES GUENÉ

### vice-président

**Secrétaires :**  
**M. Hubert Falco,**  
**M. Gérard Le Cam.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente-cinq.)*

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### COMMUNICATION RELATIVE À LA MISSION TEMPORAIRE D'UN SÉNATEUR

**M. le président.** Mes chers collègues, je vous rappelle que, par courrier en date du 20 juin 2013, M. le Premier ministre a fait part de sa décision de placer, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, M. Jean-Pierre Michel, sénateur de la Haute-Saône, en mission temporaire auprès de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.

Cette mission portera sur les missions et l'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse.

Acte est donné de cette communication.

3

### COMMUNICATION RELATIVE À DES COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

J'informe également le Sénat que les commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique et du projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique ne sont pas parvenues à l'adoption d'un texte commun.

4

### MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Par lettre en date de ce jour, le Gouvernement demande que l'ordre du jour des séances des mardi 23 juillet, mercredi 24 juillet et jeudi 25 juillet soit modifié comme suit :

#### Mardi 23 juillet 2013

À 9 heures 30 :

1°) Questions orales

À 15 heures :

2°) Projet de loi organique portant actualisation de la loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (texte de la commission n° 778, 2012-2013) et projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (texte de la commission, n° 779, 2012-2013)

À 21 heures 30 :

3°) Suite éventuelle de l'ordre du jour de l'après-midi

4°) Proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris (texte de la commission, n° 781, 2012-2013)

*(Le délai limite de dépôt des amendements de séance pourrait être fixé au lundi 22 juillet à douze heures et le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale serait d'une heure.)*

#### Mercredi 24 juillet 2013

À 14 heures 30 :

1°) Proposition de loi relative au fonctionnement des réseaux de soins créés par les mutuelles et aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes de protection sociale complémentaire et les professionnels de santé (texte de la commission, n° 776, 2012-2013)

À 21 heures 30 :

2°) Suite éventuelle de l'ordre du jour de l'après-midi

3°) Nouvelle lecture du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012

*(Le délai limite de dépôt des amendements de séance pourrait être fixé ce même jour à dix-sept heures et le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale serait d'une heure.)*

**Jeudi 25 juillet 2013**

À 9 heures 30 :

1°) Trois conventions internationales en forme simplifiée

2°) Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France (texte de la commission, n° 769, 2012-2013)

*(Le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale serait d'une heure.)*

3°) Conclusions des commissions mixtes paritaires ou nouvelles lectures du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et du projet de loi organique relatif au procureur de la République financier

*(Le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale commune serait d'une heure.)*

À 14 heures 30 et, éventuellement, le soir :

4°) Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin

5°) Nouvelle lecture du projet de loi et du projet de loi organique relatifs à la transparence de la vie publique

*(Le temps attribué aux orateurs des groupes dans la discussion générale commune serait d'une heure.)*

Il n'y a pas d'observation ?...

Il en est ainsi décidé.

5

## RAPPELS AU RÈGLEMENT

**M. le président.** La parole est à M. Éric Bocquet, pour un rappel au règlement.

**M. Éric Bocquet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36 de notre règlement, relatif à l'organisation de nos travaux.

Mme Nathalie Goulet et moi-même, en tant que membres de la commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux, avons participé ce matin, à l'Assemblée nationale, à une conférence de presse qui faisait suite à l'arrestation de M. Pierre Condamine-Gerbier.

Ancien banquier associé de la compagnie Reyl, à Genève, M. Condamine-Gerbier a été arrêté et incarcéré en Suisse, au début du mois de juillet, sur la demande du procureur de la Confédération : c'est dire si cet événement nous plonge d'emblée au cœur du débat que nous allons entamer dans quelques instants !

Les motifs de cette arrestation, impliquant une garde à vue susceptible d'être transformée, au fil du temps, en détention provisoire, sont connus : Pierre Condamine-Gerbier est inculpé pour des délits contre l'État, plus précisément pour « service de renseignements économiques » et « vol et falsification de documents ».

Ce qui est reproché à Pierre Condamine-Gerbier est connu de chacun d'entre nous : c'est d'avoir transmis à la justice française des éléments prouvant l'existence de revenus et de patrimoines dissimulés par le secret bancaire helvétique, mais détenus par un certain nombre de nos compatriotes, dont plusieurs personnalités politiques.

Pierre Condamine-Gerbier avait été entendu, le 12 juin dernier, par la commission d'enquête sur les banques, les acteurs financiers et la fraude et l'évasion fiscales, dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur. Il a également été entendu par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les circonstances ayant conduit à la révélation du dossier Cahuzac.

Nous n'avons, selon moi, aucun jugement de valeur à porter sur les affirmations et déclarations de M. Condamine-Gerbier ; son témoignage constituera, au même titre que l'ensemble des auditions organisées par notre commission d'enquête, un élément de réflexion et d'appréciation des situations, ainsi que, peut-être, l'origine d'une proposition.

Pour le reste, quoi qu'on en pense, il est certain que la place de Pierre Condamine-Gerbier n'est pas au fin fond d'une prison, fût-elle helvétique, mais au côté de nos administrations judiciaire et fiscale, pour les aider à repérer et à combattre la fraude et l'évasion fiscales dans notre pays.

C'est pourquoi je demande que la France intervienne, au niveau nécessaire, pour que la liberté soit rendue à Pierre Condamine-Gerbier : celui-ci doit retrouver la pleine liberté de ses mouvements, de ses actes et de sa parole !

Alors même que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est devenue une priorité internationale – et j'espère que les travaux du Sénat auront contribué à ce que, en la matière, la parole de la France soit entendue dans le concert des nations –, l'attitude de la Suisse dans cette affaire semble montrer que, hélas ! de fortes résistances demeurent face aux exigences grandissantes de transparence, sensibles dans les opinions publiques aussi bien qu'au niveau des États et des gouvernements.

Mes chers collègues, la France doit obtenir, dans les plus brefs délais, la libération de Pierre Condamine-Gerbier ! *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC. – Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. François Marc et M. François Trucy applaudissent également.)*

**M. le président.** Monsieur Bocquet, acte vous est donné de ce rappel au règlement.

La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, mes chers collègues, mon rappel au règlement – un vrai, celui-là ! *(Sourires sur les travées de l'UMP.)* – touche à l'organisation de nos travaux et se fonde sur l'article 29 bis de notre règlement.

Je reprendrai les observations qu'a présentées ce matin notre collègue Catherine Troendle, lors de la réunion la commission des lois au cours de laquelle celle-ci a examiné le rapport de M. Roger Madec – qui va plus vite que son ombre ! – sur la proposition de loi fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris.

La genèse de cette proposition de loi est originale et hybride ; son texte est issu d'un savant mélange entre les travaux de l'Assemblée nationale, la volonté du Gouvernement de contourner l'avis du Conseil d'État et l'impératif de légiférer imposé au Parlement.

Certains ont parlé d'un processus baroque. Pour ma part, j'aime trop l'art baroque et, surtout, la musique baroque pour utiliser ce qualificatif : je dirai donc qu'il est biscornu ! (*Sourires.*)

Le Gouvernement, pris par l'urgence après que, dans sa décision du 16 mai dernier, le Conseil constitutionnel eut invalidé le tableau, annexé au code électoral, relatif à la répartition des sièges de conseiller de Paris, a décidé que nous devons légiférer sur ce sujet. Il faut dire que les délais se raccourcissent de jour en jour puisque cette nouvelle répartition devra s'appliquer aux prochaines élections municipales, en mars 2014.

Or le Gouvernement, qui a pourtant une grande habitude du recours à la procédure accélérée, a omis de la mettre en œuvre (*M. Alain Gournac s'esclaffe.*) pour la proposition de loi dite Urvoas, soumise à l'examen du Parlement au cours de la session extraordinaire, en vertu du décret du Président de la République du 14 juin dernier, sous le nom de « proposition de loi relative à l'élection des conseillers de Paris ».

Ainsi, le Gouvernement, avec la négligence dont il est coutumier, et qui trahit son grand amateurisme (*M. Bruno Sido acquiesce.*), a pris le risque que cette proposition de loi ne soit pas votée avant la fin de la session extraordinaire.

Alors, on a essayé de trouver une solution... Le président Sueur a contribué à la résolution de ce problème...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Absolument, et je le revendique !

**Mme Nathalie Goulet.** De celui-ci comme de beaucoup d'autres !

**M. Jean-Jacques Hyest.** ... en déposant une nouvelle proposition de loi, frappée, elle, du sceau gouvernemental de l'urgence,...

**M. Alain Gournac.** Et écrite par le Gouvernement !

**M. Jean-Jacques Hyest.** ... dont le contenu est identique à celui de la proposition de loi Urvoas, déjà adoptée par l'Assemblée nationale, mais dont il a habilement changé le nom.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Je ne suis pas un amateur ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest.** En définitive, on soumet à notre examen une vraie-fausse proposition de loi Urvoas, version Sueur !

Monsieur le président, mes chers collègues, nous sommes face à un nouveau cafouillage qui pourrait prêter à sourire s'il ne s'agissait pas d'une méthode de gouvernance.

L'affaire est d'autant plus grave que cette proposition de loi, soumise à l'examen de la commission des lois ce matin, n'a été inscrite qu'hier soir à l'ordre du jour de la session extraordinaire – l'annonce nous en a été faite à la fin de la séance – puisqu'elle ne figurait pas dans le décret du 14 juin dernier convoquant le Parlement en session extraordinaire.

Il est vrai que nous avons déjà connu pire, avec les projets de loi dits Duflot... On ne s'étonne plus de rien !

Outre que les conditions dans lesquelles nous devons travailler sont honteuses pour la démocratie, la constitutionnalité des procédures que nous subissons est sujette à caution. Nous refusons d'être les complices de ces manipulations (*M. le président de la commission des lois s'exclame.*) destinées à rattraper des erreurs majeures dans l'organisation des travaux législatifs.

Cet épisode est une nouvelle preuve que le Gouvernement méprise le Parlement et qu'il navigue sans boussole, ou peut-être sans gouvernail ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** Voire sans les deux !

**M. le président.** Mon cher collègue, acte vous est donné de ce rappel au règlement.

La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur Hyest, vos observations ont déjà été présentées par Mme Catherine Troendle, ce matin, en commission des lois ; je constate que vous voulez leur donner une très large publicité, ce qui est votre droit.

**M. Bruno Sido.** C'est bien normal !

**M. Jean-Patrick Courtois.** Puisqu'il y a eu des erreurs !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Mon cher collègue, que celui qui n'a jamais commis d'erreur jette la première pierre ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

**M. Alain Chatillon.** Vous ?

**M. Alain Gournac.** Vous, vous en avez déjà commis pas mal !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Chers collègues de l'opposition, je vais vous expliquer exactement ce qui s'est passé.

Une erreur a été commise.

**M. Bruno Sido.** Faute avouée est à moitié pardonnée ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Elle est désormais réparée.

**M. Bruno Sido.** À moitié !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Je veux rappeler que, si nous devons légiférer à nouveau concernant le Conseil de Paris, c'est d'abord parce que le groupe UMP a saisi le Conseil constitutionnel, ce qui était au demeurant son droit le plus strict.

Cela étant, comme l'a dit Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, le résultat de votre saisine, mes chers collègues, ne correspond pas tout à fait à vos attentes !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il a été au-delà de nos espérances !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Parlons vrai : je ne suis pas sûr que la nouvelle répartition des sièges entre les arrondissements soit exactement conforme à ce que vous souhaitiez...

**M. Alain Gournac.** Cuisine !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Ce n'est pas du tout de la cuisine ! Vous le savez, mon cher collègue, quand le Conseil constitutionnel prend une décision, nous n'avons pas à la commenter : elle s'applique à toutes les autorités de l'État.

Dans la mesure où cette décision contraint le législateur à légiférer à nouveau, il était logique qu'une proposition ou un projet de loi fût déposé.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Un projet de loi, oui !

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* Monsieur Hyest, les deux possibilités sont prévues par la Constitution.

Une proposition de loi a donc été déposée par M. Jean-Jacques Urvoas, notre estimé collègue député, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, afin de répondre le plus strictement possible aux considérants du Conseil constitutionnel.

Une erreur a donc été commise, je ne le nie pas, qui a consisté, pour le Gouvernement, à ne pas engager la procédure accélérée sur ce texte ; un point, c'est tout ! Vous vouliez que cela se sache : maintenant, cela est su !

Dans les circonstances que j'ai rappelées, que fallait-il faire ? Vous le savez parfaitement, lorsque la procédure accélérée n'est pas engagée, six semaines doivent s'écouler entre le dépôt du texte et son examen ; c'est la règle.

Par ailleurs, vous en conviendrez, il est juste que la loi qui s'appliquera aux prochaines élections municipales à Paris soit adoptée dans les meilleurs délais, ne serait-ce que pour que chacun sache dans quel cadre se dérouleront ces élections.

Ainsi, pour que ce texte soit voté le plus rapidement possible, j'ai en effet aidé à trouver une solution en signant une proposition de loi pratiquement identique à celle de M. Urvoas – à l'exception du titre –, qui a été inscrite par M. le Président de la République, par la voie d'un décret complémentaire, à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Le dépôt de ce texte a donné lieu à la nomination d'un rapporteur, M. Roger Madec, qui avait déjà préparé son rapport. Il l'a présenté ce matin à la commission, laquelle l'a approuvé parce que sa position respecte très strictement, tout comme le texte que j'ai eu l'honneur de présenter, la décision du Conseil constitutionnel. Le Sénat examinera cette proposition de loi, puis l'Assemblée nationale l'examinera à son tour.

L'erreur sera ainsi réparée et nous aurons tiré toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. *(Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste.)*

**M. Alain Gournac.** Cafouillage !

6

## LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET LA GRANDE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE – PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE FINANCIER

### DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN PROJET DE LOI ET D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE DANS LES TEXTES DE LA COMMISSION

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (projet n° 690, texte de la commission n° 739, rapport n° 738, avis n° 730) et du projet de loi organique, adopté par

l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au procureur de la République financier (projet n° 691, texte de la commission n° 741, rapport n° 738).

La conférence des présidents a décidé que ces deux textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux, ministre de la justice.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous présente aujourd'hui le projet de loi ordinaire relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et le projet de loi organique contenant les dispositions d'adaptation rendues nécessaires par la création d'un parquet financier à compétence nationale, en ce qui concerne les conditions de nomination et de durée de mandat du procureur financier à compétence nationale.

Ces textes sont issus d'une volonté très forte, exprimée par le Président de la République au cours de sa campagne électorale et à nouveau dès le début de cette législature, de lutter avec détermination contre les corruptions et les fraudes.

Le 10 avril dernier, le Président de la République affirmait qu'il fallait mener une lutte implacable contre les dérives de l'argent, la cupidité et la finance occulte. Il a rappelé que, l'exemplarité de la République étant la condition de son autorité, il importait de faire en sorte que la lutte contre la fraude convainque nos concitoyens de la nécessité, d'une part, d'accepter l'impôt dans sa progressivité, conformément au principe d'égalité, et, d'autre part, d'éradiquer les paradis fiscaux, qui nuisent à l'emploi.

L'actualité de ces derniers mois a conduit le Gouvernement à accélérer un calendrier mis en œuvre depuis juin 2012, de façon à apporter une réponse forte et lisible à un acte de fraude fiscale et de corruption auquel il a été confronté.

Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement doit faire face à la corruption, à la fraude et à divers actes d'atteinte à la probité. Selon certains ouvrages de philosophie et de droit, la corruption et la fraude sont des maux inhérents à la démocratie ; il existe en tout cas un courant de pensée pour lequel la démocratie va de pair avec la corruption. Je vois là une idée assez désespérante, car je ne peux pas croire que le fait d'organiser le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple soit de nature à induire inévitablement des actes de corruption.

Michelet, quant à lui, qualifiait la corruption de « mal naturel ». Pour ma part, je dirai que ces maux remontent malheureusement en tout cas à l'Antiquité, ainsi que l'attestent, notamment, Platon et Cicéron.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, dans le droit romain, la corruption était, comme la concussion, punie d'une manière extrêmement sévère puisqu'elle entraînait la condamnation à mort.

Cependant, du droit romain nous tenons aussi un mot qui nous est cher, celui de candidat. Le terme *candidatus* signifiait que la personne se présentant aux suffrages des citoyens avait, en blanchissant sa toge, fait montre de son désintéressement et de son intention de se dévouer à l'intérêt général et aux affaires communes.

En tout état de cause, la corruption est un mal qui a traversé les siècles, mal auquel les gouvernements divers ont apporté des réponses également diverses.

Dès le code pénal de 1810, promulgué par Napoléon Bonaparte, la corruption est qualifiée de crime et punie de la peine du carcan ainsi que d'une amende. En 1832, la peine du carcan, considérée comme infamante, est remplacée par la dégradation civique, la peine d'amende étant maintenue.

Au fil du temps, des affaires retentissantes ont donné lieu à l'élaboration progressive d'un arsenal pénal, apportant des réponses au fur et à mesure que des formes de fraude et de corruption étaient révélées.

En 1887, l'affaire des décorations conduit à la démission de Jules Grévy, dont le gendre faisait attribuer des décorations, et donne lieu à la définition, par la loi d'août 1889, adoptée en pleine effervescence boulangiste, du délit de trafic d'influence.

Cela n'empêche pas, en 1892, le scandale de Panama, qui ruine plus de 85 000 souscripteurs, mais aussi et surtout la réputation des milieux politiques et médiatiques, se traduisant par des démissions de ministres, l'élimination d'un tiers des élus et une désaffection à l'égard du suffrage universel : le scrutin qui a suivi n'a mobilisé que 29 % des électeurs.

En 1934, c'est l'affaire Stavisky, qui se conclut par le vote, en août 1935, d'une loi créant le délit d'abus de biens sociaux.

La période plus récente n'a pas été épargnée.

Nous avons connu, à partir des années 1970 et 1980 un certain nombre de scandales immobiliers. En 1988, un trafic d'armes avec l'Iran est à l'origine d'une loi instaurant le principe du financement public des partis politiques. En 1990, le scandale lié aux conditions d'attribution des marchés publics donne lieu à la loi Rocard, qui limite les dépenses électorales. En 1993, la loi Sapin rend obligatoire la publicité et la mise en concurrence pour l'attribution des marchés publics et, en 1995, diverses affaires conduisent au vote de la loi Balladur, qui interdit le financement des partis politiques et des campagnes électorales par les personnes morales.

Ainsi, toute une série de textes sont venus répondre à des situations diverses de corruption et de fraude.

La réflexion n'a pas été en reste puisqu'un certain nombre de rapports ont été rendus sur ce sujet : le rapport Vedel de 1993, le rapport Rozès de 1994, le rapport Sauvé de 2010 et le rapport Jospin de 2012. Tous ont examiné ces actes de corruption et d'atteinte à la probité et ont proposé un certain nombre de solutions.

Tout cela signifie que nous ne sommes pas dans une situation de non-droit. Nous disposons d'un arsenal répressif pour faire face à un certain type de corruption. Néanmoins, nous sommes obligés de constater une sorte de fragilité intrinsèque de l'État, son incapacité à anticiper, prévenir et entraver la corruption et la fraude.

Cette situation est essentiellement liée aux types de réponses apportées à toutes ces situations. Chaque fois, elles ont été très ciblées : on a créé des incriminations nouvelles, on a renforcé les sanctions pénales, en essayant de courir après des astuces mutantes, dont la plasticité s'avérait absolument phénoménale.

Aujourd'hui, le choix du Gouvernement est d'une autre nature. Je vous l'ai dit, notre travail a été profondément mûri. Il s'agit non pas de réagir, en courant après la corruption et les atteintes à la probité, dont les métamorphoses sont multiples et permanentes, mais de concevoir une politique pénale globale, qui soit capable sinon d'éradiquer totalement les atteintes à la probité, les corruptions et les fraudes, au moins de les rendre plus difficiles, plus risquées, socialement stigmatisantes et, surtout, financièrement extrêmement coûteuses.

C'est la raison pour laquelle ce travail particulièrement novateur, issu d'une réflexion nourrie et de nombreuses consultations, menées pendant plusieurs mois, s'appuie sur des réformes structurelles.

Il faut répondre, d'abord, à la nécessité de détecter ces infractions le plus tôt possible, et cela quel que soit leur degré d'élaboration, de sophistication. Pour ce faire, il convient d'être armé, ce qui justifie la création d'un office central de lutte contre les atteintes à la probité.

Le Gouvernement a également choisi de spécialiser le ministère public, de façon qu'il soit en capacité de répondre à ces fraudes et corruptions d'une grande complexité, dissimulées grâce à d'incroyables astuces. Le projet de loi organique vise ainsi à créer un procureur financier au sein d'un parquet financier à compétence nationale.

Au-delà, il est également nécessaire de structurer davantage encore la politique pénale et la politique fiscale, de veiller à une meilleure coordination entre l'une et l'autre, indépendamment de leur cohérence interne, de mieux adapter notre arsenal répressif. Il importe aussi que le ministère public et les juges puissent requérir et prononcer des sanctions dissuasives, et que les tribunaux aient les moyens de les faire exécuter.

Il s'agit donc d'un projet global, structuré, qui vise à traiter ces infractions en amont avec la plus grande efficacité. En amont, pour rendre les moyens d'enquête plus performants, nous allons créer cet office central regroupant des officiers de police judiciaire ayant des profils professionnels diversifiés. En aval, nous veillerons, au-delà même du prononcé des sanctions, à rendre celle-ci dissuasives dans leur exécution.

Ce projet de loi a donc été travaillé en profondeur, comme l'attestent les conditions de sa maturation et de son élaboration. Dès le mois de juin 2012, j'ai mobilisé les services de la Chancellerie, précisément la direction des affaires criminelles et des grâces et le service central de prévention de la corruption. Nous avons également travaillé avec le pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris, de même qu'avec l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'AGRASC. Nous avons ainsi élaboré un plan d'ensemble de lutte contre la corruption.

J'ai également auditionné des magistrats instructeurs, des procureurs, des universitaires, de façon à apporter des réponses qui soient non pas simplement ponctuelles et ciblées, mais structurelles, dont l'efficacité soit durable.

Le 24 octobre 2012, dans ma réponse officielle au rapport de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, j'ai fait savoir que la France non seulement prendrait en compte les préconisations qui y étaient contenues, mais encore introduirait certaines dispositions dans son code pénal et conférerait aux associations de lutte contre la corruption les droits réservés à la partie civile, de façon à leur permettre de dénoncer les actes de corruption et de fraude.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait le choix d'articuler son action autour de cette nécessaire lutte contre la corruption, la fraude, la grande délinquance économique et financière en assurant d'abord l'indépendance de la justice.

C'est dans cette cohérence d'ensemble, dans le cadre de cette mobilisation du Gouvernement pour lutter avec détermination contre les infractions en général, contre ce type d'infractions en particulier, que s'inscrivent un certain nombre de textes de loi qui vous ont été soumis récemment : le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, le projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique, que vous avez adopté hier.

C'est également dans ce but que j'ai diffusé, le 19 septembre 2012, une circulaire de politique pénale générale.

Notre action s'inscrit donc dans un plan d'ensemble, qui consiste à mettre un terme aux instructions individuelles – et donc à l'immixtion du pouvoir exécutif, du pouvoir politique, dans l'action judiciaire –, à aligner les règles de nomination des magistrats du ministère public sur celles qui sont applicables aux magistrats du siège, en respectant l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des procureurs et des procureurs généraux.

Des garanties sont ainsi données aux magistrats pour assurer la neutralité et l'impartialité de leur action. Surtout, nos concitoyens auront la certitude que le pouvoir politique ne s'immisce pas dans les affaires pénales en donnant éventuellement des consignes de non-lieu, de relaxe, de prononcé de peine ou d'appel, si une sanction pénale lui apparaît trop lourde.

Cette politique du Gouvernement, dont je viens de souligner la cohérence, se décline à travers les diverses initiatives qu'il a prises. La logique qui sous-tend cette démarche est liée à sa détermination à lutter contre les multiples formes de fraude et de corruption, contre les actes de blanchiment, contre les escroqueries financières et fiscales, toutes infractions généralement commises en bande organisée.

Ces infractions ne sont pas seulement des fautes morales, et ce n'est pas un combat moral que nous menons ; certes, ce sont chaque fois des faits graves, mais nous considérons que c'est aussi une véritable violence qui est faite à la société, à nos concitoyens, dans une période difficile pour eux, dans une période de fragilisation économique et professionnelle généralisée, dans une période où existent des risques de déclassement social.

Je rappelle que pas moins de 8,5 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté dans notre pays et que même ceux qui ont un emploi et perçoivent un revenu – ceux qu'on appelle les travailleurs pauvres – peuvent être fragilisés. À une période où tant de personnes sont confrontées à de telles difficultés, vivent de telles angoisses, il n'est pas tolérable que la fraude fiscale puisse échapper à toute vigilance et donc à toute sanction pénale. Il n'est pas supportable que les fraudeurs puissent donner l'impression qu'ils bénéficient d'une quelconque clémence ou complaisance.

Nous considérons que ces actes de fraude, ces actes de corruption, ces atteintes à la probité sont de nature à fragiliser les fondements mêmes de la démocratie, remettent en cause

le contrat social, dans une période de vulnérabilité générale, et ébranlent gravement le pacte républicain. C'est pourquoi il est essentiel d'apporter des réponses structurées et durables.

D'ailleurs, l'étymologie du verbe « corrompre » traduit bien l'agression contre la société que constitue la corruption, puisque, en latin, *corrumpere* signifie « rompre avec l'ensemble » : c'est en effet casser le contrat, le pacte qui lie l'ensemble. La corruption est bien de nature à défaire le lien social. C'est pourquoi, je le répète, cette lutte n'est pas seulement morale, il ne s'agit pas simplement de combattre une infraction pénale ; il s'agit de mettre un terme à des comportements et des actes qui agressent la société tout entière, qui font violence à ceux qui, dans notre société, sont en situation de fragilité.

Le texte de loi qui vous est présenté contient des dispositions dont certaines – les articles 3, 10 et 11 –, intéressent essentiellement le ministère de l'économie et des finances ; Bernard Cazeneuve vous en entretiendra tout à l'heure. Ainsi, le quantum de peine a été modifié en cas de fraude fiscale complexe et le champ des techniques spéciales d'enquête est élargi à certains délits de fraude fiscale commis en bande organisée ou aggravés par des circonstances mentionnées au livre des procédures fiscales.

Par ailleurs, je l'ai dit, le projet de loi permet aux associations agréées de lutte contre la corruption de jouir de tous les droits reconnus à la partie civile. Nous consolidons ainsi une jurisprudence de la Cour de cassation aux termes de laquelle des associations peuvent déclencher l'action publique contre les actes de corruption.

Un certain nombre de dispositifs sont créés afin de rendre plus dissuasives les sanctions pénales : elles sont aggravées significativement et, surtout, les conditions de leur exécution sont renforcées.

Nous créons un parquet financier à compétence nationale, qui, parmi ses attributions, sera chargé de la lutte contre toutes les atteintes à la probité, lesquelles couvrent les actes de fraude et de corruption, mais également les infractions de favoritisme, de détournement de fonds publics, les conflits d'intérêts et ce qu'on appelle le « pantouflage », ce comportement que l'on rencontre au terme de l'exercice de certaines fonctions publiques.

Le parquet financier sera également chargé de lutter contre les infractions à la TVA, dont nous savons à quel point elles pèsent sur les recettes publiques, sur la capacité de l'État, de la puissance publique au sens large, à financer les services publics, particulièrement nécessaires, en cette période de crise, de difficultés économiques et sociales, pour soulager les personnes à faibles revenus, notamment celles qui perçoivent des revenus de solidarité.

Nous avons également fait le choix de faciliter la dénonciation des actes de fraude et de corruption. Ainsi, certaines associations, je l'ai dit, disposeront des droits reconnus à la partie civile. De même, nous créons un dispositif de protection des lanceurs d'alerte. Nous étendons le mécanisme d'exemption ou de réduction de peine applicable aux « repentis », ce qui permettra de repérer et de démanteler des réseaux. Nous élargissons le champ des sanctions prévues pour certaines infractions financières et douanières.

Nous veillerons en outre à ce que les sanctions soient réellement dissuasives, et leur alourdissement financier se conjuguera à cet égard à la stigmatisation sociale. Le projet

de loi aggrave donc considérablement le montant des amendes encourues. Certaines d'entre elles passent de 30 000 euros à 200 000 euros, d'autres de 70 000 euros à 500 000 euros.

Surtout, nous alignons le régime des personnes morales sur celui des personnes physiques en ce qui concerne les saisies des avoirs criminels. Dorénavant, les montants susceptibles d'être saisis seront identiques dans les deux cas et ces saisies pourront porter sur la totalité du patrimoine. Cette disposition est extrêmement importante et, mesdames, messieurs les sénateurs, si vous le souhaitez, je pourrai vous fournir des éléments d'information détaillés sur les saisies effectuées par l'AGRASC. Sachez en tout cas que, en moins de trois ans, celle-ci a accompli un travail considérable dont nous pouvons tous nous réjouir. Cette agence s'est dotée de compétences extrêmement diversifiées, a acquis une expertise très pointue et une forte capacité, dans ses interventions visant à réaliser des saisies d'avoirs criminels, à travailler en synergie. Je rappelle que c'est à l'unanimité qu'avait été votée sa création en 2010.

Les saisies ont un effet dissuasif incontestable et, grâce à la possibilité qu'offre ce projet de loi de saisir, par exemple, des contrats d'assurance vie et de viser l'intégralité du patrimoine des personnes morales – comme c'est déjà le cas pour les personnes physiques –, nous pourrions faire mieux encore.

Ainsi, le Gouvernement est déterminé à apporter une réponse structurée et durable à toutes les formes d'atteinte à la probité. Le projet de loi ordinaire et le projet de loi organique s'articulent autour de trois axes : premièrement, la création d'un parquet financier national avec des moyens spécifiques, puisque nous avons prévu la création d'une cinquantaine de postes, dont vingt-deux postes de magistrat au parquet, une dizaine de postes de juge instruction, des postes de juges du siège, mais également une cinquantaine de postes de greffiers ; deuxièmement, le renforcement des compétences et des moyens du service central de prévention de la corruption ; troisièmement, la diversification et le renforcement des moyens d'enquête, avec la création de l'office central de lutte contre les atteintes à la probité.

Cette détermination se traduira dans les faits et nous allons passer d'un temps où l'impuissance publique était volontaire et organisée par l'État à un temps où celui-ci se donnera les moyens de son efficacité et de sa performance, de la détection des incriminations jusqu'à l'exécution des sanctions.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Lorsque je parle d'impuissance volontaire, je ne tiens pas là un propos polémique. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : entre 2007 et 2011, le nombre de magistrats à la section financière du parquet de Paris est passé de huit à onze ; dans le même temps, le nombre d'informations judiciaires ouvertes a chuté des deux tiers. L'effectif des enquêteurs spécialisés a baissé dans la même proportion.

En janvier 2009, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, le Président de la République d'alors avait annoncé la suppression des juges instruction.

**M. Jacques Chiron.** Eh oui !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Les brigades spécialisées ont perdu trente-sept enquêteurs spécialisés. C'est la raison pour laquelle, en janvier 2013, j'ai interrogé la Cour d'appel de Paris afin de connaître les besoins en

enquêteurs économiques et financiers. Avec les affaires en cours, c'est-à-dire à contentieux égal, il faudrait soixante-dix enquêteurs économiques et financiers supplémentaires !

La faiblesse des moyens est donc patente, alors que les sections spécialisées doivent agir le plus rapidement possible contre la fraude et les infractions à la probité.

La réalité que je décris s'est donc traduite dans des chiffres, les réductions budgétaires conduisant au démantèlement de services, à la fragilisation générale de chaînes d'instances intervenant contre la corruption. Mais elle s'est accompagnée d'un discours : ces actes ont été justifiés par des paroles où il était question de dépénalisation, voire de déjudiciarisation des affaires.

Le résultat ne s'est pas fait attendre : la France est tombée au vingt-deuxième rang du classement de Transparency International.

C'est pourquoi le gouvernement actuel a décidé de lutter de façon structurée et durable contre les atteintes à la probité et la corruption, en engageant des réformes structurelles inscrites dans ce texte de loi, avec des moyens spécifiquement dédiés à cette lutte, et en suscitant une mobilisation de l'opinion publique, des citoyens.

Nous estimons en effet que nous devons concilier des actions diverses et les faire converger en vue de la réfection du lien social, de la reconstitution du contrat social, en proclamant clairement notre conviction que le pacte républicain garde toute sa vertu, qu'il est solidement ancré dans des valeurs, parmi lesquelles figure notamment la justice sociale.

Au cours de la discussion, je compte vous fournir des informations et des précisions sur la façon dont nous allons coordonner, avec une plus grande efficacité, la politique pénale et la politique fiscale ainsi que sur les moyens par lesquels nous allons introduire de la transparence dans les actions conduites à la fois par les services judiciaires et par l'administration fiscale.

Je vous exposerai comment nous ferons en sorte que l'action de l'État soit cohérente et coordonnée, afin d'amplifier son efficacité et de parvenir enfin à apporter une réponse stable, efficace et dissuasive à cet acte d'agression insupportable que constitue l'atteinte à la probité, quelles que soient ses multiples formes et l'ingéniosité de ceux qui décident de s'y livrer. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais, en complément de ce que vient d'indiquer excellemment Mme la garde des sceaux, dire quelques mots sur le projet de loi qui est destiné à montrer la détermination, à la fois du Gouvernement et de la représentation nationale dans son ensemble, à lutter efficacement contre la fraude fiscale.

Depuis la première lecture de ce texte à l'Assemblée nationale, votre commission des lois et votre commission des finances ont accompli un travail important, que je veux dès à présent saluer.

Je voudrais notamment remercier les deux rapporteurs au fond, Alain Anziani et, pour le projet de loi organique, Virginie Klès, ainsi que M. le rapporteur général, François

Marc, de leur implication en vue d'améliorer le contenu des deux projets de loi qui vous sont soumis. Même s'il est quelques questions sur lesquelles nous ne sommes pas nécessairement en accord, je ne peux nier que chacune et chacun d'entre vous s'est fortement investi pour que ce texte soit à la hauteur de l'ambition que porte le Gouvernement : lutter efficacement contre la fraude fiscale.

Je voudrais insister sur le fait que ce texte n'est pas la première manifestation d'une volonté. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne votre assemblée, dont on sait quelle attention elle a porté au cours des derniers mois et même des dernières années à la question de la lutte contre la fraude fiscale.

Je pense aux travaux conduits par vos multiples commissions d'enquête, plus particulièrement celle qui se consacre actuellement à la fraude fiscale et au rôle joué par les institutions financières et bancaires en la matière. Je veux d'ailleurs saluer le rapporteur de la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, M. Éric Bocquet, qui a fait ces derniers temps un travail extrêmement important dont il nous faut nous inspirer si nous voulons donner à ce texte sa pleine et entière dimension.

**M. Francis Delattre.** Cette commission a aussi un président ! Un peu de courtoisie ne nuit pas !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Rassurez-vous, monsieur le sénateur, je vais avoir l'occasion d'évoquer amplement le travail qu'il a accompli. Ne vous énervez pas inutilement !

**Mme Nathalie Goulet.** C'est difficile !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Vous aurez toutes les raisons de le faire pendant le débat ! Gardez donc vos forces ! (*Sourires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

De son côté, le Gouvernement n'a pas attendu ce texte pour s'engager résolument dans la lutte contre la fraude fiscale.

Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2012 et du projet de loi de finances initiale pour 2013, nous avons pris des dispositions qui sont de nature à opposer à ceux qui se livrent à la fraude fiscale un certain nombre de mesures très dissuasives.

Je pense tout d'abord à la décision d'inverser la charge de la preuve concernant les transferts de bénéficiaires. Il appartenait jusqu'à présent à l'administration fiscale d'apporter la démonstration que les transferts de bénéficiaires étaient dictés par des intentions d'optimisation fiscale ou par la volonté de ceux qui se livraient à ces transferts d'échapper à l'impôt. Aujourd'hui, il appartient davantage aux représentants des entreprises d'expliquer les raisons pour lesquelles ils ont procédé à ces transferts et d'apporter la démonstration qu'ils ne l'ont pas fait pour des raisons d'optimisation fiscale ou pour des motifs qui tiennent à la volonté d'échapper à l'impôt.

Je veux également rappeler la décision de prélever 60 % des sommes versées sur des comptes à l'étranger dès lors qu'il est impossible de rétablir la traçabilité des sommes versées sur ces comptes. C'est, là aussi, un progrès très considérable par rapport à l'état du droit antérieur.

Je ne peux pas ne pas évoquer la loi bancaire, qui a été amplement discutée au sein de votre assemblée et qui a été l'occasion, pour le Gouvernement, de montrer sa détermination dans la lutte contre la fraude fiscale en obligeant les institutions financières et leurs filiales à déclarer la totalité de leurs activités à l'étranger et de préciser, pour chacune des filiales qu'elles mobilisent à l'étranger, les moyens utilisés, les personnels recrutés.

Il s'agit là d'une évolution très importante du droit, qui est de nature à rétablir la traçabilité des fonds, de la même manière que la disposition qui a été prise en loi bancaire obligeant les institutions financières à signaler à TRACFIN tous les mouvements étrangers ou anormaux de fonds constatés.

Tout cela procède de la même logique, de la même volonté, qui est de lutter efficacement et durablement contre la fraude fiscale.

Je rappellerai aussi un certain nombre de travaux, de réflexions conjointes du Gouvernement et du Parlement, qui permettent, par-delà le projet de loi, ou pour en préparer le contenu, d'aller plus loin que les quelques exemples que je viens de donner pour exposer les ambitions que nous portons en commun.

Je pense à toute la réflexion qui est conduite concernant la fiscalité des entreprises numériques, et je veux souligner à cet égard l'excellent travail du président de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini, travail dont il a su tirer des conclusions très intéressantes et pertinentes.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** Je vous remercie, monsieur le ministre !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Je le rappelle, ces travaux sur la fiscalité des activités numériques, vrai sujet d'éviction du produit fiscal par un certain nombre de grandes entreprises, rejoignent les préoccupations de la communauté internationale exprimées au sein non seulement de l'OCDE mais également de l'Union européenne, dans le cadre des réflexions autour de l'érosion des bases fiscales.

Il s'agit, à travers les réflexions sur le projet BEPS – en français : « érosion des bases d'imposition et transfert des bénéficiaires » – de faire en sorte que les grands groupes ne puissent pas procéder à l'érosion de leur assiette fiscale en faisant échapper à l'impôt un certain nombre d'activités qui justifieraient d'être taxées.

Permettez-moi d'insister, à cet égard, sur le travail important effectué par l'inspection générale des finances à travers le rapport sur les prix de transfert, qui concerne plus particulièrement les modalités d'optimisation fiscale émanant des entreprises. Je sais que ce travail a inspiré nombre de réflexions de l'Assemblée nationale et du Sénat, qu'il a pu également nourrir des amendements qui nous seront soumis au cours de ce débat.

Ce sont là des questions essentielles et éminemment stratégiques, sur lesquelles il nous faut légiférer en prenant le temps de la concertation avec les entreprises et, surtout, en prenant le temps de nous assurer que les dispositifs que nous aurons arrêtés sont juridiquement pertinents et efficaces.

Nous aurons à évoquer de nouveau ces questions au cours de la discussion générale et à l'occasion de l'examen des amendements.

Je veux, en quelques mots, insister sur quelques dispositions le projet de loi et évoquer le parti qui a été le nôtre au moment où nous en avons élaboré, en étroite liaison avec la garde des sceaux, l'architecture globale.

Je dirai d'abord que la force de ce texte est qu'il n'oppose pas l'administration fiscale et l'administration de la justice ; au contraire, il crée les conditions d'une meilleure articulation entre ces deux administrations, afin que le fraudeur n'ait aucun espace lui permettant d'échapper au contrôle et à la sanction lorsque celle-ci est justifiée.

Ce parti que Mme la garde des sceaux, Pierre Moscovici et moi-même avons décidé de prendre doit nous permettre de donner davantage de moyens à nos administrations et faire en sorte que ces dernières, ensemble, soient plus fortes qu'elles ne l'ont jamais été pour lutter efficacement contre la fraude, notamment la fraude fiscale de grande ampleur.

D'abord, comme l'a rappelé Mme la garde des sceaux à l'instant, pour contrer les systèmes de fraude qui mobilisent soit des sociétés écrans, soit des comptes à l'étranger, soit des trusts – c'est-à-dire des procédés qui ajoutent de l'opacité à l'opacité, permettant ainsi au fraudeur d'échapper au contrôle et à la sanction –, nous devons mettre en place des dispositifs d'enquête spéciale qui, jusqu'à présent, ne pouvaient pas être mobilisés pour ce type d'infractions.

C'est ainsi que la police judiciaire d'enquête fiscale pourra désormais disposer de moyens nouveaux pour aller au bout de ses investigations. Aussi bien l'administration fiscale que l'administration judiciaire pourront mobiliser ces moyens, dans le cadre d'une coopération renforcée, d'une meilleure articulation entre l'administration fiscale et le juge judiciaire, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

Le deuxième point sur lequel je voudrais insister est l'intérêt que représente, pour la lutte contre la fraude fiscale, la mobilisation d'informations qui, jusqu'à présent, ne pouvaient pas être utilisées.

Le rapport récemment élaboré par M. le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, Christian Eckert, concernant les conditions dans lesquelles ont pu être utilisées les informations comprises dans la liste HSBC, a montré que la difficulté à laquelle nous avons été confrontés résultait de l'impossibilité, pour nous, d'utiliser des éléments qui nous avaient été communiqués par des procédés licites à partir du moment où la source de ces informations n'était pas licite. Une décision de la Cour de cassation nous avait ainsi empêchés d'exploiter la totalité des éléments de la liste HSBC.

Par conséquent, nous avons décidé de rendre possible l'utilisation d'éléments communiqués de façon licite à l'administration, notamment à l'administration fiscale, y compris lorsque la source ne l'est pas. C'est là un progrès absolument considérable, dont nous saurons faire le meilleur usage lorsqu'il s'agira de traquer les fraudeurs.

Le troisième élément très important est le renforcement des sanctions pénales de toute nature qui seront opposées au fraudeur dès lors que ses agissements auront été découverts.

La garde des sceaux a indiqué tout à l'heure que les amendes seraient alourdies – elles pourront aller jusqu'à 2 millions d'euros –, ainsi que les peines d'emprisonnement – jusqu'à sept ans.

Notre volonté est également de faire en sorte que les personnes morales – notamment les entreprises qui sont à l'origine de fraudes de grande ampleur – puissent voir leurs biens saisis, y compris les sommes déposées sur des comptes d'assurance vie. Il s'agit là de mesures de confiscation qui n'existaient pas jusqu'à présent et qui pourront désormais être mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.

Voilà les quelques éléments du présent texte sur lesquels je tenais à m'appesantir.

Mesdames, messieurs les sénateurs, les travaux des commissions ont permis d'améliorer sensiblement ce projet de loi. Je songe aux cinq articles supplémentaires, à caractère fiscal ou douanier, qui sont notamment dus au travail de M. le rapporteur général de la commission des finances, François Marc.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** Absolument !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Toutefois, sur quelques sujets, les modifications introduites pourraient, si nous n'y prenions garde, désarticuler la relation que nous avons entendu construire entre l'administration fiscale et la justice. Je veux parler de la mise en concurrence des administrations fiscale et judiciaire, dès lors qu'il s'agit de poursuivre un fraudeur. Il s'agit, en l'espèce, de l'amendement déposé par M. le rapporteur Alain Anziani.

Puisque nous sommes ici pour débattre et que cet amendement nous en donne l'occasion, j'exposerai la position du Gouvernement tout aussi clairement que M. Anziani a défendu son point de vue en présentant cet amendement à la commission.

Pourquoi ne sommes-nous pas favorables à cette mise en concurrence ?

Il ne s'agit en aucun cas du regard que ces deux administrations peuvent porter l'une sur l'autre puisque nous considérons qu'elles sont toutes deux légitimes à traquer le fraudeur et à lui infliger des peines dès lors que la fraude a été détectée. Si le Gouvernement souhaite rendre leur action conjointe, c'est dans un seul but : ne laisser au fraudeur aucun interstice pour échapper à la sanction, cet interstice risquant de lui être offert du fait d'une concurrence que nous aurions organisée entre les services habilités à le poursuivre.

Tout d'abord, je souligne que la justice a désormais la capacité d'engager elle-même des poursuites dans le cas d'infractions complexes, méritant des sanctions lourdes. Je songe à tout ce qui relève du blanchiment de fraude fiscale, aux termes de l'arrêt *Talmon*. Rendu il y a déjà quelques années, cet arrêt donne à la justice la possibilité de lancer des poursuites, une fois identifiés des processus de blanchiment de sommes issues de fraude fiscale.

Néanmoins, dans l'articulation que nous avons choisi de mettre en œuvre, ce qui compte, c'est l'efficacité des deux administrations combinant leurs moyens.

L'administration fiscale est déjà armée contre la fraude fiscale, qui nécessite la mobilisation de moyens techniques, des analyses approfondies et des réflexions cursives sur les conditions dans lesquelles tel ou tel dispositif fiscal a pu être détourné en vue d'échapper à l'impôt. Cette administration est techniquement dotée, car il s'agit là de son cœur de métier. Surtout, elle n'est pas soumise aux mêmes règles que le juge, qui agit dans le cadre d'une procédure judiciaire :

à partir du moment où l'infraction est constatée, elle est en mesure d'infliger au fraudeur une amende qui a valeur de sanction pénale. Ainsi, nous sommes en état d'assurer en permanence que la peine, notamment sous forme d'amende, interviendra aussitôt après que le délit a été établi.

Mesdames, messieurs les sénateurs, cette réactivité est particulièrement souhaitable dans la période que nous vivons actuellement : alors qu'un très grand nombre de Français sont appelés à contribuer au redressement des comptes publics, d'autres ont délibérément décidé d'échapper purement et simplement à l'effort contributif en fraudant. Entre 2011 et 2012, en quelques mois, environ 2 milliards d'euros de titres et de pénalités ont été émis par l'administration fiscale au terme de fraudes constatées. Ce n'est pas rien ! Nous considérons en effet qu'il ne saurait y avoir, ici, ceux qui contribuent, car ils ont décidé d'accomplir leur devoir civique en acquittant l'impôt, et, là, ceux qui échappent à la contribution parce qu'ils ont décidé de frauder !

Je le répète, on ne peut pas tolérer de longs délais entre le moment où la fraude est mise au jour et celui où la sanction financière tombe. En effet, si nous nous installons dans le temps long, nous laissons au fraudeur, qui n'est pas dénué de moyens, la possibilité d'échapper à la peine qu'il mérite.

**M. Philippe Marini**, *président de la commission des finances*. Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*. Moi, je considère que le fraudeur doit être sanctionné aussi tôt que possible après que la faute a été détectée.

**M. Jacques Chiron**. Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*. C'est la première raison pour laquelle il ne faut pas organiser cette concurrence entre administration fiscale et justice, car elle reviendrait, tout simplement à allonger le délai entre la constatation de la fraude et sa sanction,...

**M. François Marc**, *rapporteur pour avis de la commission des finances*. Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*... en alourdissant les procédures dans un domaine où, jusqu'à présent, ceux qui avaient voulu s'affranchir du paiement de l'impôt étaient contraints de payer. Dans le contexte contributif que vous connaissez, cela ne serait ni juste ni normal.

S'ajoute une seconde raison : nous avons besoin d'une intervention conjointe de la justice et de l'administration, l'une et l'autre, loin de s'opposer, articulant leur action. Une fois la faute pénale constatée par l'administration fiscale dans le cadre des contrôles qu'elle exerce, il est normal que la justice puisse poursuivre son travail sans que l'administration fiscale risque pour autant de ne pas percevoir immédiatement les sommes qui lui sont dues. Il faut à la fois que le juge puisse faire passer le droit et que l'administration fiscale puisse faire passer l'amende. Or, en organisant la concurrence, on allongerait le temps permettant de faire passer le droit et l'amende. On donnerait au fraudeur un temps dont il ne doit pas disposer. Pour le fraudeur, le temps c'est de l'argent,...

**M. Jean-Jacques Mirassou**. Pour l'État aussi !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*. ... c'est une occasion d'échapper à la sanction qu'il mérite. Nous n'avons nul besoin de lui faire ce cadeau !

À cet égard, j'ai longuement réfléchi aux interrogations exprimées avec raison par un certain nombre de parlementaires et de magistrats. S'ajoutent à eux des journalistes, dont j'ai lu la tribune hier dans un excellent quotidien, et qui posent, eux aussi, cette question : dès lors que nous sommes soucieux de l'efficacité que je viens d'évoquer, comment assurer la transparence dont les citoyens et le Parlement ont besoin ?

Nous devons améliorer le dispositif existant. En effet, il est tout à fait normal que la représentation nationale – comme l'opinion publique, les associations, les organisations non gouvernementales – demande à connaître les critères et les conditions à partir desquels l'administration fiscale a procédé à l'examen des dossiers des contrevenants, puis sanctionné ces derniers. Il ne peut pas y avoir d'opacité en la matière : la transparence la plus grande doit exister.

De la même manière, il n'est pas normal que des interrogations et des doutes subsistent quant aux conditions dans lesquelles la commission des infractions fiscales transmet à la justice les dossiers que l'administration fiscale lui a adressés, sous prétexte qu'il n'y aurait aucun critère ou qu'aucun compte ne serait rendu à la représentation nationale !

Du reste, contrairement à ce que j'ai lu hier dans la presse, le ministre du budget n'est pas celui qui instruit les dossiers, puis les transmet à la commission des infractions fiscales selon son bon vouloir. Ce n'est pas l'état du droit ! Aujourd'hui, aux termes de circulaires qui ont été prises, et qui sont rigoureusement appliquées, le ministre du budget, quel qu'il soit, n'a pas à connaître des conditions dans lesquelles les contrôles sont menés.

De même qu'il est normal de donner à l'administration de la justice des orientations de politique pénale, il est normal que le ministre du budget dise à l'administration fiscale quels sont les critères sur la base desquels elle travaille, et qui ne sont d'ailleurs rien d'autre que la mise en perspective des lois que le Parlement vote. Mais le rôle du ministre du budget ne va pas plus loin. Si d'aventure tel était le cas, cela signifierait qu'il contrevient au droit ! Jamais aucun ministre du budget ne peut décider que tel ou tel dossier de fraudeur doit être transmis ou non à la commission des infractions fiscales avant d'être adressé à la justice. Nous ne le faisons pas et nous ne le ferons jamais !

Toutefois, pour que cette garantie soit bien claire, je propose que le Parlement reçoive chaque année un rapport par lequel l'administration fiscale lui rend compte des conditions dans lesquelles elle procède à ses contrôles et élabore ses sanctions.

**Mme Nathalie Goulet**. Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*. Mesdames, messieurs les sénateurs, ce document permettra à chacune et à chacun d'entre vous de savoir quel est le nombre de dossiers traités, quels sont les critères appliqués et quelles sont les rentrées fiscales obtenues.

**M. Francis Delattre**. Très bien !

**Mme Nathalie Goulet**. Ce sera plus clair !

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre délégué*. Ainsi, nous garantissons une situation de transparence qui ne prévalait pas jusqu'à présent. Nous saurons comment fonctionne la commission des infractions fiscales.

Je suis même favorable à ce que la composition de cette instance soit modifiée, afin que des magistrats de l'ordre judiciaire puissent siéger en son sein.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Jusqu'alors, cette commission n'était composée que de magistrats de la Cour des comptes ou du Conseil d'État.

Telles sont les propositions très concrètes que je souhaitais présenter à la Haute Assemblée.

Il n'y a pas, d'un côté, une administration fiscale molle et, de l'autre, un juge dur, ou une administration fiscale rapide et un juge lent ! Non ! Ce projet de loi traduit la volonté conjointe du garde des sceaux et de Bercy de faire en sorte que deux administrations rigoureuses puissent agir de concert, pour ne laisser aucun interstice aux fraudeurs : je le répète, ces derniers ne méritent pas ce cadeau. Tel est très précisément l'équilibre du texte que nous vous présentons aujourd'hui, et qui doit permettre une plus grande efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Je précise que cette transparence est déjà à l'œuvre. De fait, c'est devant la représentation nationale, et non dans la presse, ni même par une circulaire prise sous le manteau, que le Gouvernement a décidé de rendre publiques les conditions dans lesquelles sera opérée la mise en conformité au droit de ceux qui, depuis trop longtemps, fraudent.

Il n'y aura pas de cellule particulière dans l'administration fiscale, de structure « VIP » destinée à accueillir ceux qui, après avoir longtemps fraudé, désirent se mettre en conformité avec le droit.

**M. Gérard Longuet.** Pas de cellule Cahuzac, donc ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Ce sont les services de droit commun de l'administration fiscale, lesquels existent déjà – je songe notamment à la direction nationale des vérifications de situations fiscales – qui assureront l'accueil de ces contrevenants.

De plus, aucune transaction n'aura lieu dans l'opacité. Des barèmes seront définis, pour permettre à chacun de connaître les conditions dans lesquelles son cas sera traité. Le Parlement pourra, quant à lui, vérifier la conformité de ces barèmes aux dispositions mises en œuvre concrètement par l'administration face à chaque fraudeur désireux de régulariser sa situation.

**M. Antoine Lefèvre.** Nous verrons !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Enfin, toutes les pénalités seront appliquées conformément au contenu de la circulaire, et nous rendrons compte devant la représentation nationale des conditions dans lesquelles cette mise en conformité au droit a été accomplie.

D'ores et déjà, je peux vous annoncer que, depuis l'adoption de cette circulaire, c'est-à-dire en moins d'un mois, quelque 250 dossiers ont été adressés aux services de l'administration fiscale. Ce chiffre traduit une augmentation très significative, pour ne pas dire exponentielle, du nombre de cas qui nous sont soumis.

Voilà pourquoi je peux dès à présent saluer l'efficacité de cette politique, qui emprunte deux vecteurs : premièrement, celui de la loi, par les textes aujourd'hui présentés au Sénat, qui améliorent les conditions d'investigation des administrations judiciaire et fiscale, rendent les poursuites plus efficaces et durcissent les sanctions ; deuxièmement, celui de la trans-

parence, quant aux conditions de mise en conformité des fraudeurs au droit. En effet, il est normal que nous puissions inciter ceux qui fraudent à s'engager dans la voie de la régularisation de leur situation.

Dans le contexte des finances publiques qui prévaut actuellement, il serait tout de même paradoxal de dire aux fraudeurs : « Nous allons durcir la loi. Notre objectif est de vous mettre en prison. Surtout, dans l'attente de votre incarcération, n'acquitez pas les impôts que vous devez ! » Quel serait le sens d'une telle méthode ? Au nom de quoi faudrait-il attendre, dans une sorte de jubilation de l'enfermement, que les fraudeurs soient attrapés plutôt que de les inciter dès aujourd'hui à se mettre en conformité au droit en payant les pénalités dont ils sont redevables ?

Telle est, *a contrario*, la logique de notre démarche. Tel est l'esprit de ce projet de loi très sévère vis-à-vis des fraudeurs, à qui aucun interstice n'est laissé. À travers ce texte, la France pourra mener, en avant-garde et avec force, la lutte contre la fraude fiscale au niveau des institutions européennes.

C'est, du reste, ce à quoi nous nous employons lorsque, avec certains de nos partenaires, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, nous faisons pression pour que tous les pays de l'Union européenne acceptent de se lier les uns aux autres par des conventions d'échange automatique d'informations, en profitant de l'occasion offerte par la révision de la directive Épargne et la quatrième directive Anti-blanchiment.

C'est ce que nous faisons lorsque nous proposons à l'Union européenne de définir une liste d'États et de territoires non coopératifs, ou ETNC, afin de démontrer que l'Europe, dans son ensemble, a décidé de lutter contre ce fléau.

C'est ce que nous faisons, enfin, lorsque nous demandons à l'Union européenne de négocier avec les pays tiers des conventions de type FATCA, – *Foreign Account Tax Compliance Act* – afin que l'échange automatique d'informations devienne la règle au sein de l'Union dans son ensemble.

Voilà l'ambition que porte ce texte, voilà la détermination qui préside à l'action du Gouvernement ! Nous sommes face à un sujet qui concerne la nation dans son ensemble, qui renvoie à son intérêt supérieur. J'espère donc que vous voterez ce texte, sinon à l'unanimité, au moins de manière très largement rassemblée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Nicolas Alfonsi et Mme Nathalie Goulet applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Anziani, rapporteur.

**M. Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui l'autre volet des dispositions en faveur de la transparence : le volet financier. Il s'agit de tout ce qui touche à la lutte contre la grande délinquance économique et financière et la fraude fiscale, à travers deux projets de loi, l'une ordinaire, l'autre organique, qui traite du procureur financier.

Le projet de loi ne vise pas, comme j'ai pu l'entendre, à punir l'épicier du coin ou l'avocat qui n'aurait pas déclaré la totalité de ses honoraires. Il a pour objet de lutter contre une pieuvre qui déploie ses tentacules à l'échelle du monde, en recourant à des techniques très sophistiquées. D'une pression sur un bouton, les fraudeurs peuvent non seulement dissi-

muler des milliards, mais également encaisser des centaines de millions, par exemple au moyen des carrousels de TVA intracommunautaires.

Cette lutte est difficile, et le débat ne l'est pas moins. Ainsi, il y a peut-être un mois, une tribune comparait ce projet de loi aux grands textes de la Terreur, assimilant tous ceux qui l'approuveront, vous tous, vous-mêmes, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, à des petits Robespierre!

**M. Bruno Sido.** Quand même pas!

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Il n'y a pas de petits Robespierre! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Notre volonté n'est pourtant pas de couper des têtes, mais, plus modestement, de rétablir l'égalité de tous devant l'impôt, comme le disait à l'instant M. le ministre du budget.

La fraude fiscale complexe n'est pas moins grave que le banditisme. Les deux vont d'ailleurs souvent de pair, l'une permettant de blanchir le produit frauduleux de l'autre. Elle donne naissance à une sorte de délinquance propre, sans cadavre ni violence, au moins à première vue.

Ses victimes sont pourtant nombreuses, et l'argent détourné se compte en milliards. Nous n'en connaissons pas le montant exact, mais il semble osciller entre 30 milliards et 80 milliards d'euros. Une estimation avance même le chiffre très impressionnant de 1 000 milliards à l'échelle européenne. Ce sont là des gisements de ressources qui permettraient de réduire la dette et de relancer la croissance.

Je voudrais donc commencer par féliciter Mme la garde des sceaux et M. le ministre du budget pour la somme considérable de travail que représentent ces deux textes et pour leur engagement déterminé et constant contre cette nouvelle forme de délinquance.

La commission des lois a renforcé les moyens d'enquête, alourdi les sanctions, créant en particulier une infraction de fraude fiscale en bande organisée, punie très lourdement, de sept ans d'emprisonnement et d'une amende de 2 millions d'euros; elle a également soutenu toutes les mesures de recouvrement, perfectionnant, en particulier, les mécanismes de saisie.

Ces trois volets de mesures faisant l'objet d'un large consensus, je ne m'y attarderai pas, pour mieux me concentrer sur les trois grands points qui font encore débat.

Le premier d'entre eux porte sur diverses questions de procédure. Une interrogation les résume: les nouvelles règles de procédure respectent-elles l'équilibre entre les nécessités de la lutte contre la grande délinquance et les droits fondamentaux des citoyens, auxquels notre commission s'est toujours montrée attachée?

À mes yeux, cet équilibre est respecté. Nous l'avons même renforcé.

Choquée par le renversement de la preuve en matière de blanchiment, qui imposait d'apporter une preuve négative, la commission l'a supprimé.

Nous avons également refusé de modifier les règles de prescription, auxquelles il ne faut toucher que d'une main tremblante, pour reprendre une expression ancienne mais qui inspire toujours la commission de lois.

Après de longs débats, nous avons approuvé l'extension des techniques spéciales d'investigation au délit de fraude fiscale en bande organisée. Cela n'allait pas de soi, notamment en ce qui concerne la garde à vue de quatre jours, appliquée aujourd'hui à la criminalité organisée.

Nous avons, encore, admis les preuves illicites, en maintenant toutefois la condition d'un visa de l'autorité judiciaire, qui nous paraît être une garantie indispensable.

Nous avons, enfin, tout à fait compris la nécessité d'un statut du repentir.

Parmi ces questions de procédure, demeure un point qui fera l'objet d'amendements et sur lequel je reviendrai donc plus amplement par la suite: la protection des lanceurs d'alerte.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien!

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Pour certains, il s'agit moins de dénonciation que de délation: le mot a été prononcé en commission des lois.

Il nous a semblé que le texte de l'Assemblée nationale était trop large. Nous avons donc essayé d'en réduire à la fois le champ, en le cantonnant aux délits et aux crimes et en excluant les contraventions, et les cibles, en les limitant aux alertes lancées auprès de l'autorité judiciaire, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, ou d'une autorité administrative, alors que le texte de l'Assemblée nationale prévoyait que pouvaient aussi être prises en considération les alertes adressées à un média, voire à une entreprise concurrente.

Le deuxième point en débat a trait à la nouvelle organisation judiciaire, que Mme la garde des sceaux a bien voulu nous rappeler. Aujourd'hui, l'organisation est complexe, comprenant quatre niveaux: les tribunaux de grande instance, les pôles de l'instruction, les trente-six pôles économiques et financiers et les huit juridictions interrégionales spécialisées, les JIRS.

Les auditions nous ont permis de comprendre que cette complexité était dépassée et que certains pôles économiques et financiers devaient disparaître afin que leurs moyens servent à conforter les JIRS. Nous soutenons ce transfert.

Le procureur financier donnera certainement lieu à un grand débat. La commission des lois soutient sa création, même si des avis divergents se sont exprimés. Il nous paraît important d'afficher notre volonté de lutte en l'incarnant dans une personne. Cela garantira l'autonomie des moyens consacrés à cette lutte. Ce procureur sera, en outre, l'interlocuteur privilégié des services d'enquête nationaux et, à terme, européens, quand le parquet européen aura été créé.

Nous nous sommes beaucoup interrogés, comme vous, madame la garde des sceaux, sur la question de la coordination en cas de conflits de compétence. J'admire la confiance que vous placez dans l'intelligence de la justice, mais c'est naturellement conforme à votre rôle.

Nous avons pris acte de la suppression des instructions individuelles, effective depuis votre circulaire du mois de septembre. Toutefois, subsiste une sorte d'angoisse: que se passera-t-il si les conflits de compétence entre deux JIRS persistent? Une solution pourra-t-elle être rapidement

trouvée? J'ai entendu que vous pourriez y contribuer au moyen d'une circulaire générale. On avance aussi que les procureurs maîtrisent l'art de la concertation.

Il nous est néanmoins apparu plus prudent de prévoir un mécanisme subsidiaire, qui pourrait, après la concertation, prendre la forme d'un arbitrage du procureur général de la cour d'appel de Paris. Il lui reviendrait alors de dire en dernier ressort si tel ou tel point est de la compétence de la cour d'appel de Lyon ou de celle de Marseille, par exemple. Nous serons très attentifs à ce que vous nous direz sur cette question.

Le dernier point en débat concerne ce que l'on appelle le « verrou de Bercy »; je reprends cette expression usitée, tout en sachant que M. le ministre du budget ne la prise guère. Je voudrais d'ailleurs le remercier de la qualité de son exposé – elle est habituelle! – comme de la hauteur de ses ambitions et saluer le travail qu'il a engagé depuis quelques mois pour le redressement de nos comptes publics: c'est un objectif que nous partageons tous.

Depuis 1920, s'est installée une tradition, bien française, qui consiste à interdire à l'autorité judiciaire d'engager ou de prolonger des poursuites pénales contre la fraude fiscale sans l'autorisation du ministère du budget. On en comprend le sens; il vient encore d'être rappelé.

Il s'agit d'une question complexe et je ne vous ferai pas croire qu'elle n'appelle que des réponses simples. La commission des lois a confirmé, ce matin, l'orientation du texte en faveur de l'assouplissement de ce verrou, quand la commission des finances, cher François Marc, a pris une position contraire. Je sais également que le groupe socialiste, notamment, ne partage pas notre position.

Permettez-moi néanmoins d'avoir l'audace, sinon l'outrecuidance, d'insister, même si ma mission est de simplement rapporter. Nous avons été frappés par une question d'un magistrat que nous avons auditionné: le ministère du budget aurait-il porté plainte contre Jérôme Cahuzac? Voilà une question ouverte!

**M. Gérard Longuet.** Il y a là un conflit d'intérêts, pour revenir à un débat récent! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Tous les grands scandales financiers récents ont été révélés par le biais du blanchiment de la fraude fiscale.

**M. Gérard Longuet.** Al Capone, déjà...

**M. Alain Anziani, rapporteur.** M. le ministre du budget citait tout à l'heure l'arrêt Talmon et en tirait des conséquences. Pour ma part, j'en tire d'autres. Monsieur le ministre, Comment admettre que l'on puisse poursuivre le blanchiment de la fraude fiscale, mais pas sa source, la fraude fiscale elle-même? Singulier paradoxe!

**M. Antoine Lefèvre.** En effet!

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Si l'on est favorable aux poursuites en matière de blanchiment, pourquoi ne pas aller jusqu'à l'origine du blanchiment, c'est-à-dire la fraude fiscale?

**Mme Nathalie Goulet.** Allons-y!

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Dans la situation actuelle, un point choqué, me semble-t-il, de nombreux juristes. La plupart des magistrats que nous avons entendus, à l'exception de ceux de la délégation du ministère du budget, ne comprennent pas que, lorsqu'ils découvrent une fraude

fiscale au cours d'une enquête sur un fait de corruption, un abus de biens, un crime ou un autre délit, ils ne puissent pas poursuivre l'auteur de la fraude fiscale en tant que tel et doivent transmettre l'affaire au ministère du budget. Je ne vois pas très bien ce qui nous empêche de réaliser des avancées sur ce point.

Par ailleurs, nous le savons, Bercy conclut des transactions, ce qui est une bonne chose – nous sommes toujours pour la transaction –, mais sans consulter le parquet,...

**Mme Nathalie Goulet.** Pas forcément! Pour l'arbitrage...

**M. Alain Anziani, rapporteur.** ... ce qui est l'inverse de ce qui se pratique en matière de droits de douane, de concurrence ou de consommation. Pourquoi ce qui fonctionne dans ces domaines ne le pourrait-il pas s'agissant de fraude fiscale?

Force m'est de le dire, ces dispositions proposées sont critiquées pour leur opacité – même si, monsieur le ministre, vous nous avez livré des éléments d'information – et parce qu'elle induise une inégalité devant la loi. Certains affirment aujourd'hui – je ne sais pas s'ils ont raison! – que, dans notre pays, pour ne pas avoir affaire à la justice en matière fiscale, mieux vaut être un gros fraudeur qu'un petit fraudeur...

Ces dispositions sont également critiquées au regard de leur efficacité.

Dans un rapport récent, l'OCDE a souligné que, en dépit de la signature par la France, en 2000, de la convention sur la lutte contre la corruption, seulement 33 procédures judiciaires ont été diligentées dans des affaires liées à des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, contre 275 aux États-Unis, un pays certes plus grand que le nôtre, et 176 en Allemagne, un pays de taille comparable. L'OCDE a en outre relevé que 38 affaires n'ont « même pas donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire », alors que des sociétés françaises étaient citées.

À quoi cela tient-il? Sans doute au fait que la justice n'est pas suffisamment formée. Et peut-être aussi au fait qu'elle n'est pas suffisamment sévère. Mais cela s'explique également par le fait que la justice n'a pas connaissance d'un certain nombre de faits de corruption lorsque les services de Bercy les découvrent. En l'espèce, l'article 40 du code de procédure pénale ne semble pas s'appliquer.

Je le sais, le débat est ouvert entre nous sur ce point. Mais, croyez-moi, tous ceux que j'ai entendus tiennent les mêmes propos que moi.

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour des comptes a relevé les insuffisances de la procédure actuelle. Elle rappelle ce que nous savons tous, à savoir que l'administration ne remet *in fine* qu'un millier de dossiers à la commission des infractions fiscales, qui, elle-même n'en retient pas 10 %, et pour les meilleures raisons du monde. En réalité, elle n'en transmet donc que 900 à la justice, et ce toujours à la limite de la date de prescription. Les magistrats nous disent souvent que ces dossiers sont dans un état déplorable, qui les oblige à tout reprendre. Elle observe – remarque terrible! – que le maçon portugais est davantage poursuivi que la holding internationale.

Je vous rends grâce d'une chose, monsieur le ministre: pour en avoir parlé avec le président de la commission des infractions fiscales, je sais que les choses évoluent depuis

quelques mois, la doctrine devenant plus précise. Mais l'évolution est timide, car les statistiques d'aujourd'hui sont quasiment les mêmes que celles d'hier.

À ceux qui parlent d'efficacité la Cour des comptes répond : « Ce mode de pilotage peut conduire à sanctionner non pas les comportements les plus répréhensibles, mais les plus faciles à appréhender. En outre, si le contrôle est durablement moins dissuasif, son rendement budgétaire peut aussi baisser à terme. » Nous sommes là au cœur de la question de l'efficacité budgétaire.

Je comprends bien les arguments qui ont été avancés au sujet des 15 milliards d'euros, mais je ne vois pas en quoi nos propositions remettent en cause leur recouvrement, qui n'est que le résultat des contrôles réalisés. Vous semblez l'avoir oublié, monsieur le ministre, mais, à aucun moment, nous n'avons remis en question ce point.

Vous nous reprochez de vouloir mettre en concurrence l'administration fiscale et la justice. Pas du tout ! Il y a, d'un côté, la procédure fiscale et, de l'autre, la procédure pénale : elles sont indépendantes. Nous ne dépossédons pas le ministère du budget. Au contraire, nous le confortons ! Le ministère du budget pourra toujours procéder à des contrôles fiscaux, faire des redressements et infliger des pénalités.

Nous souhaitons, nous aussi, une meilleure articulation entre la justice et l'administration fiscale, et nous estimons que nous pourrions la trouver. En tout cas, le débat ne sera clos ni ce soir, ni demain, ni même dans les semaines qui viennent.

J'ajoute un point important. Vous avez l'impression qu'on enlève quelque chose, mais c'est faux, même en matière de transaction. Le procureur est, par définition, juge de l'opportunité des poursuites, et il est aussi, par définition – Mme la garde des sceaux ne me contredira pas ! –, un homme intelligent. Il y aura donc forcément une discussion, une négociation entre les deux administrations. Si l'administration fiscale explique à n'importe quel procureur de France qu'il lui faut un peu plus de temps pour parvenir à un meilleur résultat, il ne fera certainement pas obstacle à cette demande. Nous ne sommes pas en Allemagne, où s'applique le principe de légalité des poursuites, mais en France, où c'est le principe d'opportunité qui prévaut.

Si nous décidions d'avancer dans le sens que préconise la commission des lois, nous nous rapprocherions d'autres pays où la lutte contre la fraude fiscale permet d'obtenir des résultats éloquentes. L'Italie, par exemple, recouvre des montants quatre fois supérieurs à ceux de la France – il est vrai que nous avons quelque retard en la matière.

Cette bataille nécessite sans doute une entente internationale, et d'abord européenne. Je tiens d'ailleurs à saluer l'accord du G8, conclu en Irlande du Nord le 18 juin dernier, qui favorisera l'échange de données entre les services fiscaux. D'autres règles doivent régir le déplacement des profits dans des pays à fiscalité avantageuse ou contraindre les sociétés écrans et les trusts à davantage de transparence.

La lutte contre la délinquance économique et financière nécessite un ensemble de mesures nationales et internationales – j'y insiste parce que ce point a été souligné en commission – et la coopération de toutes les forces de

l'action publique. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Virginie Klès, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, en tant que rapporteur sur le projet de loi organique, je devrais me contenter de vous parler d'un alinéa supplémentaire à l'article 38-2 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et, éventuellement, de l'article 28-3 de la même ordonnance.

Toutefois, cela aurait été, me semble-t-il, quelque peu réducteur. Le parquet financier que nous créons fait partie d'un ensemble, comme l'ont souligné Mme la garde des sceaux et M. le ministre.

Cet ensemble aborde de nombreux sujets, appartenant à des domaines différents, des frontières, qu'on aimerait faire bouger, des histoires différentes, des cultures différentes, des compétences différentes, des modes de fonctionnement différents. Il est question non pas, monsieur le ministre, de mettre en concurrence deux administrations, mais de trouver de nouveaux équilibres dans toutes ces compétences différentes, dans toutes ces valeurs et ces références différentes, avec, pour seul intérêt commun – et Dieu sait s'il est important ! –, l'intérêt général et la justice.

Pour ce qui concerne le parquet financier, il faudra retrouver l'équilibre au sein de l'organisation des juridictions. Il faudra aussi trouver, ou retrouver, un équilibre entre les impératifs financiers, pour faire rentrer de l'argent, et les impératifs de justice, de façon que les citoyens n'aient pas l'impression que certains délinquants sont traités différemment des autres.

Il faudra également retrouver nécessairement un équilibre entre les libertés publiques, que l'on a un petit peu bousculées, pour redonner plus de moyens à la lutte contre la délinquance, et les moyens à mettre en œuvre en faveur de cette action.

Concernant l'organisation de nos juridictions, le parquet financier, avec le procureur de la République financier, a des compétences concurrentes. Oui, nous parlons bien ici de compétences concurrentes, car il s'agit de sécuriser les procédures tout au long de leur cheminement.

Le dispositif tel qu'il est proposé par le Gouvernement est calqué, certes sous une forme adaptée, sur un dispositif existant, connu, qui fonctionne, celui qui est aujourd'hui en vigueur en matière de terrorisme.

Moi aussi, je fais confiance à l'intelligence des procureurs et des procureurs généraux pour qu'ils se coordonnent et traitent correctement le dessaisissement des uns ou des autres, y compris d'ailleurs pour ce qui concerne les magistrats du siège.

La complexité des affaires ne devrait pas non plus poser de problème dans l'attribution du dossier aux uns ou aux autres. Le procureur de la République financier me semble indispensable dans des affaires parfois complexes, où il est nécessaire d'avoir une vision nationale, voire internationale, des choses.

Bien évidemment, nous sommes très favorables à la nomination d'un parquet financier tel qu'il nous est proposé, même s'il aurait peut-être fallu aller encore plus loin. Toutefois, nous ne vivons pas dans un monde idéal ; nous vivons avec les moyens dont l'État, dans la République française, dispose aujourd'hui. Dans ces conditions, le dispositif proposé est, pour la commission des lois, le meilleur qui soit.

Quant à l'équilibre entre la commission des finances et la commission des lois, entre Bercy et la Place Vendôme, entre les finances et la justice, je ne reprendrai pas l'ensemble des propos de mon collègue Alain Anziani, car je les partage, d'autant que nous avons travaillé ensemble.

On s'attaque aujourd'hui, il est vrai, à une habitude séculaire. On donne l'impression de bousculer les frontières. Et pourtant, on ne les bouscule, me semble-t-il, pas tant que cela !

En effet, les deux procédures sont indépendantes : on a la possibilité de faire rentrer de l'argent tout en coordonnant plus l'action avec le ministère de la justice, en œuvrant plus en liaison avec le procureur, tout en lui laissant plus de possibilités quant à l'opportunité d'engager des poursuites. En matière de finances et de fiscalité, on peut faire peser un poids supplémentaire sur le délinquant financier, en arguant qu'on peut discuter avec le procureur et décider, avec lui, d'engager des poursuites ou non si l'on opte pour une résolution financière, avec une amende, des arriérés. Nous pensons qu'il était possible d'avancer encore.

Cela étant, puisque j'ai parlé d'équilibre et non pas de concurrence, force est de reconnaître les pas en avant. Un rapport sera présenté au Parlement. Une coordination ainsi qu'une information supplémentaire et meilleure entre le procureur et l'administration fiscale sont inscrites. Ce texte contient déjà de nombreuses dispositions. Sont aussi prévues des possibilités supplémentaires de saisie et des amendes supérieures à celles qui sont en vigueur à l'heure actuelle. Oui, on va dans le bon sens.

Pour autant, sommes-nous déjà arrivés à l'équilibre ou devons-nous faire bouger encore ultérieurement le curseur pour parvenir à un équilibre plus fonctionnel, plus efficace ? C'est ce que nous aurons sans doute l'occasion de voir.

Quoi qu'il en soit, notre débat présente l'avantage de dire les choses, d'inscrire noir sur blanc les engagements des uns et des autres. On pourra y revenir pour voir qui avait raison – ou pas tout à fait – et pousser, éventuellement, les feux de la réforme, en faisant bouger encore les frontières.

Malgré tout, les modifications qui sont aujourd'hui proposées vont nécessairement faire bouger les habitudes. Peut-être sera-t-il alors plus facile d'aller plus loin, en suivant les propositions que la commission des lois soutient aujourd'hui !

Puisque je parle de frontières qui bougent et d'équilibre à retrouver, je veux ajouter une chose importante : la délinquance fiscale, autrefois appelée « délinquance en col blanc », a, elle aussi, évolué. Il ne s'agit plus aujourd'hui de délinquance en col blanc, ou alors le col n'est blanc qu'à l'extérieur et il est gris, voire noir, à l'intérieur. On ne peut pas aujourd'hui ignorer les liens qui existent entre la délinquance financière et la criminalité organisée, comme cela a été rappelé tout à l'heure par mon collègue Alain Anziani, pas plus que l'on ne peut ignorer les liens existant entre la délinquance

financière et les systèmes mafieux. C'est pourquoi la commission des lois souhaiterait véritablement faire bouger un peu plus encore les frontières et ne pas dessaisir automatiquement la justice de certaines affaires dès lors que celles-ci sont connexes à des faits de délinquance fiscale.

Il ne faut pas oublier que la délinquance en col blanc n'existe plus ou quasiment plus. Le col n'est pas tout blanc.

Il ne faut pas non plus oublier que les citoyens aspirent, ainsi que vous l'avez relevé, monsieur le ministre, à ce que la justice soit la même pour tous, à ce que les sanctions soient transparentes. Ils ne doivent pas avoir l'impression que certaines personnes sont traitées différemment des autres, mieux que d'autres, qu'il suffit parfois d'avoir de l'argent pour échapper à la justice.

Veillons à l'image que nous donnons, veillons au symbole, veillons au respect de cette transparence. Les citoyens ont soit de justice, d'une justice identique et égale pour tous.

Pour avancer sur cette délinquance que j'appelle « en col gris » ou « en col noir et blanc », ce texte trouve un équilibre – qui fait plus consensus que les équilibres précédents, sans doute plus fragiles – entre les libertés publiques et les moyens supplémentaires que l'on compte redonner aujourd'hui à l'administration fiscale, à l'administration douanière, à la justice, à la chaîne pénale, pour lutter contre cette délinquance. C'est ce que j'appelle les « techniques spéciales d'enquête », à savoir la garde à vue prolongée pendant quatre jours et l'utilisation possible d'une preuve illicite à partir du moment où elle est transmise de façon régulière – la commission des lois a tout de même voulu encadrer un peu les choses – par l'administration judiciaire, fiscale ou douanière.

Il est vrai que des libertés publiques se trouvent ainsi quelque peu entamées, mais ces mesures sont bien contrebalancées et encadrées par le dispositif qu'a prévu la commission des lois, à la suite au travail déjà important réalisé par l'Assemblée nationale sur le sujet, pour faire en sorte que l'équilibre soit respecté, mais aussi que des moyens supplémentaires soient accordés pour lutter contre cette délinquance en col gris.

Je ne reviens pas sur l'ensemble des dispositions qu'Alain Anziani a décrites. Je dirai simplement en conclusion que quelque chose a sans doute manqué jusqu'à présent à nos travaux : peut-être aurions-nous dû nous intéresser davantage à l'article 1741 du code général des impôts ; peut-être est-ce là qu'il reste un nœud à défaire, à démêler, dans la définition de la fraude fiscale, afin de laisser des moyens et une autonomie à Bercy sur certains points, tout en donnant des moyens accrus à la Place Vendôme, pour que la justice ait plus de liberté et d'indépendance en matière de poursuites.

Cela étant, ce travail ne pourra se faire qu'après évaluation, retour sur expérience, analyse des rapports et de l'évolution de la situation, au bout d'un an, pour commencer, et sans doute encore après plusieurs années. Car, à mon avis, nous n'avons pas fini de travailler sur le sujet pour atteindre les trois équilibres que j'ai cités : équilibre entre libertés publiques et moyens de lutte contre la fraude, équilibre entre nos juridictions et équilibre entre Bercy et Vendôme. Nous aurons besoin d'y revenir à plusieurs reprises parce que, effectivement, à sujet complexe, il n'est pas de réponse simple. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. François Marc, rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet loi que nous examinons aujourd'hui a les apparences d'un texte foisonnant puisque son volume s'accroît au fil des différentes étapes de la procédure législative – mais il en est souvent ainsi ! Il n'en constitue pas moins un texte important, car il permet notamment de renforcer l'information et les prérogatives des administrations fiscale et douanière pour mieux cibler les contrôles, déceler les fraudes et, bien entendu, les sanctionner.

La commission des finances s'est saisie pour avis de ces parties du texte, celles touchant aux dispositions pénales ou à l'organisation judiciaire relevant pleinement du champ de compétence de la commission des lois. Le texte de la commission des lois a ainsi intégré dix amendements de la commission des finances, dont quatre articles nouveaux.

Si ce texte constitue une étape importante dans la lutte contre la fraude, il convient toutefois de souligner qu'il s'inscrit dans un mouvement qui a pris de l'ampleur ces deux dernières années puisque pratiquement toutes les lois de finances rectificatives que nous avons eu à examiner depuis deux ans ont comporté des volets importants de lutte contre la fraude fiscale. Cela montre que celle-ci ne constitue pas fondamentalement un sujet de clivage politique.

Certes, des nuances existent, comme nous avons pu le voir ces dernières semaines sur la question du retour en France des avoirs non déclarés à l'étranger, puisque, d'un côté, une proposition de loi a été déposée par quelques députés UMP en faveur d'une amnistie tandis que, de l'autre, le ministre du budget a, dans une circulaire du 21 juin, annoncé l'application du droit commun et, « pour tenir compte de la démarche spontanée du contribuable », une réduction de la majoration pour manquement délibéré et de l'amende. Il s'agit de faire preuve d'une relative clémence en comparaison des dispositions qui seront appliquées une fois que le présent projet de loi sera entré en vigueur, de manière à inciter les « évadés fiscaux » au retour en France.

Ce dispositif concilie donc la sanction de la fraude et l'incitation au retour. Il a déjà démontré son efficacité puisqu'il a produit un effet sensible sur les déclarations d'avoirs à l'étranger. On nous indique en effet que les avocats fiscalistes constatent depuis quelque temps un afflux de clients souhaitant régulariser leur situation – on ne peut que s'en réjouir –, craignant l'alourdissement des sanctions prévues par le texte et comprenant qu'il deviendra de plus en plus difficile de dissimuler leurs comptes à l'étranger.

La détermination accrue à lutter contre la fraude fiscale, largement partagée, me semble-t-il, résulte de la crise financière. Dans une période où chacun est appelé à participer au redressement de nos comptes publics, il est indispensable d'éviter que des revenus échappent frauduleusement à l'impôt. À cela s'ajoute le fait que nos concitoyens peuvent parfois avoir le sentiment que l'État est plus prompt à combattre la « petite fraude ordinaire » qu'une fraude complexe, habile, astucieuse et mondialisée, pour laquelle l'administration ne dispose pas toujours des moyens d'investigation adaptés ou de sanctions suffisamment dissuasives.

Il était donc nécessaire, madame la ministre, monsieur le ministre, d'agir rapidement, car la fraude fiscale traduit un comportement de « passager clandestin ». Elle va à l'encontre des fondements de notre idéal républicain : la contribution commune doit, selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, être « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés », et non en fonction de leur habileté à échapper aux règles.

**M. Roland Courteau.** Il est bien de le rappeler !

**M. François Marc, rapporteur pour avis.** Nous n'en avons sans doute pas fini avec le développement de notre arsenal législatif pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, car il faut sans cesse adapter nos moyens à une délinquance très organisée et mobile. Le Parlement dans son ensemble, mais tout particulièrement la commission des finances du Sénat, entend prendre toute sa place dans ce travail. Je veux souligner aussi toute l'utilité des travaux de nos commissions d'enquête, celle sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France, emmenée par nos collègues Éric Bocquet et Philippe Dominati, ayant inspiré plusieurs dispositions du texte qui nous est soumis.

Notre législation sera également influencée par les développements de la coopération européenne et internationale, qui a fait des progrès considérables en quelques mois, et dans laquelle le Gouvernement a joué un rôle moteur. Chacun le constate : la lutte contre la fraude n'est pas un sujet propre à la France et ne sera pleinement efficace que lorsque nous aurons installé un système d'échange automatique d'informations permettant de mettre fin aux zones d'ombres qui permettent aux fraudeurs d'être à l'abri.

Le secret bancaire a d'ores et déjà été considérablement fragilisé au cours des dernières semaines, mais il reste des étapes importantes à concrétiser pour qu'il ne couvre plus des agissements frauduleux.

Je souhaite donc que le Gouvernement continue de peser en faveur d'un aboutissement rapide des différentes initiatives internationales et européennes, que ce soit dans le cadre de la révision des directives relatives à la fiscalité de l'épargne et à l'assistance administrative, ou dans celui du développement d'un système généralisé d'échange automatique d'informations. Les amendements concernant la liste des États et territoires non coopératifs ainsi que la mise en place d'un système comparable au FATCA américain, seront probablement l'occasion de faire un point sur ces sujets dans la suite du débat.

Sans entrer dans le détail du projet de loi, je veux simplement évoquer ici deux questions importantes.

La première concerne le monopole de l'administration pour les poursuites pénales en matière de fraude fiscale. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion de l'article 2 *ter*. J'estime, pour ma part, que la réparation de la fraude fiscale doit d'abord porter sur le préjudice commis à l'égard des finances publiques. La lutte contre la fraude a des visées dissuasives et répressives, mais toujours avec pour but premier de faire revenir dans les caisses de l'État l'argent qui aurait dû y entrer. À cette aune, une intervention plus systématique de la justice ne me paraît pas la solution idéale pour préserver le rendement du contrôle fiscal.

L'enjeu, on le sait, est considérable, puisque le montant total des droits rappelés et des pénalités s'est élevé pour l'année 2012 à plus de 18 milliards d'euros, en très sensible

augmentation – de près de 2 milliards – sur ce qui avait été collecté en 2011, comme nous l'indiquait à l'instant M. le ministre.

Certes, les procédures doivent préserver les libertés publiques ainsi que l'équité de traitement des contribuables, mais il me semble que, sur ce point, le texte comporte un certain nombre d'avancées. Je pense notamment au rapport annuel de la commission des infractions fiscales et à celui portant sur la politique de remises et de transactions, qui pourront faire l'objet d'un débat devant les commissions des finances.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est exact.

**M. François Marc, rapporteur pour avis.** Ils constituent un progrès important en termes de transparence.

La commission des finances était attachée à cet équilibre initial du texte, qu'elle n'avait pas modifié. J'ai déposé, à titre personnel – mais je crois pouvoir dire que cela reflète une opinion largement partagée au sein de la commission des finances –, un amendement visant à la suppression de l'article 2 *ter*, introduit par la commission des lois.

La seconde question concerne la recevabilité des preuves. C'est un sujet sensible, sur lequel les opinions peuvent diverger. Le problème peut être posé en termes simples : l'administration fiscale doit-elle être mise en capacité d'exploiter tous les renseignements dont elle dispose, y Ce point est important.

Bien sûr, il ne s'agit pas de donner du crédit à toutes les informations, dont certaines seraient nécessairement fausses, voire malveillantes, ni de les acheter, ce qui poserait alors d'autres types de questions.

Toutefois, mon homologue de l'Assemblée nationale, le rapporteur général Christian Eckert, a très récemment exposé, dans un rapport d'information publié voilà quelques jours, les obstacles juridiques auxquels a été confrontée l'administration fiscale pour exploiter la fameuse liste HSBC. Christian Eckert a ainsi montré que l'administration ne pouvait pas opposer ces données aux contribuables compte tenu de leur origine, alors même qu'il était avéré que 30 % de ces derniers n'avaient posséder des avoirs non déclarés.

Ainsi, comme indiqué dans le rapport, l'administration fiscale était « tributaire de la volonté de la personne concernée de régulariser sa situation ».

Reconnaissons qu'il y a aujourd'hui une forme de paradoxe : l'administration fiscale peut exploiter une information achetée à un individu l'ayant lui-même volée quand elle est transmise par une autorité judiciaire ou étrangère, mais pas quand elle est directement communiquée par un particulier !

Il est, me semble-t-il, utile d'avoir un débat sur la licéité de la preuve en séance publique. Nos concitoyens ont des difficultés à comprendre que l'administration puisse disposer d'une liste de noms sans être en mesure d'opérer des redressements fiscaux sur son fondement faute d'en avoir eu transmission par les fameux « canaux autorisés ».

En outre, je vous présenterai, au nom de la commission des finances, un amendement tendant à réécrire l'article 11 *bis* D, qui institue une obligation de transmission à l'administration, par les grandes entreprises, d'une documentation justifiant leur politique de prix de transfert.

Il s'agit d'un sujet important, les prix de transfert constituant un outil majeur pour l'évasion et la fraude fiscale des entreprises multinationales. Au-delà de la perte de ressources pour le budget de l'État, c'est un facteur de concurrence déloyale à l'égard des petites et moyennes entreprises. La question sera abordée à l'occasion de l'examen d'autres amendements, mais nous en débattons également à l'automne, le Gouvernement ayant annoncé que des mesures nouvelles figureraient dans le projet de loi de finances pour 2014.

Je voudrais souligner un autre élément. Le déroulement de l'affaire de la « liste HSBC » montre l'utilité très concrète des évolutions de notre législation face à la fraude fiscale. Prenons toutefois garde à certains excès : il convient de rester mesuré en matière de sanction de la faute, mais aussi de prescription et, éventuellement, d'inversion de la charge de la preuve. Les dispositions doivent être dissuasives, ce qui n'a pas toujours été le cas, mais également proportionnées à la nature du délit.

La même exigence doit s'appliquer aux contraintes pouvant être imposées à tous pour améliorer l'information de l'administration fiscale et son rendement attendu. C'est d'autant plus important que nous souhaitons par ailleurs simplifier les normes et les procédures, notamment pour les entreprises.

Au regard des critères que je viens de rappeler, certains amendements me semblent aller trop loin. C'est ce qui expliquera l'avis que j'émettrai à leur sujet en qualité de rapporteur pour avis de la commission des finances.

Notre commission étant favorable aux articles dont elle s'était saisie pour avis, je vous invite à approuver l'ensemble du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale. Le dispositif permettra à l'administration d'être mieux armée pour déceler et sanctionner les fraudes, en particulier les plus complexes. C'est un message fort qui envoyé : le Gouvernement est déterminé à développer un arsenal juridique et procédural permettant à la lutte contre la fraude de contribuer pleinement au redressement de nos finances publiques ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, au risque de surprendre, j'introduirai mon propos en citant les paroles, évidemment traduites en français, d'une célèbre chanson de Bob Dylan. (*Exclamations amusées.*)

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** *Blowin' in the wind?*

**M. Éric Bocquet.** Je fais référence à un titre de 1964, *The times they are a-changin'*, qui signifie dans notre langue : « Les temps sont en train de changer ».

**Mme Éliane Assassi.** Très bien !

**M. Éric Bocquet.** Il n'y était pas du tout question de lutte contre la grande délinquance financière et la fraude fiscale, mais les termes choisis prennent une signification très particulière dans notre débat d'aujourd'hui. Qu'on en juge :

« Allez sénateurs, membres du Congrès,

« De grâce, entendez cet appel

« Ne restez pas sur le seuil

« Ne bloquez pas l'entrée

« Car celui qui se blesse

« Sera celui qui se sera dérobé

« Il y a une bataille dehors

« Et elle fait rage

« Bientôt elle fera trembler vos fenêtres

« Et ébranlera vos murs

« Car les temps, ils sont en train de changer! ».

Oui, mes chers collègues, les temps changent ! À l'évidence, l'évocation de la lutte contre la fraude fiscale recueille aujourd'hui un écho beaucoup plus large dans l'opinion publique, en France et ailleurs. L'évasion fiscale suscite effarement et indignation. On attend des élus de la République, garants du seul intérêt général, qu'ils s'attaquent résolument à ce que nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à percevoir comme un scandale lourd de dangers pour nos démocraties.

Nous sommes face à un chantier immense. Notre première commission d'enquête, ainsi que les travaux de nombreux journalistes, de magistrats et d'organisations non gouvernementales menés depuis plusieurs années ont pu mettre en évidence l'ampleur du phénomène. Plusieurs dizaines de milliards d'euros manquent chaque année au budget de la nation pour notre pays, le chiffre atteignant 1 000 milliards d'euros pour l'Union européenne. Non, mes chers collègues, dans cette affaire, la France n'est pas victime de sa fiscalité « délirante » ou « confiscatoire », pour reprendre les termes de certains responsables politiques ! Tous nos partenaires et voisins sont touchés par l'évasion fiscale.

Immense, le chantier l'est par la complexité des systèmes, de l'ingénierie à l'œuvre au sein des cabinets de conseils et autres avocats fiscalistes. Il l'est également par la très grande prégnance de l'industrie financière, jusqu'au cœur de nos institutions.

Et, tout comme les temps changent, la perception d'une telle réalité dans l'opinion évolue à grande vitesse depuis le début de la crise financière de 2008, qui entraîne la mise en œuvre de politiques d'austérité. La fraude fiscale pour les uns signifie l'austérité pour tous les autres, par défaut de recettes. Évasion fiscale et austérité sont donc les deux faces d'une même pièce !

Par conséquent, l'enjeu de la bataille qui doit s'engager est non seulement financier et budgétaire, mais également politique, tant sont considérables les dégâts causés dans l'opinion publique après les nombreuses révélations, au cours de la dernière période, sur des responsables politiques de premier plan, certains ayant même occupé des fonctions au sein du gouvernement de la République... Chacun ici ne sait que trop que se nourrit d'une telle situation !

Ayons ces éléments contextuels à l'esprit dans nos réflexions, nos débats à venir et lors de la présentation de nos propositions finales. C'est, je le crois, à ce prix que nous pouvons envisager de redonner à nos concitoyens la confiance indispensable dans nos institutions républicaines.

Plusieurs textes nous sont donc soumis : projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, projets de loi organique et ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique, projet de loi relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique... Tous participent de cette finalité de l'action publique que doit être la transparence.

Rappelons ici, comme l'a fait Mme la garde des sceaux, que, selon *Transparency International*, notre pays se classe au vingt-deuxième rang mondial des États perçus comme les moins corrompus. Notre groupe travaillera à faire en sorte que le texte aille plus loin que le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, dont le contenu ne nous paraît pas à la hauteur des enjeux.

Nous notons les avancées quant au régime des peines applicables, ainsi que le renforcement significatif des capacités de contrôle de l'administration fiscale et, plus largement, des moyens de lutte contre la fraude aux finances publiques. Toutefois, il nous faut regretter les 2 564 suppressions de postes prévues par Bercy au budget de 2014, qui viendront aggraver les chiffres de 15 % de baisse des effectifs en dix ans, au sein de la direction générale des finances publiques. Il serait très regrettable que de telles suppressions affectent les moyens dédiés à la lutte contre la fraude fiscale.

Il est grand temps de poser plus largement le débat sur les moyens dont nous voulons nous doter pour nous attaquer à la source de la gangrène financière qui ronge nos économies et nourrit la spéculation et les trafics. Investir aujourd'hui dans les moyens de la lutte contre la fraude fiscale permettra d'obtenir demain des recettes nouvelles.

L'enjeu de la France dans ce domaine dépasse largement nos propres frontières. Le sommet du G8 qui s'est tenu en Irlande du Nord les 17 et 18 juin derniers n'a débouché sur aucune échéance, aucun calendrier, se contentant une nouvelle fois d'afficher une dizaine de déclarations d'intentions ; ce n'est pas cela qui empêchera l'évasion fiscale ! L'action déterminée et audacieuse de notre pays pourrait aider à changer la donne au sein même de l'Union européenne.

Vous le savez, mes chers collègues, les paradis fiscaux prospèrent sans vergogne sur notre vieux continent, à nos portes, au cœur même de l'Union. Comment peut-on accepter plus longtemps l'attitude schizophrène de nos partenaires du Luxembourg et de l'Autriche quant à la transmission automatique des données ?

Il n'est pas possible de s'attaquer à la fraude fiscale en France sans prendre en compte le contexte international et européen qui favorise ces pratiques. Ne faut-il pas remettre à plat nos traités européens, qui sanctuarisent la libre circulation des capitaux et la concurrence libre et non faussée ? Ces règles s'appliquent bien évidemment aussi à la fiscalité...

Ne faut-il pas remettre en question la règle bloquante de l'unanimité sur toutes les décisions relatives à la fiscalité ? À l'échelon européen, d'autres thématiques se traitent bien à la majorité qualifiée.

N'est-il pas temps d'ouvrir le chantier de l'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne, surtout pas sous forme d'un *dumping* fiscal ou d'une course au moins-disant fiscal, mais en fixant l'objectif politique à terme d'une fiscalité juste et progressive – il ne suffit pas de la décréter – sachant apporter une réponse adaptée aux nouveaux géants de l'économie numérique ? Je pense à ces grands groupes tels que, entre autres, Google, Amazon, Apple, présents partout, mais taxés nulle part ! C'est un sujet sur lequel des propositions ont été formulées, notamment dans le rapport de MM. Pierre Collin et Nicolas Colin, ou ici même, au Sénat, en particulier par notre collègue Philippe Marini.

Trop de failles existent dans notre système. Elles permettent, voire facilitent la fraude et l'évasion.

Selon nous, une telle situation ne doit rien au hasard. Elle ne peut pas être considérée comme un dysfonctionnement d'un système économique par ailleurs en mesure de répondre à tous les défis humains de notre siècle... La dérive de la finance s'est considérablement accélérée au cours des années quatre-vingt. Souvenons-nous de l'arrivée sur la scène politique de Margaret Thatcher en 1979 au Royaume-Uni et de Ronald Reagan en 1980 aux États-Unis. Certains parlèrent à l'époque de « révolution conservatrice ». Ce fut le lancement d'une libéralisation généralisée de l'économie dans le monde, le recul de la sphère publique, le *big-bang* des bourses à Londres, à Paris, et, au fond, le début d'une certaine forme de dépérissement des États.

Tous ces débordements se sont accompagnés d'un discours néolibéral selon lequel chacun profiterait d'une telle croissance financière dérégulée, mondialisée, débridée... L'histoire montre bien aujourd'hui les limites de cette logique.

**Mme Cécile Cukierman.** Eh oui !

**M. Éric Bocquet.** Tous les États semblent vouloir faire marche arrière, et l'on reparle de la nécessaire régulation de la sphère financière. La question est de savoir si l'on s'en donne véritablement les moyens, au-delà des discours volontaristes des G20 successifs, qui n'ont jamais enrayer le système.

On ne peut plus accepter les distinctions byzantines entre « fraude fiscale » et « évasion fiscale », comme s'il existait un bon et un mauvais évitement fiscal. Pour nous, c'est clair, c'est l'évitement fiscal sous toutes ses formes qu'il faut combattre. C'est la source qu'il convient de tarir.

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien !

**M. Éric Bocquet.** C'est d'abord une question de justice, de respect de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui assigne à chacun l'obligation de s'acquitter de ce qu'il doit en fonction de sa capacité contributive.

Le consentement à l'impôt s'appuie sur deux piliers. Premièrement, la fiscalité doit être équitablement répartie ; il faut que le boulanger du village ne soit pas plus taxé, proportionnellement, que les grands groupes du CAC 40, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui. Deuxièmement, une personne en capacité d'acquitter l'impôt ne peut jamais échapper à ses devoirs. C'est la condition *sine qua non* de la pérennité de notre pacte républicain. Cela a déjà été souligné, et je partage complètement ce point de vue.

C'est aussi, chacun le mesure, une exigence budgétaire. Les études les plus sérieuses menées dans le cadre de commissions d'enquêtes parlementaires, de plateformes associatives de lutte contre la fraude fiscale ou réalisées par des économistes reconnus font état de sommes comprises entre 50 milliards d'euros et 80 milliards d'euros de moins-values de recettes fiscales pour notre pays et, cela a été rappelé, de 1 000 milliards d'euros pour les vingt-sept pays de l'Union européenne.

Face à de tels enjeux, comment comprendre la dégradation de notre système de retraite solidaire pour économiser 7 milliards d'euros ? Geler le point d'indice des fonctionnaires, corseter les budgets des hôpitaux et des collectivités territoriales... Monsieur le ministre, nous sommes en désaccord fondamental sur ces points !

Tout montre au fil des mois qu'une telle politique mène dans une impasse. Lorsque la sphère publique réduit ses dépenses, elle réduit en même temps, mécaniquement, ses recettes. L'austérité ne peut tenir lieu de projet politique progressiste. C'est essentiellement du côté des recettes qu'il faut rechercher des pistes : la lutte contre l'évasion fiscale en est une, considérable !

Les textes qui nous sont proposés aujourd'hui concernent principalement la poursuite et la répression des fraudes avérées. C'est une étape indispensable, mais les quelque 2,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires que le Gouvernement attend de ces mesures soulignent la nécessité d'élargir le débat à l'optimisation fiscale dans son ensemble. Par exemple, les prix de transfert constituent sans conteste la masse considérable de l'évasion fiscale.

**Mme Nathalie Goulet.** Ah !

**M. Éric Bocquet.** Nous sommes nombreux à attendre des avancées sur de tels sujets. Nos débats permettront, je n'en doute pas, de progresser en ce sens.

Certes, pour être efficaces, beaucoup de décisions ne pourront évidemment être prises qu'aux niveaux européen et international. Mais nous considérons que la France doit jouer un rôle moteur, en faisant preuve d'une très grande audace.

C'est pour cette raison que nous regrettons, comme d'autres, que le présent projet de loi n'offre pas plus de souplesse au plan procédural. Nous déplorons également que la mise en œuvre du texte ne s'accompagne pas de moyens suffisamment renouvelés en termes de personnels et, compte tenu du rôle joué par la technologie, de matériels.

Nous appelons de nos vœux, entre autres, une véritable séparation bancaire. Nous avons la volonté de doter notre pays d'un arsenal de dispositions contre les produits spéculatifs les plus toxiques, tous ces instruments qui font de l'ingénierie financière l'adversaire, et non l'alliée, de l'économie réelle.

À notre sens, la situation exige également de redonner au politique le pouvoir de création monétaire. Car si la Banque centrale européenne est indépendante des autorités politiques, donc du peuple, elle ne l'est nullement à l'égard des banques, ni des marchés financiers. Or ce n'est pas le moindre des paradoxes que de la voir contribuer désormais par l'injection massive de liquidités à la reconstitution d'une bulle spéculative risquant d'éclater un jour ou l'autre, avec les conséquences que l'on sait pour les peuples d'Europe.

C'est dans cet esprit déterminé, lucide et confiant que nous porterons des amendements tendant au renforcement des sanctions, dont nous pensons qu'elles doivent avoir un effet dissuasif fort. Nous défendrons également des dispositions marquant notre volonté de voir le Parlement associé à ce travail de reconquête et nos concitoyens mieux informés au sein des entreprises concernées. Nous considérons en effet que les questions fiscales intéressent tout le monde. Elles ne sont en aucun cas l'apanage d'experts, de spécialistes ou des seuls économistes. Enfin, nous serons vigilants à l'égard ce qu'il est convenu d'appeler le « monopole » du ministre du budget sur les poursuites consécutives à des signalements en matière de fraude fiscale.

Mes chers collègues, nous devons veiller à faire en sorte que la réforme atteigne les objectifs affichés et qu'elle ne soit pas une simple réaction à des événements survenus dans l'actua-

lité récente, comme nous l'avons trop souvent connu au cours du quinquennat précédent. Tout doit nous conduire à traiter le problème sur le fond et dans la durée. J'ai bien entendu vos propos sur ce sujet, madame la garde des sceaux.

Les membres de l'actuelle commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux, dont je salue le président, François Pillet, ici présent, auraient trouvé judicieux d'attendre les conclusions de leurs travaux, qui auraient pu utilement être intégrées au projet de loi. Cela dit, nous savons qu'un tel travail s'inscrit dans la durée et qu'il nécessitera les efforts convergents de toutes les forces décidées à créer les conditions de la transparence pour la seule défense de l'intérêt général.

Le rassemblement est indispensable, au-delà de ce qui peut nous diviser. D'ailleurs, le rapport de la première commission d'enquête avait été voté à l'unanimité. Il est des sujets qui peuvent nous réunir !

À ce propos, les dizaines d'auditions menées depuis le mois d'avril 2012 par nos commissions d'enquête nous ont permis de rencontrer autant de personnalités venant de tous les horizons. Il s'agit de syndicalistes, de magistrats, de fonctionnaires, de militants associatifs, de journalistes d'investigation ou d'économistes qui, tous à la place qui est la leur, s'engagent dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Nous pensons qu'une telle force doit s'organiser, témoigner et s'engager dans notre combat commun. Elle sera le point d'appui indispensable pour les législateurs et les gouvernants d'aujourd'hui et de demain. Le Sénat doit jouer tout son rôle, dans l'intérêt de nos concitoyens et de la justice sociale.

C'est dans cet esprit que le groupe CRC s'engage dans le débat. Nous déterminerons notre vote à l'issue de l'examen du texte, avec comme objectif suprême la reconquête par le politique du terrain qu'il n'aurait jamais dû céder à la finance ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi du Gouvernement contient un certain nombre d'avancées.

Améliorer le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, rationaliser les juridictions spécialisées en supprimant les juridictions spécialisées par cour d'appel ou encore créer un Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale, même s'il faudra vérifier que les moyens annoncés lui seront effectivement alloués, sont des éléments positifs.

Mais la création d'un procureur de la République financier ne peut pas recueillir notre assentiment. Force est d'ailleurs de constater qu'elle ne semble pas convaincre grand monde, toutes tendances politiques confondues, sans parler des magistrats ou des enquêteurs, des juristes, voire des services de la Chancellerie eux-mêmes si l'on s'en tient à l'insuffisance de l'étude d'impact...

Pourquoi si peu d'enthousiasme ? L'idée de « sanctuariser » un procureur spécialement dédié à la lutte contre la délinquance financière peut paraître intéressante. Mais la question à se poser est plutôt celle de l'efficacité. Selon nous, la réponse est sans appel : la création d'un procureur financier sera, au mieux, inefficace, au pire, contre-productive.

On aurait pu envisager la création d'une juridiction spécialisée, sur le modèle de l'*Audiencia nacional* espagnole. Mais outre le fait que celle-ci est également compétente en matière de criminalité organisée, une telle évolution aurait impliqué une réforme complète de notre architecture judiciaire, ce qui dépasse largement le projet du Gouvernement.

On aurait pu envisager de confier, à l'instar de ce qui existe en matière de corruption d'agent public étranger ou de terrorisme, une compétence concurrente au tribunal de grande instance de Paris pour connaître certains délits financiers, ou encore de prévoir une compétence de la juridiction interrégionale spécialisée, ou JIRS, de Paris pour des affaires dont l'étendue nationale conduit à rendre compétentes plusieurs de ces juridictions.

Mais, assez curieusement, alors même qu'un pôle financier existe déjà à Paris et connaît une activité particulièrement riche, telle n'est pas l'option choisie par le Gouvernement, qui propose une sorte de mouton à cinq pattes en termes d'organisation judiciaire. Il instaure un parquet spécifique à compétence nationale rattaché au parquet général de Paris, comme s'il s'agissait d'une nouvelle juridiction, mais sans créer la structure qui devrait l'accompagner.

Voilà donc un parquet « hors-sol » !

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Ce n'est pas banal ! (*Sourires.*)

**M. Yves Détraigne.** Or un parquet n'est qu'un élément d'un ensemble comprenant également des juges d'instruction et des formations de jugement.

À titre liminaire, soulignons que le dispositif sera source de complexité sur le simple plan de la gestion du tribunal. Les tribunaux fonctionnent habituellement sur une dyarchie. Nous aurions ici une troisième juridiction, compétente *rationae materiae*, dont on peine à comprendre quelle serait la place. Le parquet en sortirait en tout état de cause divisé, donc affaibli.

Un tel projet traduit une méconnaissance de la réalité des phénomènes de fraude fiscale et de corruption, qui nécessitent au contraire une approche globale, et non segmentée, en raison des liens de plus en plus étroits entre toutes les formes de criminalité. Inversement, la force des JIRS est de disposer de tout le champ de compétences de la délinquance complexe, s'agissant aussi bien de criminalité organisée que de délinquance économique et financière *stricto sensu*.

Seule l'intégration de toutes les compétences au sein d'un même parquet permet une vision globale des phénomènes de criminalité, y compris financière, en garantissant une réelle cohérence dans le traitement des procédures judiciaires.

Il apparaît en effet que des liens particulièrement étroits existent entre la criminalité organisée et la délinquance financière, notamment *via* le blanchiment. Le plus souvent, avant d'appréhender des délits comme la corruption ou le détournement de fonds publics, des investigations doivent être menées en enquête préliminaire sur la base de suspicions d'abus de biens sociaux, d'abus de confiance, de faux ou d'escroquerie. Les premières investigations sont généralement faites sans que des éléments permettant d'envisager la saisine du procureur financier soient réunis. De même, il est impossible de considérer dès le départ que les éléments constitutifs de la bande organisée sont réunis.

L'architecture proposée par le projet de loi s'inscrit donc dans une vision obsolète, verticalisée et segmentée des processus de fraudes fiscales et de corruption. Ceux-ci

reposent pourtant aujourd'hui sur des infractions complexes, transverses, imbriquées, nécessitant une vision globale et unifiée, ainsi que des réponses fondées sur un partage d'informations en temps réel et la mise en œuvre de synergies opérationnelles entre les différents intervenants : parquet, enquêteurs, administrations.

Une telle réforme sera source de dysfonctionnements majeurs entre le procureur financier et les juridictions de droit commun ayant initialement eu à connaître des procédures financières. Elle créera des difficultés sans fin pour déterminer qui, du procureur de droit commun ou du procureur financier, est compétent, et ce au seul bénéfice des délinquants, qui tireront profit de ces complexités procédurales et de ces découpages byzantins.

Alors même que la matière commande une circulation rapide des informations entre les différents intervenants et que les investigations exigent des décisions très rapides, la saisine éventuelle du parquet financier relèvera du parcours du combattant, notamment parce que celui-ci ne sera pas destinataire des plaintes initiales ou des dénonciations TRACFIN.

Cette situation, avec un ministère public morcelé, sera illisible tant pour les magistrats instructeurs, qui auront deux interlocuteurs à Paris, que pour les enquêteurs et les autorités et administrations partenaires de l'institution judiciaire, appelés à s'adresser tantôt au procureur de Paris, tantôt au procureur financier ! Ce dernier ne pourra pas recevoir les plaintes et dénonciations. Et quand bien même il en recevrait, il ne pourrait pas s'en saisir. Dès lors, les plaintes seront toujours reçues par les procureurs territorialement compétents, c'est-à-dire à 80 % par le parquet de Paris.

De plus, le projet de loi n'atteindra aucunement l'objectif affiché par le Gouvernement de renforcer l'indépendance de la justice : nommé selon les mêmes modalités que les autres procureurs de la République, le procureur financier ne sera ni plus ni moins indépendant. Or le Gouvernement propose par ailleurs une réforme du statut de la magistrature présentée comme renforçant l'indépendance de tous les procureurs de France ! Est-ce à dire qu'il ne croit pas à cette réforme ?

En raison de sa complexité, le dispositif conduira à faire trancher les conflits de compétence les plus sensibles par la Chancellerie !

En effet, quels critères complémentaires pourraient être prévus par le garde des sceaux pour arbitrer les conflits de compétence, qui, en toute hypothèse, se traduiront par des lourdeurs dans les échanges d'information et provoqueront des retards inhérents au traitement des procédures, dans une matière qui commande une circulation rapide des informations entre les différents intervenants et des décisions très rapides ? Le procureur général de Paris, à qui, semble-t-il, les arbitrages seraient confiés, au motif que le procureur financier dépendra de lui, n'aura pas l'information suffisamment tôt, ni l'autorité et le pouvoir pour trancher les conflits avec les procureurs généraux d'autres JIRS.

En réalité, la Chancellerie, par le biais de sa direction des affaires criminelles et des grâces, sera la seule à disposer des éléments sur les procédures, à travers les rapports d'information qui lui sont adressés par les procureurs généraux. Ce sera donc elle qui arbitrera les saisines du procureur financier,

pourtant présenté comme totalement indépendant, et ce alors qu'elle se targue de ne plus donner aucune instruction sur des dossiers particuliers !

Le coût de cette réforme inutile sera en outre sans commune mesure avec le choix, plus pragmatique et efficace, qui consisterait en un renforcement des effectifs des JIRS, avec l'assurance que l'ensemble des postes de magistrats, de greffiers et d'assistants spécialisés, mais aussi des postes nécessaires au fonctionnement des services de police et de gendarmerie spécialisés en matière économique et financière soient bien pourvus.

**M. le président.** Il faut vous diriger vers votre conclusion, mon cher collègue.

**M. Yves Détraigne.** D'un point de vue strictement budgétaire, on ne peut que s'étonner des très maigres éléments figurant dans l'étude d'impact, où l'on semble avoir totalement oublié de chiffrer le coût de création et de fonctionnement de la structure envisagée !

Voilà pourquoi nous proposerons en séance publique, à titre principal, une série d'amendements tendant à supprimer les dispositions relatives au procureur financier.

Toutefois, notre démarche est constructive. À l'instar du Gouvernement, nous souhaitons améliorer la lutte contre la délinquance économique et financière. Ainsi, nous soumettrons également des amendements visant, d'une part, à charger spécifiquement un procureur de la République adjoint dans les JIRS financières du suivi de ces affaires et, d'autre part, à envisager une alternative.

**M. le président.** Veuillez conclure !

**M. Yves Détraigne.** Monsieur le président, je dispose de huit minutes seulement, sur un débat de plus de deux heures trente ! (*Mouvements divers.*)

L'alternative serait la suivante : confier une compétence concurrente dans certaines matières au procureur de la République de Paris ou confier une compétence concurrente pour des infractions d'ampleur nationale et recouvrant le territoire de plusieurs JIRS à celle de Paris.

Nous réclamons la même chose que tous les professionnels qui se sont exprimés sur ce sujet ; ce sont probablement les mieux à même de nous apporter des avis éclairés.

**M. le président.** Concluez !

**M. Yves Détraigne.** Au lieu que de créer une nouvelle structure très perfectible, utilisons les outils dont nous disposons déjà !

**M. le président.** La parole est à M. Nicolas Alfonsi.

**M. Nicolas Alfonsi.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, qui pourrait s'opposer au renforcement des moyens de l'administration et de la justice pour lutter efficacement contre la fraude fiscale ? Qui pourrait s'opposer à une meilleure complémentarité entre leurs actions ? À un durcissement des sanctions en matière de délinquance économique et financière ? Nous sommes tous favorables à de tels objectifs.

Pour autant, cette cause, aussi juste soit-elle, ne légitime pas tout. Il n'est pas acceptable, sous prétexte de lutter contre la fraude fiscale, de donner force de loi à des pratiques susceptibles de remettre en cause les principes fondateurs de notre droit et les libertés fondamentales, qui sont le ciment de notre démocratie.

Nous sommes en droit de nous indigner de la remise en cause des libertés fondamentales que constituent les écoutes pratiquées par les États-Unis dans le cadre du programme PRISM.

La lutte contre le terrorisme ne saurait justifier l'usage de pratiques illégales. La République doit se garder de tomber dans de telles dérives, quel que soit l'objectif visé.

Il me paraît opportun de le rappeler, car le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale suscite un certain nombre d'interrogations. Certes, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs améliorations, mais nos collègues députés ont également introduit dans le texte des dispositions inquiétantes qui appellent une réaction forte et claire de la part du Sénat. Notre commission des lois, grâce à son rapporteur, a commencé le travail en ce sens.

Nous nous félicitons de l'adoption de l'amendement du rapporteur tendant à supprimer l'article 2 *bis*, qui inversait la charge de la preuve en matière de blanchiment. Nous nous réjouissons tout autant de la suppression des articles modifiant les règles de prescription. L'on ne peut pas, nous semble-t-il, manipuler impunément les fondements de notre droit pénal lors de l'examen de chaque projet ou proposition de loi.

Je partage les propos tenus ce matin par notre collègue Jean-Jacques Hyest : il ne faut pas bousculer en permanence les règles de prescription ou l'échelle des peines... Je n'irai pas jusqu'à vous inviter à relire Beccaria, mais je crois que nous devons avoir en permanence ces éléments à l'esprit.

Certes, nous connaissons les difficultés de la lutte contre la fraude fiscale, pratique qui repose sur la dissimulation. Mais elles ne sauraient justifier l'adoption de dispositions créant des crimes ou des délits imprescriptibles.

De plus, si la volonté de lutter contre les paradis fiscaux et de mettre en place l'échange automatique d'informations qu'affichent les chefs d'État et de gouvernement aussi bien au G8 que lors des conseils européens est réelle, il deviendra bientôt beaucoup plus difficile pour les particuliers ou les entreprises qui veulent échapper à l'impôt d'y parvenir.

Par conséquent, selon nous, c'est davantage dans une telle coopération internationale, véritablement ambitieuse, en faveur d'une transparence accrue que réside la clef de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Toutefois, même si le texte de la commission est déjà beaucoup plus satisfaisant que celui de l'Assemblée nationale sur certains des points que je viens d'évoquer, notre groupe reste très réservé sur des dispositions qui demeurent.

Je pense à l'article 9 *septies*, qui vise à mettre en place une protection générale pour les « lanceurs d'alertes ».

De même, la possibilité pour l'administration fiscale et les douanes d'utiliser des « preuves illicites » nous semble préoccupante. Certes, l'affaire de la « liste HSBC » a montré les limites des dispositifs actuels. Mais il n'est pas anodin de généraliser la possibilité d'utiliser de telles preuves. La mesure mérite en tout cas d'être extrêmement encadrée. La commission des lois a rétabli un garde-fou essentiel que l'Assemblée nationale avait supprimé : l'intervention de l'autorité judiciaire.

Nos préoccupations portent également sur l'article 16, qui prévoit d'étendre aux délits de fraude fiscale en bande organisée ou aggravés les « techniques spéciales d'enquête » applicables à la criminalité organisée.

Je le rappelle tout de même, ces techniques spéciales comprennent les écoutes téléphoniques, la captation des données informatiques ou le prononcé de mesures conservatoires sur les biens de la personne mise en examen.

À cet égard, il faut se réjouir de l'initiative du rapporteur, qui a fait adopter en commission un amendement tendant à dresser explicitement la liste des infractions concernées. Comme le précise l'exposé des motifs, une telle énumération est indispensable en matière d'atteinte aux libertés individuelles.

Je souhaite également aborder plus précisément le titre III du projet de loi, qui porte sur les juridictions spécialisées en matière économique et financière.

J'observe que ce volet du texte a été ajouté avec une certaine précipitation. Il a été intégré par une lettre rectificative parue treize jours seulement après le dépôt du projet de loi !

Mais ce n'est pas tant la forme que le fond qui pose problème : une réforme comme celle qui est proposée au titre III mérite une plus grande réflexion.

J'en viens au projet de loi organique relatif au procureur de la République financier.

La création d'un procureur financier, dont les contours ont, semble-t-il, été tracés un peu grossièrement – notre rapporteur a tenté tant bien que mal d'améliorer le dispositif en commission des lois, notamment pour prévenir les conflits de compétences – renforcerait significativement, aux dires de ses promoteurs, la lutte contre la fraude fiscale et la délinquance économique et financière.

Pour reprendre les propos tenus par le procureur de la République de Paris, François Molins, lors de son audition devant notre commission des lois, nous craignons que « ce procureur financier, qui présente plus d'inconvénients que d'avantages, ne soit dans le meilleur des cas, inefficace, et, dans le pire, contre-productif ».

Car le procureur financier ne répond clairement pas aux besoins de la justice, qu'il méconnaît voire contredit, en matière d'efficacité de la lutte contre la fraude et la délinquance économique. La nouvelle institution va à l'encontre de la transversalité, pourtant indispensable face à des formes de délinquance – fraude fiscale, crime organisé et grand banditisme – qui sont souvent liées.

En outre, sa création rend plus complexe l'architecture des juridictions spécialisées en matière économique et financière et fait apparaître le risque de nouveaux conflits de compétences, malgré les améliorations adoptées en commission.

Madame la garde des sceaux, comme l'a souligné François Molins, ce dont les magistrats ont besoin pour être plus efficaces, c'est de plus d'enquêteurs – vous avez vous-même insisté sur l'importance que vous attachez à la création d'emplois – et surtout de modes d'arbitrage opérationnels pour trancher les conflits de compétences.

Je me dirige vers ma conclusion, car le temps passe, et je connais l'extrême sévérité de M. le président. (*Marques d'amusement.*)

Nous soutiendrons sans doute les mesures de lutte contre la fraude fiscale qui figurent dans le texte. Mais le temps judiciaire n'est pas le temps médiatique, avec ses faits divers suivis d'annonces immédiates... La création d'un procureur financier vient troubler notre ordre institutionnel et juridique. C'est le sens de nos réserves.

Madame la garde des sceaux, je voudrais vous faire part de mes hésitations.

M. le ministre chargé du budget nous a exposé ses certitudes à propos du « verrou » de Bercy. Des amendements visant à le rétablir ont été déposés. J'ai indiqué ce matin en commission que j'étais dans l'incertitude. Les arguments de M. le rapporteur paraissent tout aussi irréfutables que les certitudes du ministre. C'est un débat entre efficacité et justice sociale, voire entre efficacité et justice tout court. Je crois que je finirai, après moult hésitations, par revoter le verrou de Bercy : l'argument de M. le ministre du budget me paraît quand même plus fort, et c'est probablement celui que retiendra la commission des finances. Jacques Mézard a déposé un amendement en ce sens. J'ai hésité à le cosigner, mais je pense que je le voterai finalement.

C'est sur ces réflexions que je conclus mon propos, en remerciant M. le président, qui m'a permis de dépasser de plus d'une minute le temps de parole dont je disposais, de son indulgence. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, sur certaines travées de l'UDI-UC et de l'UMP, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour le groupe écologiste, la lutte contre la fraude fiscale recouvre un triple enjeu : économique et budgétaire, moral et politique. Il revêt une triple dimension : nationale, européenne et internationale.

L'enjeu économique et budgétaire est évident. Il s'agit pour l'État de collecter les milliards d'euros qui manquent chaque année à son budget.

Selon les estimations, le montant de la fraude fiscale dans notre pays se situe entre 40 milliards et 80 milliards d'euros par an, contre 20 milliards d'euros environ pour la fraude sociale. De quoi combler largement le déficit de la France, évalué à 68 milliards d'euros cette année !

L'ensemble des redressements de cotisations sociales opérés par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, l'URSSAF, à la suite de fraudes, de négligences ou d'erreurs se montait à 1,37 milliard d'euros en 2012 – c'est un nouveau record –, en hausse de 7 % par rapport à 2011.

De même, les redressements liés au seul travail au noir ont atteint 260 millions d'euros en 2012, en hausse de 19 % par rapport à 2011. Sur cette somme, 151 millions d'euros étaient liés au travail non déclaré, 38 millions d'euros à des heures dissimulées et 42 millions d'euros à une activité dissimulée.

En 2012, 18,1 milliards d'euros ont été réclamés par le fisc en droits et pénalités à l'issue de contrôles fiscaux, soit une hausse de 10 % par rapport à l'année précédente.

Ces chiffres démontrent l'ampleur et la gravité du phénomène qu'il s'agit de combattre. Ils interpellent naturellement les écologistes, d'autant que l'enjeu économique et budgétaire se double ici d'un enjeu moral.

En effet, il est de toute évidence urgent de répondre à la crise de confiance qui s'ajoute à la terrible crise économique que traverse notre pays. Quand les plus riches échappent à l'impôt grâce à des montages financiers complexes, c'est l'un des principes fondateurs de notre République, l'égalité, qui se trouve atteint.

Face à un tel scandale, comment les simples citoyens pourraient-ils ne pas remettre en question le devoir d'acquiescer à l'impôt auquel ils sont soumis ?

Et la portée proprement politique de textes comme ceux dont nous débattons aujourd'hui est indissociable des autres enjeux. Ne s'agit-il pas de démontrer à nos concitoyennes et concitoyens que le législateur ne veut pas être, ne s'avoue pas et n'est pas impuissant face à ceux qui trichent ?

Cela étant, notre horizon dépasse, et doit impérativement dépasser très largement nos frontières nationales. À cet égard, permettez-moi de rappeler encore quelques chiffres.

Les 35 conventions d'échange de renseignements passés avec des États étrangers ont abouti à l'envoi de 777 demandes de renseignements en 2012, contre 300 en 2011. Les nouvelles mesures entrées en vigueur en 2012 ont alourdi les sanctions pour non-déclaration d'un compte bancaire à l'étranger, ce qui a eu son effet, avec un bond de 36 % des déclarations de comptes à l'étranger en 2012, soit 100 833 contre 79 680 en 2011 et 75 732 en 2010. Vous voyez tout de même l'évolution...

Selon l'Union européenne, ce sont 1 000 milliards d'euros qui échappent aux États membres, le manque à gagner fiscal représentant un coût annuel d'environ 2 000 euros par citoyen européen. La perte de revenus continue d'accroître les niveaux de déficit et de dette dans les États membres précisément au moment le plus décisif de la lutte contre la crise.

Du fait de la fraude et de l'évasion fiscales, les fonds disponibles pour encourager les investissements publics, la relance et l'emploi se font rares.

L'écart fiscal actuel en Europe met directement en danger la préservation du modèle social européen, qui est fondé sur des services publics universels et de qualité, et menace le bon fonctionnement du marché intérieur, conduisant à une grave perte d'efficacité et d'équité des systèmes fiscaux au sein de l'Union européenne. Le coût total de la fraude fiscale est plus élevé que l'ensemble des budgets de la santé cumulés de l'Union.

La fraude conduit à déplacer la charge fiscale sur les travailleurs et les ménages à moyens et bas revenus. Elle est multiforme. En dehors de toutes les activités mafieuses et criminelles, il y a les détournements de fonds publics et les abus de droit, c'est-à-dire l'utilisation aux marges de la légalité de dispositifs réglementaires. Il y a aussi la fraude à la petite semaine, à la TVA, aux charges sociales et à la sécurité sociale. Enfin, il ne faut pas oublier ceux qui, du fait de leur activité, ont placé dans des paradis fiscaux une partie de leur fortune.

La commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, dont Éric Bocquet était le rapporteur, diagnostiquait en 2011 « une culture de la faille aux mille visages » et soulignait que l'Europe restait trop en retrait sur le sujet. Or c'est au cœur même de l'Europe que l'on trouve les paradis fiscaux parmi les plus prospères, comme le Luxembourg, Jersey ou Monaco. Les 21 paradis fiscaux liés à l'Union européenne provoquent plus de 100 milliards de dollars de perte de recettes fiscales, le Royaume-Uni et les territoires relevant de son autorité représentant à eux seuls plus de la moitié des territoires *offshore* européens.

Selon certaines sources, 19,5 % des dépôts mondiaux sont détenus dans les paradis fiscaux. Cela signifie que 14 000 milliards d'euros sont cachés par des particuliers dans des paradis fiscaux à travers le monde, soit une perte de plus de 120 milliards d'euros de recettes fiscales. Or les deux tiers de cette richesse mondiale *offshore*, l'équivalent de 9 500 milliards d'euros, sont dissimulés dans les paradis fiscaux liés à l'Union européenne.

Ce chiffre ne comprend pas la fraude fiscale des entreprises et des multinationales, dont on estime qu'elle coûte chaque année pour le seul continent africain environ 123 milliards d'euros. Or 55 milliards d'euros seraient nécessaires pour éradiquer l'extrême pauvreté, c'est-à-dire pour que chaque personne dans le monde puisse vivre avec environ un euro par jour.

Les États-Unis ont déjà « blacklisté » certains États membres de l'Union européenne, comme le Luxembourg et Chypre, mais l'Union européenne elle-même n'a pas suffisamment agi. Chasser l'évasion fiscale a, en outre, un coût pouvant conduire les administrations à renoncer. Il ne faut pourtant pas baisser les bras. Les écologistes estiment que, si l'on veut identifier et poursuivre un plus grand nombre de cas de fraude, il convient de protéger ceux qui informent les autorités compétentes de leur existence et qu'il est convenu d'appeler des « lanceurs d'alerte ». En revanche, une alerte lancée de mauvaise foi, avec l'intention de nuire ou en sachant, même partiellement, que les faits sont inexacts, serait sanctionnée.

Les dispositions prévues par les textes que nous examinons vont évidemment dans le bon sens. Je pense à l'extension à l'or et aux jetons, plaques et tickets de casinos de l'obligation de déclarer aux douanes tout transfert physique de sommes, titres ou valeurs d'un montant supérieur à 10 000 euros.

Bien des mesures envisagées sont nécessaires.

Comme vous, monsieur le ministre, nous souhaitons la mise en œuvre rapide d'un véritable « FATCA européen ». La loi américaine de 2010 dite FATCA, pour *Foreign account tax compliance act*, impose aux institutions financières et bancaires étrangères de déclarer les revenus de contribuables américains y ayant un compte. Ces déclarations sont confrontées à celles, annuelles, faites par les contribuables américains auprès de l'administration fiscale concernant leurs revenus à l'étranger. Le patrimoine et les avoirs à l'étranger doivent également être déclarés.

L'Union européenne cherche à mettre en place un nouvel instrument, effectif dès la fin de l'année 2013, qui étendrait la levée du secret bancaire aux revenus de l'épargne et autres revenus, comme certains contrats d'assurance-vie, pensions, biens immobiliers. En effet, si l'échange d'informations bancaires entre pays se fait aujourd'hui « à la demande »,

le système a montré son inefficacité : nombreux sont les États, en particulier les paradis fiscaux, à refuser de collaborer.

Les deux textes que nous examinons, le projet de loi ordinaire et le projet de loi organique, complètent et renforcent les dispositions déjà adoptées dans les deux derniers collectifs budgétaires de 2012. Certaines réserves ont pu être exprimées ici ou là quant au durcissement de l'arsenal répressif, comme la création, en cas de fraude fiscale aggravée, d'une garde à vue de quatre jours et l'autorisation de « techniques spéciales d'enquête ».

On peut ne pas souscrire à de telles réserves, mais il n'est sans doute pas interdit de les entendre. Ces textes ont été écrits sous le coup de l'émotion suscitée par l'affaire Cahuzac, tout comme ceux sur la transparence de la vie publique. Or l'émotion n'est pas toujours bonne conseillère.

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est vrai !

**Mme Esther Benbassa.** La légitimité des objectifs visés ne doit pas nous conduire à nous départir d'une certaine mesure dans le choix des moyens pour les atteindre. Veillons surtout en toutes circonstances, y compris dans la situation présente, à ne pas faire reculer les libertés, un capital certes non imposable, mais précieux et fragile en cette période de crise.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais elles ne reculent pas.

**Mme Esther Benbassa.** Cette parenthèse étant refermée, et pour clore mon propos, je ne dirai qu'une chose : les écologistes de cette Haute Assemblée, et moi avec eux serons bel et bien, sans faillir, aux côtés de la majorité pour mener la lutte contre la fraude fiscale dans notre pays et pour l'égalité devant l'impôt. Nous voterons donc d'une voix unanime les textes qui nous sont soumis.

Nous appelons malgré tout le Gouvernement à tempérer l'avalanche de projets de loi sous laquelle ploient depuis des semaines les parlementaires, de surcroît en procédure accélérée, ce qui ne nous laisse guère le temps de les travailler,...

**M. Gérard Longuet.** Eh oui !

**Mme Esther Benbassa.** ... ainsi qu'il sied aux législateurs rigoureux et exacts que nous aspirons toutes et tous à être. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** *In cauda venenum...*

**M. le président.** La parole est à M. François Pillet.

**M. François Pillet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, en plus d'être un impératif moral, la lutte contre la fraude fiscale est une exigence budgétaire.

À ce titre, il convient de déclarer solennellement que cette lutte est, pour reprendre la motivation de certains amendements présentés par le groupe CRC ce matin en commission, un moyen de redresser nos comptes publics plus juste que la hausse des prélèvements obligatoires à laquelle nous avons assisté lors des deux dernières lois de finances rectificatives ; les propos du Président de la République me laissent d'ailleurs penser qu'il en ira de même dans les prochains collectifs budgétaires... C'est d'autant plus vrai que de

telles hausses de prélèvements obligatoires, conjuguées à l'insécurité fiscale, constituent un terreau extrêmement fertile pour les pratiques d'évasion et d'optimisation fiscales.

Il faut donc veiller à ne pas créer les conditions futures d'une évasion fiscale, *a fortiori* d'une fraude fiscale massive – ce n'est pas la même chose –, et à ne pas nous laisser entraîner dans un cercle vicieux de déficit, d'augmentation des impôts, de glissement dans la fraude fiscale, et ainsi de suite.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Vous parlez pour votre ancienne majorité ?

**M. François Pillet.** Le combat contre la fraude fiscale ne date pas d'hier. Au tournant des années 2000, l'administration fiscale récupérait chaque année environ 13 milliards d'euros grâce aux contrôles dans les entreprises et chez les particuliers.

Dix ans plus tard, en 2011, ce sont 16,5 milliards d'euros qui ont été récupérés en une année.

Le travail effectué et les grandes innovations réalisées en matière de lutte contre la fraude fiscale lors de la précédente législature doivent être rappelés.

En effet, entre 2007 et 2012, ce sont plus de soixante mesures d'intensité différente qui ont été prises pour lutter contre les fraudes, que ce soit dans le domaine fiscal, social ou douanier ; vingt-trois mesures concernaient tout particulièrement la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

D'abord, en ce qui concerne la régulation des flux financiers internationaux, et notamment des activités bancaires suspectes, 776 conventions fiscales nouvelles ont été signées entre 2008 et mars 2009, sans oublier trente-six conventions d'assistance administrative permettant d'échanger des renseignements. À cela doit être ajouté le travail du précédent exécutif à l'occasion des réunions du G20, qui ont permis de prendre de nombreuses mesures de rétorsions applicables aux opérations économiques avec des États et territoires non coopératifs.

Dans une démarche similaire, signalons que la fraude fiscale a été incluse dans le champ des infractions prises en compte par le groupe d'action financière, plus connu sous le nom de GAFI, qui, comme chacun sait, est un organisme international chargé de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Toujours dans l'objectif de détecter l'évasion fiscale, rappelons la création, par un arrêté du 25 novembre 2009, d'EVAFISC, qui recueille les informations laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France par des particuliers ou des entreprises. On peut également évoquer EUROFISC pour lutter contre les fraudes internationales à la TVA. Concrètement, cette politique a très rapidement porté ses fruits. En effet, alors que seulement 25 000 comptes détenus par des Français à l'étranger avaient été déclarés en 2007, près de 80 000 l'ont été pour l'année 2012. Ces nouveaux instruments sont donc à l'origine de grands progrès.

Faut-il également rappeler l'instauration de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, créée par un décret du 4 novembre 2010 ? Cette brigade, plus connue sous le nom de « police fiscale », permet à l'administration fiscale de déposer plainte avant même que le délit fiscal soit caractérisé. Elle intervient notamment dans le cas des fraudes

fiscales sophistiquées impliquant des montages fiscaux dans des États « à fiscalité privilégiée ». Grâce à des agents bénéficiant d'une formation croisée et dont les pouvoirs comparables à ceux de la police judiciaire, cette brigade mixte, composée de policiers et d'inspecteurs des impôts, a su trouver sa place dans la lutte contre la délinquance fiscale.

Il faut enfin évoquer le droit de communication, qui permet à l'administration fiscale d'obtenir de toutes les banques installées en France des informations sur les opérations de transferts de fonds réalisées à l'étranger. Le dispositif a concerné plus de 500 banques pour plus de 40 000 virements détectés, et ce uniquement pour la période 2006-2008.

Ces mesures de détection ont bien sûr été accompagnées d'un renforcement des sanctions et d'un allongement du délai de prescription pour les avoirs détenus à l'étranger et non déclarés, de trois à dix ans pour tous les pays sans distinction.

Une telle liste de nouvelles dispositions n'est évidemment pas exhaustive, et toutes les principales données statistiques ne peuvent pas être présentées.

Cependant, la progression des résultats, s'agissant aussi bien de la détection de l'évasion fiscale, de la réussite de la cellule de régularisation ou du nombre de plaintes déposées pour fraude fiscale, montre que le dispositif actuel de lutte contre la fraude fiscale a fait ses preuves.

À cette réussite comptable, il faut ajouter le respect d'un équilibre précaire entre, d'une part, l'octroi de davantage de moyens pour l'administration fiscale et la justice et, d'autre part, la protection des libertés fondamentales.

Les textes qui sont aujourd'hui soumis à notre examen doivent, en harmonie avec les règles existantes, être conçus comme une phase complémentaire d'adaptation de notre droit à de nouvelles formes de fraudes et de criminalité financière, qui ont été décrites par le rapporteur.

Veillons à ce que nos initiatives et nos innovations atteignent leurs objectifs : mieux cerner les terrains propices à la fraude, quantifier l'étendue de cette dernière et améliorer les outils qui permettent de la combattre, voire de la prévenir, tout en restant dans notre culture sociale et juridique, empreinte d'un souci profond du respect des libertés individuelles fondamentales.

Je tiens à saluer les travaux du rapporteur, qui ont été d'une grande qualité ; nous en soutenons les principales avancées. Mais, tout comme mon groupe, je persiste à craindre – j'y reviendrai dans mon propos de conclusion – que le projet du Gouvernement de créer un procureur financier de la République ou procureur de la République pour les affaires financières ne rompe avec l'équilibre existant.

J'é mets cette remarque avec d'autant plus de bienveillance que j'ai un profond regret.

La commission d'enquête sur l'évasion des capitaux est en train de réaliser un véritable travail de fond pour diagnostiquer les dysfonctionnements et proposer des solutions. Il est sans doute été plus pertinent d'en attendre les conclusions, annoncées au début du mois d'octobre, pour légiférer en la matière. Au demeurant, une loi pénale plus sévère ne peut pas s'appliquer aux situations en cours. Nous pouvions donc très bien patienter jusqu'à la fin des travaux de la commis-

sion, dont je suis le président et dont M. Bocquet est le rapporteur documenté et enthousiaste, un enthousiasme qui ne m'effraie pas. (*Sourires.*)

Disposant de pouvoirs d'investigation plus larges, nous recueillons chaque semaine des témoignages et des explications sur la fraude fiscale, les infractions économiques et les montages nouveaux qui apparaissent quotidiennement. La précédente commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion fiscale avait émis soixante et une propositions, qui ont été adoptées à l'unanimité; l'actuelle parviendra, je n'en doute pas, à des conclusions tout aussi consensuelles.

Je crois, semble-t-il avec raison, que sur des enjeux aussi importants que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, un travail de concertation, de recherche et d'audition comme celui que nous réalisons aurait permis d'appréhender plus largement cette vaste question, d'autant plus que certaines dispositions contenues dans le texte semblent intéressantes.

Nous aurions pu les enrichir, les renforcer et leur donner un champ d'influence sans doute plus large. Au nom de mon groupe, je le redis avec force et conviction: oui au renforcement de l'arsenal juridique contre la fraude fiscale, mais veillons à ce que le texte s'y emploie véritablement!

Nous devrions parvenir à un accord sur plusieurs points évoqués par le rapporteur et discutés en commission des lois.

Je pense ainsi à la prescription. Faire courir le délai à compter de la connaissance des faits revient à rendre le délit imprescriptible; je ne suis pas le seul à refuser de m'y résoudre. Il serait d'ailleurs peu aisé de justifier un régime de prescription plus sévère pour les infractions financières que pour les atteintes aux personnes. Les travaux de la commission – je pense notamment, il faut bien le dire, à l'amendement du Gouvernement qu'elle a adopté sur le sujet – peuvent être salués.

De surcroît, si la fraude fiscale n'apparaît pas suffisamment réprimée et sanctionnée à l'heure actuelle, je suis au regret de constater, avec courtoisie, que l'administration fiscale en est en grande partie responsable.

Comme cela a été rappelé, ne viennent devant le tribunal correctionnel que les dossiers envoyés par l'administration pour examen à la Commission des infractions fiscales. De ce fait, l'administration, avec le ministère dont elle dépend, est juge de l'opportunité des poursuites. Depuis sa création, la commission est dénoncée de manière quasi unanime par la doctrine, les praticiens et les magistrats.

Le ministère des finances, qui semble moins attaché à la transparence en ce domaine qu'en d'autres, s'oppose à sa suppression, mais pour des raisons qui n'ont convaincu personne, pas même, je crois, notre rapporteur.

Certes, ce dernier a proposé une solution, inévitablement temporaire, mais qui, articulée avec les dispositions, assez souvent oubliées, de l'article 40 du code de procédure pénale, devrait permettre aux magistrats du ministère public d'exercer leur mission dans le sens de la poursuite d'une plus large part des infractions de natures fiscales. Nous rejoindrons cette position par pragmatisme, espérant ainsi qu'elle pourra être tenue!

Par ailleurs, nous persistons à nous interroger sur le dispositif des lanceurs d'alerte, dont la portée a, certes, été limitée par les travaux de la commission. Le sujet est délicat. Si nous admettons un traitement particulier pour le repentis, la

dénonciation doit être encadrée. La culture française n'apprécie guère les dénonciateurs, quel que soit le drapeau civique dont on les pare! Les libertés individuelles, au premier rang desquelles figure le respect de la vie privée, en sont souvent les premières victimes.

**M. René Garrec.** Très bien!

**M. François Pillet.** Néanmoins, grâce aux limites posées par notre rapporteur, nous devrions pouvoir dégager un consensus sur le sujet après avoir nettement encadré cette inquiétante innovation et nous avoir, en tout cas, réservé l'examen de sa pérennité au retour de l'expérience.

Il y a peut-être un oubli ou, du moins, une insuffisance, dont nous avons d'ailleurs discuté en commission: l'absence de réflexions sur le développement des mesures techniques propres à mieux lutter contre la fraude à la TVA, pourtant importante dans notre pays, avec un manque à gagner annoncé de 30 milliards d'euros pour l'État.

Le problème est seulement abordé à l'article 3 *bis* A pour les cas suspects de demande d'un numéro de TVA. C'est, me semble-t-il, une bonne mesure. Mais cette disposition risque d'avoir peu d'effets, le centre de formalités des entreprises qui recevra les justificatifs ne disposant apparemment pas des moyens humains et techniques pour identifier en amont les fraudes.

Voilà donc un ensemble de points où les travaux du rapporteur, ceux de la commission des lois et les amendements proposés permettront de mieux atteindre, *via* le futur texte législatif, des objectifs constants visés depuis plusieurs mandatures.

Reste le projet de loi organique sur la création du procureur de la République financier, dont l'annonce vise peut-être à combler l'imaginaire populaire, mais certainement pas à compenser une lacune de notre organisation judiciaire!

Une telle mesure ne sera pas difficile à vendre chez les éditorialistes, peu enclins à se plonger dans les méandres des procédures pénale et fiscale ou dans les fondements muris des institutions judiciaires. En revanche, et je suis au regret de devoir le dire, c'est un désordre annoncé, anticipé en particulier par l'ensemble des praticiens, procureurs et magistrats du siège en tête. Le procureur de la République financier ne résoudra rien. Pire encore, il entraînera confusion et inefficacité!

C'est tout d'abord un insidieux bouleversement de l'organisation judiciaire qui introduirait le développement d'une spécialisation hiérarchique; je ne suis pas le premier à le souligner à cette tribune. Une telle évolution commanderait tout aussi légitimement la création d'un procureur de la République à l'environnement, d'un procureur de la République pour la lutte contre la toxicomanie, d'un procureur de la République pour la lutte contre la pédophilie...

Au demeurant, le dispositif actuel ne fait pas obstacle à la résolution du problème de la fraude fiscale. L'organisation de la justice financière répond parfaitement aux défis posés par les auteurs d'infractions en matière économique et financière.

Il y a d'abord le tribunal de grande instance de Paris, qui se voit attribuer une compétence exclusive en matière économique et financière sur l'ensemble du territoire national pour la poursuite des délits d'initié, de manipulation de cours et de diffusion d'informations fausses ou trompeuses par l'article 704-1 du code de procédure pénale. Il y a ensuite

le procureur de la République de Paris, qui se voit attribuer une compétence concurrente aux autres tribunaux pour les délits de corruption et de trafic d'influence internationaux.

Le projet de loi constitue une remise en question du travail des juridictions de droit commun, des juridictions spécialisées, ainsi que des JIRS.

À ce titre, quelle sera la nouvelle répartition des compétences entre les juridictions de droit commun, les juridictions spécialisées et l'éventuel procureur de la République financier ?

Ne nous faisons pas d'illusions, nous allons droit vers des conflits de compétences entre procureur et procureur financier. D'ailleurs, ces conflits ont été fort bien identifiés par M. le rapporteur, qui tente, probablement sans trop y croire, d'apporter une solution législative. La Chancellerie en sera inévitablement l'ultime arbitre, au risque, d'ailleurs involontaire, de contredire son aspiration affichée au refus d'instructions individuelles.

Concrètement, en instituant ce procureur de la République financier, nous créerons une division des autorités chargées des enquêtes et des poursuites qui entraînera une déperdition de l'information, mais également une certaine rivalité entre les parquets.

De fait, comme je l'ai déjà indiqué, le texte entraîne une spécialisation des magistrats et une verticalité dans l'architecture judiciaire qui seront manifestement inadaptées à la prise en charge d'affaires complexes, aux multiples ramifications.

Si vous souhaitiez absolument procéder à une réforme de notre ordre judiciaire, il eût été préférable d'étendre les compétences des juridictions interrégionales spécialisées, de leur associer un procureur adjoint spécialisé et de réserver à la JIRS de Paris l'examen des dossiers relevant de plusieurs juridictions spécialisées du territoire national. Nous vous proposerons un certain nombre d'amendements tendant à dessiner une telle organisation parallèle au cas où la création du procureur financier serait repoussée.

Mes chers collègues, notre ordre judiciaire, notre procédure pénale ne sont pas inadaptées à la lutte contre la fraude fiscale. Certes, des ajustements sont envisageables, ce que nous ne manquerons pas de souligner. Mais, avec une telle réforme, le Gouvernement prend le risque de désorganiser, partiellement mais de manière importante, l'appareil judiciaire.

Le problème n'est pas là ; vous le savez très bien. La fraude fiscale visée par le texte n'est pas celle des maçons portugais ; c'est celle des gros fraudeurs, c'est-à-dire la fraude internationale, assise sur des montages qui nous dépassent. La lutte contre cette fraude se joue hors de nos frontières, loin de notre assemblée, dans les rendez-vous internationaux. Elle dépend également des moyens que les Gouvernements donnent à leurs administrations, ainsi que de leur organisation.

En résumé, comme je l'ai indiqué en commission, nous aurions dû attendre la fin des travaux de la commission d'enquête en cours. Mais nous pouvons trouver des points de consensus sur des évolutions nécessaires. Nous en avons d'ailleurs discuté de manière très positive et substantielle en commission avec M. le rapporteur.

En revanche, vous aurez parfaitement compris que nous sommes fermement opposés à la création d'un procureur financier de la République. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. le président.** La parole est à M. François Rebsamen.

**M. François Rebsamen.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans la droite ligne d'un texte que nous avons examiné dernièrement, le présent projet de loi s'inscrit dans un objectif de transparence et d'efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique ou financière. N'en disconvenons pas, il répond à des préoccupations financières immédiates. C'est d'ailleurs ce qui a conduit la commission des finances à s'associer au travail de la commission des lois.

Je voudrais féliciter la commission des lois et les rapporteurs de leur travail, à une exception près ; j'y reviendrai tout à l'heure. Leur action montre bien qu'une approche éthique est compatible avec le souci d'efficacité porté par la commission des finances.

Je souhaite également féliciter le Gouvernement, qui propose un tel renforcement des moyens d'action contre la fraude fiscale. La lutte contre ce fléau est à la fois un impératif de justice et une nécessité budgétaire. Dans un contexte d'effort partagé par tous les contribuables et toutes les administrations publiques, les dizaines de milliards d'euros de recettes perdues chaque année ne sont pas supportables.

Intensifier la lutte, cela signifie faire l'inverse – j'ai entendu des propos intéressants à cet égard – de ce que proposaient encore récemment certains membres de l'opposition à l'Assemblée nationale pour favoriser le retour des exilés fiscaux : selon eux, l'amnistie serait la meilleure réponse à la fraude. Nous pensons exactement le contraire, et nous sommes nombreux, semble-t-il, sur ces travées. Il faut raréfier l'espace des fraudeurs, au sein de l'espace tant national qu'euro-péen. Il faut également limiter les échappatoires et intensifier les actions et les sanctions, afin de permettre à l'administration fiscale d'agir vite.

En effet, seules des procédures diligentes permettent d'assurer le recouvrement rapide des montants dissimulés et l'application de pénalités dissuasives.

C'est pourquoi le projet de loi accroît les moyens de l'administration fiscale pour mieux détecter la fraude, grâce à un contrôle fiscal plus efficace, et augmente la sanction en renforçant les peines. C'est, du moins, une conviction que je partage avec plusieurs collègues.

Toutes ces mesures s'inscrivent d'ailleurs dans le prolongement du renforcement opéré l'an dernier en loi de finances rectificative, texte qui avait déjà conforté les moyens humains et juridiques de l'administration, intensifié la lutte contre le transfert à l'international des bénéfices réalisés par les entreprises et rapatrié en France les charges venant diminuer le bénéfice taxable à des fins d'optimisation fiscale, voire de fraude.

Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'optimisation fiscale des entreprises, qui a été publié la semaine dernière, souligne la nécessité d'une action internationale repose à la fois sur la réduction des disparités de taux d'imposition – rappelons d'ailleurs que j'avais déposé

une proposition de loi en ce sens avec François Marc voilà quelques années – et sur un échange d'informations renforcé.

Le travail doit être poursuivi. L'ensemble des parlementaires socialistes s'associent ici aux positions du Gouvernement. J'ai cru comprendre qu'ils n'étaient pas les seuls, ce dont je me félicite.

Mais, pour imposer notre voix dans les négociations internationales, nous devons faire la preuve de notre volonté au niveau national, notamment en améliorant la coopération entre services administratifs et judiciaires. Les propos que Mme la garde des sceaux et M. le ministre ont tenus en ce sens tout à l'heure sont d'ailleurs tout à fait intéressants.

À ce stade de mon intervention, j'indique, au nom du groupe socialiste, que nous nous opposons au nouvel article 2 *ter*, introduit par la commission des lois. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*) Nous soutenons le texte présenté par le Gouvernement dans sa formule initiale.

J'ai noté la position de M. le rapporteur ; elle est tout à fait estimable, mais ce n'est pas celle du groupe socialiste. Le renforcement de l'arsenal judiciaire, auquel il est sans doute nécessaire de procéder, ne doit pas conduire à affaiblir l'administration fiscale.

Nous ne voulons pas démobiliser les centaines de fonctionnaires de l'administration fiscale qui font aujourd'hui leur travail avec compétence et sérieux, cette administration ayant fait la preuve de son efficacité, grâce à un système de majoration pouvant aller jusqu'à 100 % ; vous l'avez rappelé, monsieur le ministre. C'est l'arme la plus opérationnelle et la plus dissuasive contre les fraudeurs.

En outre, les pénalités ont permis de rapporter 2,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2012. (*M. Jacques Mézard acquiesce.*) Elles n'empêchent pas, après l'achèvement de la phase administrative, l'engagement des poursuites pénales sur l'initiative de l'administration, après avis de la Commission des infractions fiscales, qui rend un avis conforme dans près de 95 % des cas.

Le monopole de l'administration sur l'engagement des poursuites permet d'aller au bout de la procédure administrative avant d'ouvrir une autre procédure, judiciaire celle-là, c'est-à-dire soumise à d'autres règles et à un autre rythme. Il est parfois perçu comme une mesure de défiance à l'égard des magistrats ou comme un instrument de secret. Point du tout ! C'est au contraire un gage d'efficacité au regard des spécificités de la matière fiscale : la complexité des infractions, la nécessité de maintenir des possibilités de régularisation, et les effets différents des poursuites pénales et administratives légitimement, je le crois, ce filtre préalable.

En premier lieu, l'examen préalable des dossiers de fraude par l'administration fiscale se justifie souvent par la complexité des mécanismes mis en œuvre pour échapper à l'impôt. Or les services fiscaux sont actuellement en mesure d'expertiser des fraudes complexes, leurs ressorts financiers et les dispositions applicables.

Donner au parquet la possibilité d'instruire directement impliquerait quasiment de dupliquer les services compétents, entraînant assurément un risque d'aléa juridique entre les dossiers selon le service saisi. Cela ne me paraît donc nécessaire.

En second lieu, le traitement préalable par l'administration fiscale avant l'ouverture de poursuites permet, le cas échéant, d'accélérer la procédure en permettant au contribuable de régulariser sa situation. La circulaire récemment publiée apporte d'ailleurs des garanties de transparence – nous en sommes tous très heureux – dans la procédure de régularisation des contribuables détenant des avoirs antérieurement non déclarés à l'étranger.

Enfin – faut-il le rappeler ? –, pour près de 1 000 plaintes déposées annuellement par l'administration, près des deux tiers des condamnations prononcées ne comprennent aucune peine d'amende ou d'emprisonnement ; il semble que, à ce jour, seule une personne soit incarcérée pour fraude fiscale. Il ne s'agit nullement de considérer que la justice ne ferait pas son travail ou que l'administration fiscale y parviendrait mieux ; il faut conserver les deux temps, les deux rythmes, et avoir le souci de l'efficacité.

Il paraît essentiel de maintenir la phase préalable de sanction administrative, au dénouement plus rapide et aux conséquences financières plus tangibles. Face à la seule menace pénale, essayez de négocier le paiement d'une amende !

Je comprends bien sûr dans quel esprit la commission des lois et son rapporteur, Alain Anziani, ont cherché à introduire une dérogation au monopole de l'administration fiscale. Je constate l'opposition entre la commission des lois, même si j'ai cru comprendre que celle-ci était très partagée,...

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. Oui !

**M. François Rebsamen**. ... et la commission des finances, pour sa part unanime sur le sujet.

Au demeurant, la remise en cause de l'organisation actuelle aboutirait à réduire le contrôle démocratique. Le Parlement exerce un contrôle beaucoup plus restreint sur l'action judiciaire, au titre de la séparation des pouvoirs, que celui qu'il peut exercer sur l'administration fiscale, à travers les pouvoirs de contrôle sur place et sur pièces qu'il détient ; je sais que le président comme le rapporteur général de la commission des finances ne se privent pas de recourir à cette faculté. Le fait de retirer un tel pouvoir à nos représentants aboutirait, me semble-t-il, à une forme de dessaisissement du contrôle démocratique.

La possibilité pour le parquet d'engager des poursuites de son seul fait soulèverait d'ailleurs des questions délicates quant au traitement des contribuables désireux de régulariser spontanément – ils ne sont pas nombreux, mais ils existent ! – leur situation fiscale. À cet égard, la circulaire qui vient d'être publiée permet de préciser les conditions de rectification ; cela va dans le sens de la transparence que, les uns et les autres, nous appelons de nos vœux.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues – je m'exprime non pas en tant que membre de la commission des finances, dont je partage l'avis unanime, mais en tant que président du groupe socialiste –, je vous indique que nous défendrons l'amendement déposé par le rapporteur général du budget, François Marc, visant à ne pas permettre l'introduction d'une dérogation partielle au monopole de l'administration fiscale dans certaines affaires.

**M. Philippe Marini**. Très bien !

**M. François Rebsamen.** Comme cela figure dans l'exposé des motifs, il s'agit finalement, dans ce projet de loi, d'un enjeu de souveraineté, de redressement des comptes publics et d'une condition essentielle pour faire respecter le principe d'égalité devant l'impôt.

Mettre en œuvre une nouvelle architecture pour le traitement de la délinquance économique et financière dans un souci d'efficacité, accroître la pression sur les fraudeurs et lutter plus efficacement contre la grande délinquance, tels sont les objectifs que vous vous êtes fixés, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre du budget. Le groupe socialiste vous en félicite et soutiendra pleinement les deux textes. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce stade du débat, tout a déjà été dit ou presque. Aussi vais-je essayer de m'y retrouver dans les notes que j'ai complétées au fur et à mesure de la discussion... (*Sourires.*)

La première question est de savoir à quoi servent nos commissions d'enquête. La saison 1 du travail de la commission d'enquête du Sénat, marquée par soixante et une propositions, n'a guère connu jusqu'à aujourd'hui de transcription dans notre droit positif; je le regrette évidemment.

Votre texte, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, marque une volonté réelle et un affichage, mais il nous laisse quelque peu sur notre faim. Il est vrai que vous faites face à trop de fraude, trop d'évasion fiscale, trop de réglementation et, partant, trop de failles bien exploitées par trop de limiers trop bien formés, trop de carences en moyens humains et en formation, trop peu de moyens pour les parquets, trop peu de coopération internationale, trop d'insuffisances dans les échanges d'informations, trop d'organismes trop étanches aux missions trop séquencées...

J'hésite assez rarement, mais, très franchement, ce fut le cas s'agissant des axes de cette intervention. Je me contenterai à ce stade de vous citer deux auditions de notre précédente commission d'enquête et de vous inviter à réfléchir sur l'inversion de la charge de la preuve.

Lors de son audition, retranscrite aux pages 142 et suivantes du rapport de la commission d'enquête, M. Jérôme Fournel, ancien directeur général des douanes et des droits indirects, nous a déclaré avoir été récemment confronté au cas d'une personne circulant sur le périphérique avec 800 000 euros cachés dans la roue de secours de son véhicule. (*Exclamations amusées.*)

**M. François Marc, rapporteur pour avis.** Il avait une bonne roue de secours!

**M. François Rebsamen.** C'était Takieddine?

**Mme Nathalie Goulet.** Les gens sont vraiment distraits, me direz-vous...

Dans ce cas, nous a-t-il expliqué, « je ne suis pas nécessairement face à un manquement à l'obligation déclarative. Rien ne me prouve que cette personne ait voulu franchir une frontière. » Il est vrai qu'elle roulait simplement sur le périphérique...

M. Fournel poursuivait ainsi: « l'un des premiers enjeux pour les douaniers, même s'ils ont trouvé l'argent dans la roue de secours, c'est d'arriver à démontrer qu'il y a un lien.

En soi, porter de l'argent et le faire circuler à l'intérieur du territoire n'est pas une infraction. Derrière, il faut juridiquement appuyer la distraction sur quelque chose de solide. Ce qu'on essaie de faire dans ces cas-là, c'est, éventuellement, *via* l'article 40, de renvoyer une enquête judiciaire pour une saisie, soit de la douane judiciaire, soit d'un autre service d'ailleurs, qui peut être un service de l'État, afin d'essayer d'arriver à démontrer que cet argent provient effectivement d'une opération de blanchiment ou d'une infraction sous-jacente. » En l'espèce, faute de preuves, l'argent a été rendu!

Au cours de son audition, M. Bock nous a, quant à lui, déclaré: « Je vais vous donner l'exemple d'une situation certes caricaturale, mais devant laquelle nous nous sommes trouvés il y a quinze jours: elle est d'ailleurs assez gênante. Nous avons intercepté des personnes se déplaçant entre les Pays-Bas, la France et l'Espagne, et transportant, chose tout à fait interdite, un montant excessif d'espèces imprégnées de cocaïne. » Il s'agissait en l'occurrence de 300 000 euros.

On a beaucoup parlé de notions théoriques, mais je suis un parlementaire de terrain; je vous livre donc quelques exemples pratiques: 800 000 euros dans une roue de secours, 300 000 euros imprégnés de cocaïne... L'histoire s'est terminée de la manière suivante, précisait M. Bock: « On applique une amende de 25 % et on renvoie le reste [...] Là, on atteint vraiment les limites du système. »

Je voudrais également évoquer les problèmes liés au remboursement de TVA au profit de personnes qui jonglent manifestement avec plusieurs passeports sans que quiconque puisse vérifier la réalité de leur domiciliation.

Il serait extrêmement intéressant de donner des moyens plus importants aux douaniers de Roissy pour qu'ils puissent procéder à des vérifications complémentaires. On nous a cité plusieurs remboursements de 750 000 euros, et même de 200 000 euros avec des doutes réels et sérieux sur la domiciliation des bénéficiaires, les remboursements s'effectuant quasiment automatiquement et sans contrôle.

Avant de conclure, je voudrais insister sur un point. La conférence de presse à laquelle nous avons assisté tout à l'heure à l'Assemblée nationale était intéressante. Il est en effet évident que ces sujets sont non seulement « transpartis », mais également « transassemblées » et que nous pouvons y travailler ensemble. En attendant le grand soir d'une autre grande loi fiscale, il faudrait tout de même essayer de mettre en place une cellule de suivi, même informelle, des diverses propositions de nos commissions d'enquête.

Les propositions formulées font rarement l'objet d'un suivi. Or il faudrait pouvoir remettre l'évasion fiscale au cœur du débat parlementaire. Le sujet est extrêmement mouvant; nous sommes dans la guerre de l'obus et du blindage: le fraudeur va toujours plus vite que la législation! Une commission d'enquête dure six mois. Nous avons eu la saison 1, nous sommes en train de réaliser la saison 2 et nous organiserons peut-être les saisons 3 voire 4, mais il n'y a pas de lien entre elles et le suivi en matière d'introduction dans notre droit positif n'est pas assuré. Il convient donc, comme nous l'avons suggéré dans le cadre de la commission d'enquête présidée par Philippe Dominati et rapportée par Éric Bocquet, de mettre en place une structure permanente de relation entre Parlement et Gouvernement.

Pour conclure, je voudrais attirer votre attention sur des questions loin d'être anecdotiques pour qui s'intéresse à la fraude fiscale. Je pense aux 4 500 euros joués nonchalamment

en espèces par des joueurs de handball ou encore aux 100 000 euros offerts, toujours en espèces, par un jeu télévisé! Alors que certains nous expliquent qu'il faut supprimer les billets de 500 euros et que la circulation d'espèces pose problème, avouez que l'attribution d'un lot de 100 000 euros en espèces dans un jeu télévisé aux heures de grande écoute devrait nous interpeller!

Il s'agit de sujets très graves. Le temps est trop court, trop de questions demeurent en suspens pour pouvoir être traitées au cours d'un débat faisant l'objet d'une seule lecture, en fin de session extraordinaire... Bref, vous n'aurez pas trop de quatre ans pour répondre à toutes ces interrogations, madame la garde des sceaux.

Je crois en tout cas que vous aurez le soutien de l'ensemble du Parlement. Pour ce qui me concerne, je voterai évidemment ces deux textes. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.* – M. *Éric Bocquet applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Fortassin.

**M. François Fortassin.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, il me paraît d'abord utile de tirer les leçons des échecs ou des initiatives inabouties de ces dernières années.

En 2009, le Président de la République de l'époque n'hésitait pas à déclarer de manière fracassante: « Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé! ». J'ai le sentiment que nous étions un peu comme l'armée polonaise partant à l'assaut des *panzers* allemands sur de fringants chevaux ou bien encore comme des gens extrêmement adroits attaquant des divisions blindées à l'aide seulement de lance-pierres! Nous ne boxons pas dans la même catégorie, si vous me permettez cette expression.

Pourquoi alors un tel enthousiasme? Rappelons quelle était notre situation en 2009. Comme de nombreux pays à travers le monde, nous étions durement frappés par la crise économique et financière. La croissance et les recettes de l'État s'étaient effondrées. Nombre de nos concitoyens ont alors perdu leur emploi, la majorité d'entre eux devant faire de nombreux sacrifices.

C'est dans ce contexte que le « club des riches », OCDE ou G 20, décide de mettre fin à un vaste système de fraude fiscale et d'optimisation s'appuyant sur ce que l'on appelle communément les « paradis fiscaux ». Par parenthèse, plutôt que d'« optimisation », il serait judicieux d'utiliser des termes un peu plus durs, comme « tricherie ». Au moins, tout le monde comprendrait de quoi il s'agit; avec « optimisation », on semble faire référence à une solution trouvée par des gens intelligents et, par-dessus le marché, très honnêtes...

**M. François Marc, rapporteur pour avis.** Eh oui!

**M. François Fortassin.** C'est tout de même un comble!

Nous avons fermé les yeux pendant trop longtemps sur la situation. La crise et les difficultés que connaissent nos concitoyens ont rendu l'ampleur de cette fraude et de cette tricherie fiscales véritablement intolérable. Les pertes de recettes peuvent être évaluées entre 40 et 80 milliards d'euros pour la France et sont certainement de l'ordre de 1 000 milliards d'euros à l'échelle de l'Union européenne.

Quelle a été la solution proposée à l'issue de ce G 20 de Londres en 2009, présentée à l'époque comme une rupture majeure? Les fameuses « listes », noire ou grise, des États et

territoires non coopératifs! Celles-ci ont fait trembler les gens pendant à peu près deux semaines, à la suite de quoi ils se sont organisés et la crainte s'est évanouie.

Le principal obstacle dans la lutte contre la fraude fiscale tient bien entendu à l'opacité. Avec le recul, la solution proposée à l'époque paraît bien illusoire. Certes, il existe également un dispositif de contrôle dans le cadre du Forum mondial qui fonctionne assez bien, mais il est largement insuffisant pour mettre effectivement fin aux pratiques fiscales dommageables.

Finalement, entre 2009 et 2013, les banquiers suisses et les gestionnaires de trusts des Bermudes et autres territoires lointains ont continué à dormir sur leurs deux oreilles.

C'est seulement au printemps 2013 qu'a lieu un nouveau coup de tonnerre: les médias de trente-six pays s'associent pour révéler les dossiers contenant les noms de milliers de titulaires de comptes liés à des sociétés *offshore* ou à des trusts situés dans des paradis fiscaux.

La plupart des États, qui subissent les conséquences de la crise, se mobilisent à nouveau pour lutter contre la fraude et la tricherie fiscales. Mais si la France s'est illustrée avec la concomitance de la dramatique affaire Cahuzac, exemple de fraude fiscale spectaculaire commis par un ministre, il est non moins évident que les cas de fraude scandalisent peut-être davantage nos concitoyens qu'il y a quelques années.

Ces pratiques d'optimisation fiscale permettent à certaines grandes entreprises de réduire en toute légalité leur imposition, parfois à néant, dans des pays où elles ont pour la plupart une activité et des bénéfices significatifs.

L'optimisation est aujourd'hui une question centrale, très peu abordée dans le texte que nous examinons. Le sujet mérite toutefois que l'on s'y attarde, l'essentiel étant d'en parler et de continuer à marteler autant qu'il le faudra.

Tout le monde s'y intéresse, à commencer par l'OCDE, dans un récent rapport consacré à la lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéficiaires. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet que nous connaissons bien à la commission des finances: nous avons mis en lumière les montages fiscaux pratiqués par les géants du numérique, notamment grâce à l'action du président Philippe Marini, qui est spécialiste en la matière, non pas de l'optimisation fiscale (*Sourires.*), mais des mécanismes permettant à beaucoup de capitaux de ne pas rentrer dans les caisses de l'État.

Les membres de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales ont rendu un excellent rapport, dans lequel ils ont bien souligné la frontière ténue entre fraude et optimisation. La seconde commission d'enquête, qui doit rendre son rapport en octobre prochain, apportera, je n'en doute pas, de nouveaux éclaircissements à cet égard.

Plusieurs de nos collègues de l'Assemblée nationale viennent également de rendre un rapport sur l'optimisation de la fraude fiscale dite « agressive » des grandes entreprises multinationales. Ce rapport commence ainsi: « L'impôt représente une charge pour les entreprises; il n'est donc pas étonnant qu'elles cherchent à l'optimiser, c'est-à-dire à le réduire autant que le droit le permet ». Le dernier élément de cette phrase est intéressant et nous invite peut-être à retourner en notre faveur la manière d'aborder ce problème. En effet, c'est notre droit qui, grâce à un

nombre incalculable de niches fiscales, permet aux entreprises et aux particuliers de réduire leurs impôts. C'est certainement là qu'il nous faut être le plus vigilant.

En 2013, les États, si l'on en croit les déclarations faites lors du récent G8, sous présidence britannique, sont déterminés à lutter pour de bon contre la fraude et l'évasion fiscales. Les États-Unis ont voté une loi qui impose l'échange automatique d'informations à des fins fiscales avec l'ensemble des établissements bancaires de la planète. L'Europe, quant à elle, avance à petits pas. Il existe d'ailleurs un certain nombre de pays, comme l'Autriche et le Luxembourg, qui soufflent en permanence le chaud et le froid et qui, surtout, évitent soigneusement de nous livrer leurs informations.

**M. Éric Bocquet.** Tout à fait !

**M. François Fortassin.** Si la France a raison de proposer des solutions à son niveau, comme elle le fait avec le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, il reste évident que la seule solution véritablement efficace se situe à l'échelle européenne et internationale.

Je tiens également à signaler le risque consistant à penser, comme en 2009 avec les listes de paradis fiscaux, que l'échange automatique d'information constituerait le remède miracle à tous nos maux. L'échange automatique n'a de sens que si nos services fiscaux et nos juges, ainsi que ceux des autres pays, ont les moyens de traiter cet ensemble d'informations et de sanctionner ceux qui ont fraudé.

Je prendrai un autre exemple pour illustrer la nécessaire coopération et harmonisation européenne, celui de la fraude à la TVA. Je me réjouis de voir que l'amendement proposé par notre collègue François Marc et adopté par la commission permet de mieux prévenir ce type de fraude.

Le problème étant éminemment européen, la solution à la fraude et à l'optimisation fiscales réside donc en grande partie dans l'harmonisation fiscale et le renforcement coordonné.

Le projet de loi que nous examinons va évidemment dans le bon sens ; le texte a d'ailleurs été enrichi par l'Assemblée nationale. En matière de fraude fiscale, nous devons faire preuve de volontarisme, d'activisme et, je dirais même, d'un certain zèle. La fenêtre d'opportunité est de nouveau ouverte au niveau international ; ne la laissons pas se refermer. Nous devons imposer à l'échelle mondiale des mesures véritablement ambitieuses, afin de mettre définitivement fin à l'opacité dont les fraudeurs font leur miel.

Aussi, madame la garde des sceaux, sur cette question très importante, vous savez pouvoir compter sur le groupe du RDSE. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Daniel Raoul.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Marini.

**M. Philippe Marini.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, notre débat comprend deux volets et je m'abstiendrai de commenter le texte relatif au parquet financier, étant hostile à cette mesure de circonstance. Je bornerai donc mes propos au projet de loi relatif à la fraude fiscale, sujet qui me semble dépasser très largement les clivages partisans.

Le projet de loi comprend des mesures utiles. À vrai dire, il prolonge tout d'abord le travail engagé précédemment, notamment à travers le collectif budgétaire de la fin de l'année 2011 et la première loi de finances rectificative pour 2012. Il s'agissait déjà de renforcer les sanctions applicables à la fraude fiscale, en particulier en cas de dissimulation d'actifs à l'étranger.

Ce texte est, certes, utile, mais ce n'est certainement pas le « grand moment » de travail législatif que le Gouvernement nous avait annoncé. La réforme, qui a commencé avec une dimension modeste, s'est au demeurant nourrie à l'Assemblée nationale d'un assez grand nombre d'initiatives que je qualifierai, selon la formule consacrée, de « puisées à bonne source ». Tout cela est d'ailleurs en général utile, notamment s'agissant des dispositifs douaniers.

Au total, le texte sur la fraude fiscale ressemble dans une large mesure aux dispositions que nous sommes habitués à examiner dans les collectifs de fin d'année.

Mes chers collègues, nous le savons, dans le domaine de la lutte contre la fraude, il faut trouver et préserver un bon équilibre. L'État ne doit pas être naïf : la fraude s'adapte sans cesse.

Cela étant dit, il est deux bornes à ne pas franchir : d'une part, celle qui préserve les libertés publiques, préoccupation par excellence de notre commission des lois ; s'autre part, celle qui délimite l'attractivité du territoire, sujet auquel notre commission des finances est naturellement très sensible.

Tout ne tient pas dans le droit, mais son application est souvent tout à fait décisive. Je relèverai que la commission des lois est intervenue de manière tout à fait heureuse et légitime, par exemple pour assurer l'intégrité de la notion de délai de prescription, pour éviter le renversement de la charge de la preuve en matière de blanchiment ou encore pour faire en sorte que les avocats ne soient pas assimilés à des complices de fraudeurs.

Le projet de loi permet – c'est certainement une nécessité – le recours à ce que l'on appelle de manière générique les « techniques spéciales d'enquêtes » en matière de lutte contre la fraude fiscale, et notamment les sonorisations de lieux ou encore la captation de données informatiques. Il faut s'adapter aux technologies existantes. Les fraudeurs, eux, savent les utiliser, voire les manipuler avec une très grande efficacité.

Ces techniques, conçues à l'origine pour lutter contre la seule criminalité organisée de grande complexité, ont été progressivement étendues à la délinquance économique et financière, alors même, je le souligne au passage, qu'elles ne sont pas réellement ouvertes aux services de renseignement intervenant en dehors du cadre judiciaire.

J'observe également que le projet de loi conforte la place des « lanceurs d'alerte », pratique inspirée d'autres droits nationaux, notamment anglo-saxons, et à la vérité non dénuée de points de rencontre avec certains éléments traditionnels de notre droit, en particulier l'article 40 du code de procédure pénale. Encore faut-il trouver, là aussi, le bon équilibre. Je crois que la commission des lois y a veillé, en s'attachant à ce qu'une personne faisant son devoir ne puisse pas être exposée à des mesures redoutables de rétorsion, tout en évitant d'encourager par principe, dans une entreprise ou

un service public, toute calomnie ou manœuvre personnelle. L'équilibre est assurément délicat à trouver. J'espère toutefois que nous parviendrons à l'atteindre.

Je souhaite également noter que les difficultés du projet de loi, dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois, à éviter la tentation – je dirais même le péril – du « tout pénal ». Ce point nourrira assurément nos débats. L'article 2 *ter* remet en cause, à mon sens de manière malencontreuse, les compétences du ministère du budget en matière de poursuite de la fraude fiscale.

Vous le savez, mes chers collègues, à la différence des autres délits, le délit de fraude fiscale n'est pas, jusqu'à présent, poursuivi d'office par le procureur de la République. Ce dernier ne peut mettre en mouvement l'action publique que dans la mesure où l'administration a préalablement déposé une plainte.

Je vous précise – cela ne vous étonnera pas – que je partage totalement l'analyse sur ce point de l'excellent rapporteur pour avis de la commission des finances, le rapporteur général François Marc.

Le droit actuel en la matière me semble devoir être maintenu. La fraude fiscale est déjà lourdement sanctionnée par l'administration fiscale. Celle-ci peut, vous le savez, appliquer des sanctions administratives susceptibles d'atteindre 100 % des droits éludés, à l'issue de procédures qui, au demeurant, respectent les règles tirées de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier le principe du contradictoire.

Par ailleurs, l'engagement de l'action publique parallèlement à une procédure de redressement fiscal risquerait, je le souligne, d'encourager les démarches dilatoires des contribuables poursuivis, retardant un peu plus le recouvrement de l'impôt. La commission des finances ne peut qu'être très sensible à un tel argument, qui a notamment été utilisé à juste titre par M. le ministre du budget. C'est la raison pour laquelle il semble préférable de ne recourir aux poursuites pénales, comme c'est le cas aujourd'hui, que dans le cas des fraudes les plus graves, comme le blanchiment de capitaux.

Enfin, la fraude fiscale affiche une complexité croissante, qui réclame tout à la fois une expertise et des moyens humains dont ne saurait disposer, à ce jour, la seule autorité judiciaire. C'est pourquoi l'examen préalable des dossiers par l'administration fiscale me semble constituer un gage d'efficacité et d'effectivité de la sanction, indispensable en cas de manquement grave.

Pour toutes ces raisons, j'ai déposé un amendement visant à la suppression de l'article 2 *ter*. J'ai observé avec plaisir que mon amendement était loin d'être isolé...

À la surenchère en matière de sanctions de la fraude fiscale, il faut préférer, me semble-t-il, une démarche plus simple et apaisée, consistant à s'interroger sur les besoins concrets de l'administration pour lutter efficacement contre les pratiques abusives.

Je voudrais à cet égard évoquer la preuve, sujet qui va sans doute constituer une étape intéressante de notre débat. En matière de lutte contre la fraude fiscale, aucun moyen, dès lors qu'il est légal et proportionné, ne saurait être écarté.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. Philippe Marini.** Si l'article 10 était voté dans sa rédaction issue des travaux de la commission des lois, l'administration fiscale ne pourrait pas exploiter une liste de fraudeurs qui lui serait transmise par un particulier, ce qui aboutirait à une situation analogue à celle que l'on a rencontrée au début de l'affaire dite de la « liste HSBC ».

Mes chers collègues, il est grand temps, me semble-t-il, de renoncer en ce domaine aux fausses pudeurs, qui me rappellent un peu le vieux Tartuffe ! Comme le montre le rapport du 10 juillet dernier rédigé par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Christian Eckert, la liste HSBC a préalablement été remise à l'administration fiscale. Or le document n'a pu être exploité qu'après saisine par le parquet de Nice et transmission à la direction générale des finances publiques.

Par comparaison, je tiens à rappeler que, en vertu de l'histoire, les douanes disposent déjà d'un cadre juridique et de moyens financiers – M. le ministre du budget y sera sensible – pour rémunérer leurs « aviseurs » et, par conséquent, acquérir des preuves. On m'expliquait cela dès l'époque lointaine où j'étais inspecteur des finances, lors de la « tournée », où l'on mettait déjà en relief cette différence de droit procédural et de moyens financiers entre l'administration des douanes et celle des impôts.

Je pense donc, mes chers collègues, qu'il serait sage d'adopter l'amendement de François Marc, rapporteur pour avis de la commission des finances, ou, à tout le moins, son amendement de repli visant à revenir au texte de l'Assemblée nationale.

Pour conclure, je voudrais évoquer deux des amendements que j'ai déposés. Ils résultent de contrôles sur pièces et sur place que j'ai effectués auprès de la direction générale des finances publiques au début de l'année.

Il s'agit de tirer les leçons de l'examen des dossiers de procédure de contrôle fiscal que j'ai pu réaliser grâce à vos collaborateurs et avec leur pleine coopération, monsieur le ministre. Ces amendements visent à combler les lacunes que présentent aujourd'hui des instruments essentiels de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales des entreprises multinationales dans deux domaines : d'une part, les procédures applicables aux prix de transfert et, d'autre part, l'abus de droit.

Le premier amendement tend à modifier l'article 57 du code général des impôts, afin d'introduire une présomption simple de transfert anormal de bénéfices en cas de transferts de fonctions et de risques hors de France. Ainsi, il est envisagé de retourner la charge de la preuve pour certaines situations « à risque », comme la restructuration d'entreprise, qui peut être motivée par des comportements fiscaux discutables.

Le second amendement vise à rectifier l'article L. 64 du livre des procédures fiscales pour renforcer la procédure de l'abus de droit, en élargissant son champ d'application aux cas où les actes mis en cause répondraient à un motif essentiellement, et non plus exclusivement, fiscal.

Ainsi, l'abus de droit permettrait de sanctionner les montages ayant pour « motif essentiel d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales » en s'appuyant sur une application littérale des textes, contraire à l'esprit de leurs auteurs.

C'est la leçon que je tire de l'examen des dossiers de contrôle fiscal que j'ai pu réaliser auprès de vos services, monsieur le ministre : dans le cadre de montages internatio-

naux complexes, il me semble relativement aisé, pour un groupe lui-même complexe, de démontrer l'existence d'un élément économique, aussi faible et secondaire soit-il. Cela fait ainsi obstacle à l'application de l'abus de droit, qui suppose qu'il s'agisse d'un objectif exclusivement fiscal.

Les deux dispositifs que je propose ont été repris, et je m'en réjouis, dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'optimisation fiscale des entreprises, dit rapport « Muet-Woerth », dont le Gouvernement a d'ailleurs annoncé vouloir s'inspirer dans la perspective du prochain projet de loi de finances. Peut-être nous confirmez-vous ce point, monsieur le ministre ?

En outre, j'ai pu constater que le groupe CRC avait déposé des amendements identiques aux miens. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme Jacqueline Gourault.** Collusion ! (*Sourires.*)

**Mme Nathalie Goulet.** J'espère que ces amendements ont été présentés en premier ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Philippe Marini.** Je me réjouis de ce consensus technique, dont j'observe qu'il retient toute votre attention, mes chers collègues !

Pour conclure, je relève qu'un grand nombre d'initiatives présentées dans le cadre de l'examen du présent projet de loi révèlent une tendance à confondre fraude et optimisation fiscales.

Après avoir signalé une conjonction qui a étonné certains d'entre vous,...

**Mme Nathalie Goulet.** Cela arrive !

**M. Philippe Marini.** ... je voudrais rappeler que l'optimisation fiscale est légale, tandis que la fraude relève, elle, d'un comportement délinquant.

Les pratiques abusives, quelles qu'elles soient, peuvent aussi traduire les lourdeurs, la complexité ou l'arbitraire de la fiscalité. C'est là qu'il nous faut être particulièrement attentifs, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre : les dispositifs et les lois que nous élaborons doivent se fixer la borne de l'attractivité fiscale. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Chiron.

**M. Jacques Chiron.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous l'avez rappelé, le contexte international que nous connaissons depuis plusieurs années rend la fraude fiscale, comme la délinquance économique et financière, chaque jour plus insupportable pour nos pays et leurs habitants. Cette délinquance en col blanc, cette injustice profonde, qui renforce encore les inégalités économiques et sociales, est l'une des sources de la défiance, en l'occurrence légitime, que ressentent nos concitoyens. Au-delà de la crise morale qu'il provoque, le phénomène a des conséquences ravageuses sur le modèle donné à notre jeunesse, comme sur notre système démocratique et politique, dont nous devons dans cette Haute Assemblée être les garants.

En cette période difficile, respecter les règles collectives et s'acquitter de sa part juste d'impôt est un devoir moral et citoyen. C'est surtout le moyen de maintenir et de renforcer nos services publics et notre système social, au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin.

Comment tolérer que de 60 à 80 milliards d'euros, soit l'équivalent du déficit du budget de l'État, échappent chaque année à la richesse nationale *via* l'évasion fiscale, alors que des efforts sont demandés aux Français pour redresser nos comptes ? Cette somme peut aussi être mise en perspective avec les 18 milliards d'euros que le contrôle fiscal permet de récupérer chaque année.

Comment accepter que des particuliers et des entreprises ne participent pas à la solidarité nationale, alors qu'ils bénéficient de la richesse nationale à travers la dynamique économique de la France ? Du reste, la même question peut être posée à l'échelle de l'Europe, puisque c'est principalement à cette échelle que la fraude fiscale se déploie.

Comment accepter que ceux-là mêmes qui s'exonèrent de la participation à la solidarité collective puissent ne pas être poursuivis et sanctionnés ?

Il est aujourd'hui établi que l'évasion fiscale internationale, dont l'essor au cours des dix dernières années résulte de l'action de gestionnaires financiers, et non de chefs d'entreprise, a été un facteur d'amplification et de pérennisation de la crise financière. C'est pourquoi il est temps de réagir en prenant, aux niveaux national et international, des mesures radicales et efficaces.

En fin de compte, on peut se réjouir, aujourd'hui, que certains événements récents aient mis de nouveau en lumière l'évasion fiscale internationale, phénomène ancien sur lequel, comme il a été rappelé, le Sénat travaille depuis deux ans. Ces événements ont favorisé une nouvelle prise de conscience internationale, qui débouche depuis plusieurs semaines sur des avancées notables aux échelles européenne et internationale.

De fait, le G8, le G20, le Conseil européen, la Commission européenne, l'OCDE, tous s'engagent sur la voie de l'échange automatique d'informations. Cette coopération permettra de franchir une étape décisive dans la lutte contre le secret bancaire et les paradis fiscaux.

Face à cette pression de la société internationale, plusieurs États refuges de l'optimisation fiscale – nous savons bien que la limite est ténue entre l'optimisation et la fraude –, ainsi que certains paradis fiscaux ou bancaires, ont également infléchi leurs positions.

Les auditions organisées par la commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux font apparaître que les établissements bancaires seraient sur la voie d'une amélioration des pratiques. En effet, ils commenceraient à fermer un certain nombre de filiales dans les paradis fiscaux et dans les pays accordant de larges avantages d'optimisation.

En outre, ces établissements déclarent informer désormais les titulaires de comptes à l'étranger de leurs obligations à l'égard de leur pays de domiciliation fiscale ; du reste, ce changement d'attitude peut soulever des questions sur les pratiques antérieures.

Alors que la lutte contre l'évasion fiscale est maintenant à l'ordre du jour de nos principales instances de décision, transformons ces intentions en actes.

Tel est justement l'objectif du projet de loi présenté par le Gouvernement. Il vise à traduire dans les faits la volonté collective de mettre fin à une crise de l'imposition et de rétablir la puissance financière publique. Dans la continuité

du projet de loi relatif à la séparation et à la régulation des activités bancaires, ce projet de loi est la traduction des annonces fermes du Président de la République en avril dernier.

Il répond en partie aux problèmes mis en évidence par les commissions d'enquête sénatoriales. Lors de nos travaux, nous avons pu constater les difficultés auxquelles on se heurte pour recueillir l'information et détecter les fraudeurs, ainsi que le manque de moyens pour les investigations et l'effet peu dissuasif des sanctions.

Ce projet de loi va enfin mettre en place des outils juridiques permettant d'accroître les moyens de l'administration fiscale. Ainsi, la fraude pourra être mieux détectée, les preuves pourront en être mieux établies et, le cas échéant, les sanctions pénales pourront être à la hauteur des infractions.

En effet, l'objectif prioritaire du projet de loi est de renforcer l'efficacité de nos services d'enquête, parfois démunis face à la complexité des structures et des montages financiers mis en œuvre par les fraudeurs, ou face à l'insuffisance des moyens dont ils disposent pour faire aboutir leurs procédures d'investigation.

En particulier, le projet de loi instaure un délit de bande organisée et ouvre la possibilité, qui existe déjà en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis, d'exploiter des fichiers volés, quelle qu'en soit l'origine.

L'aggravation des peines encourues est une bonne nouvelle. En effet, grâce à ces sanctions renforcées, nous pourrions inverser la tendance et insécuriser les fraudeurs, en introduisant un doute dans le rapport entre les risques encourus et le bénéfice escompté de l'infraction.

Pour avoir rencontré, avec tous nos collègues membres des deux commissions d'enquête sur l'évasion fiscale, des agents du ministère des finances, d'autres des douanes judiciaires, des policiers et des magistrats, je suis persuadé que l'ensemble de ces nouvelles dispositions seront accueillies favorablement et qu'elles permettront de gagner en coordination, en réactivité et en efficacité.

À cet égard, sans doute nous faut-il aussi repenser la politique fiscale des entreprises; l'OCDE en fait elle-même le constat. C'est ainsi que l'un de ses directeurs, Pascal Saint-Amans, écrit: « certaines règles ont été fondées sur le principe d'une imposition unique [...]. Or, dans l'économie moderne mondialisée, cette hypothèse n'est pas toujours valable: les possibilités d'optimisation peuvent aboutir à aucune imposition des bénéfices, nulle part. Par ailleurs, le monde a changé. De nombreuses règles sont ancrées dans un environnement économique caractérisé par des actifs matériels, des usines et des équipements, et par un faible degré d'intégration économique internationale, alors que dans l'économie numérique d'aujourd'hui, les bénéfices sont souvent générés par des activités de prise de risque et par des actifs incorporels, comme les brevets et les marques ».

Ce constat vaut notamment pour les grandes multinationales de l'Internet et du commerce en ligne, à tel point que, dans les pays où l'activité économique a lieu, celles-ci ne paient plus ni la TVA, qu'elles acquittent dans d'autres pays, notamment au Luxembourg et en Irlande, ni l'impôt sur les sociétés, lequel est largement transféré dans les deux mêmes pays, ainsi que dans d'autres paradis fiscaux.

Mes chers collègues, force est ainsi de constater qu'en voulant agir, par le biais des conventions fiscales, pour éviter la double imposition, nous aboutissons parfois à un système de double non-imposition.

À cet égard, dans la continuité des travaux des deux commissions d'enquête du Sénat, il nous faut sans doute aller encore plus loin pour faciliter l'exercice du contrôle fiscal des entreprises, notamment de celles qui détiennent des filiales ou des actifs à l'étranger. En effet, une utilisation excessive de l'optimisation fiscale peut ouvrir la voie à l'évasion, puis à la fraude.

Madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous invite à considérer avec attention, dans la discussion des articles des deux projets de loi, les différents amendements visant à faciliter l'exercice de ce contrôle.

Je vous signale particulièrement les amendements relatifs à la sécurisation du dispositif de délivrance du numéro de TVA intracommunautaire, à l'alourdissement des sanctions et des peines en cas de fraude, à la transparence dans la détermination des prix de transfert pratiqués par les entreprises et à l'obligation faite aux entreprises, en cas de contrôle, de donner copie de leur comptabilité informatisée, qualifiée de « dématérialisée », qu'on ne peut pas saisir aujourd'hui.

Mes chers collègues, je vous appelle à soutenir massivement le projet de loi et le projet de loi organique, en apportant éventuellement au projet de loi les quelques retouches que je viens de souligner pour aller encore plus loin dans la voie d'une meilleure transparence et d'une plus grande justice fiscale.

En effet, il est urgent d'amplifier au niveau national les avancées engagées aux échelles européenne et internationale, en dotant nos administrations fiscale et judiciaire d'outils pertinents et efficaces.

Il nous faut envoyer à tous les serviteurs de l'État qui travaillent dans ces administrations, ainsi qu'à tous les citoyens français, un message clair: celui d'un pays où les tricheurs et les fraudeurs n'ont pas le droit de faire porter par tous les autres le poids de leurs comportements irresponsables; celui d'une nation unie où chacun contribue en fonction de ses moyens à la solidarité nationale; bref, celui d'un pays où la justice fiscale existe! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et au banc des commissions. – Mme Esther Benbassa ainsi que MM. Éric Bocquet et Jean-Claude Requier applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, je me félicite de la mobilisation du Gouvernement, du Parlement et, je l'espère, du pays tout entier contre l'évasion et la délinquance fiscales. De fait, la lutte non seulement contre la fraude fiscale, mais aussi contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal est une grande cause et un enjeu majeur, car ces pratiques minent notre République en affaiblissant l'autorité de la loi, le principe d'égalité et la capacité de l'État à prélever les moyens nécessaires à son action au service de nos concitoyens. Bravo, donc, pour cette initiative!

M. Pillet a soutenu tout à l'heure que le précédent gouvernement avait agi contre la fraude fiscale. Sans doute, mais j'ai, pour ma part, le souvenir de certaines paroles qui ont marqué

nos concitoyens : selon l'ancien président de la République, il fallait dépenaliser les faits économiques – suivez mon regard... Je ne crois pas qu'un tel discours ait fait honneur à la République!

Je me souviens également que certains de nos collègues de l'UMP, comme M. Rebsamen l'a rappelé, avaient déposé une proposition de loi visant à amnistier totalement les fraudeurs repentis.

**M. Daniel Raoul.** Eh oui!

**M. Jacques Chiron.** Tout à fait!

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Madame la garde des sceaux, monsieur le ministre, nous félicitons le Gouvernement de n'avoir pas fait ce choix, qui n'était pas non plus celui des Français!

**M. Daniel Raoul.** Voilà qui est dit!

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Une mobilisation générale est nécessaire. En ce qui le concerne, le Sénat, dès le changement de majorité, a pris l'initiative de créer une commission d'enquête; sous la présidence de Philippe Dominati et Éric Bocquet en étant le rapporteur, elle a travaillé sur l'évasion fiscale de manière très approfondie.

Les propositions de cette commission d'enquête constituent un terreau important et doivent permettre de doter la France de capacités d'intervention renforcées et efficaces; le présent projet de loi en reprend certaines, mais pas toutes.

Je partage l'avis de Mme Goulet au sujet de la nécessité pour le Sénat de se doter d'outils permettant de donner des suites aux propositions ou aux suggestions formulées en son sein, qui, certes, méritent dans certains cas d'être approfondies, mais qui sont souvent très pertinentes.

Par exemple, au cours des travaux de cette commission d'enquête, nous avons débattu de la fameuse législation FATCA sur la transmission automatique des données. À l'époque, l'administration nous disait: ce n'est pas possible! Malgré cela, tous les membres de la commission d'enquête sont convenus qu'il fallait demander la mise à l'étude du projet. J'observe que ce qui était impossible il y a huit ou dix mois devient aujourd'hui possible: le changement est possible, très bien! (*Mme la garde des sceaux sourit.*)

C'est la preuve que, dans bien des domaines, l'intuition et la volonté parlementaires doivent pouvoir se poursuivre et être actualisées; des décisions sont parfois prises sous l'effet de quelque fait d'actualité, alors qu'un travail sérieux du Parlement a eu lieu!

Je souhaite qu'on aille plus loin dans la même voie, mais je salue la grande avancée que constitue ce projet de loi.

Permettez-moi d'insister sur la caractérisation de l'évasion, de l'évitement et de la fraude, car toutes les auditions de la commission d'enquête font ressortir qu'il s'agit d'un virus mutant. Une loi est-elle adoptée qu'aussitôt certains, dans le monde financier international, inventent toute une série de systèmes pour la contourner.

Bien sûr, nous devons respecter les valeurs fondamentales de notre droit; reste que, si les réponses publiques sont trop lentes et si les outils d'intervention de notre administration ne sont pas à la hauteur des capacités de mutation de la délinquance fiscale et de l'évitement fiscal, nous sommes condamnés, dans un monde en pleine mutation, à une forme d'impuissance qui met en cause notre démocratie!

C'est pourquoi, même si le projet de loi et le projet de loi organique sont extrêmement importants, il faut considérer qu'ils constituent une étape, qui devra être dépassée. À cet égard, je ne doute pas que certaines propositions de notre commission d'enquête seront reprises par le Gouvernement.

Si j'insiste sur les formes d'organisation, c'est parce que, au cours d'une récente audition, nous avons entendu un témoignage sur la manière dont, une directive européenne ayant été publiée qui pénalisait uniquement les personnes physiques, les banques, dans le quart d'heure suivant et avant même l'application de la mesure, ont déplacé l'argent sur de nouveaux produits associés à des personnes morales.

Cette mutation permanente impose la mise en place d'outils particuliers. J'ai d'ailleurs déposé un amendement en ce sens: à l'image de ce que font les banques, à savoir la constitution d'équipes « projets stratégiques », l'État, la puissance publique, dans le cadre d'une collaboration entre les ministères de la justice, de l'intérieur et des finances, doit mettre en œuvre des équipes comparables capables de s'adapter à ces formes de virus mutant, qui nous viennent souvent d'ailleurs.

On a parlé de mobilisation générale. J'insiste fortement sur le fait que celle-ci doit effectivement être générale et ne pas reposer uniquement sur l'État. On observe en effet que des collectivités publiques françaises versent des fonds publics à des sociétés dont le siège social est situé dans un paradis fiscal ou assimilé.

Par exemple, une collectivité souhaitant être desservie par une ligne aérienne à bas coût peut être amenée à financer l'organisme de communication de l'entreprise aérienne concernée, dont le siège social est à Jersey et qui ne possède aucun salarié sur le territoire français! Si je peux comprendre le souhait d'une collectivité d'être desservie par une ligne aérienne, j'estime anormal que celle-ci verse des fonds publics, par le biais, notamment, de sociétés d'économie mixte, à des sociétés dont le siège social se trouve dans un paradis fiscal.

La mobilisation nationale, nous sommes en train de la réaliser. Pour ce qui concerne la mobilisation européenne, il y a tout de même un peu de retard à l'allumage. Dans bien des domaines, les directives européennes introduisent en effet des dispositions *a minima* par rapport à ce que décident les Américains. Je connais les contraintes de la décision à vingt-huit, mais il est inacceptable que l'Europe, qui devrait être au contraire un modèle social et économique, soit devenue l'un des hauts lieux du dumping social! Heureusement que les Américains ont montré l'exemple à un certain nombre de pays amis européens, qui se sont enfin décidés à adopter des règles tout simplement incontestables dans une démocratie. Il y a donc un combat européen et un combat mondial à poursuivre. Je le dis tout net: si l'administration américaine et le président Obama n'avaient pas pris l'initiative sur un certain nombre de sujets, il est à craindre que la puissance européenne et l'ensemble du monde auraient été beaucoup moins loin en matière de lutte contre la délinquance économique et financière.

Pourquoi les Américains agissent-ils? Parce que nous sommes dans un système en crise! L'évitement fiscal et la fraude fiscale, si faciles aujourd'hui, existent depuis fort longtemps. Mais en devenant quasiment systémiques, ils ont changé de nature. Nous sommes devant un système où tout est fait pour que les puissants, les forces économiques,

puissent éviter la fiscalité, l'intervention publique. C'est même devenu un art et l'attribut d'une bonne gestion ! Quand nous avons libéralisé les mouvements de capitaux, nous n'avons mis en place aucune structure de régulation, de contrôle, d'intervention, susceptible de l'encadrer. Au moment où l'Union européenne a fait ce choix, elle aurait dû se doter d'outils adéquats. Mais c'était le temps du libéralisme tout-puissant et du laisser-faire. On a laissé filer les capitaux, et on en voit aujourd'hui les conséquences désastreuses. Nos pays et même les pays en voie de développement ne disposent pas des justes ressources qui leur permettraient de faire face à un développement harmonieux.

On le comprend, même si nous mettons en place des outils pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, nous aurons toujours un métré de retard par rapport aux fraudeurs, si nous ne nous attaquons pas au système financier transnational lui-même, en instaurant des régulations publiques et démocratiques.

Dans ce domaine, il faut faire preuve de volontarisme. Pour s'en convaincre, il suffit d'avoir conscience du laps de temps nécessaire à la mise en œuvre des réformes.

Rappelez-vous l'époque où nous étions une petite minorité, jugée suffisamment imprudente ou déraisonnable pour plaider en faveur d'une taxation des mouvements financiers. Je rappelle à cet égard que James Tobin lui-même était un libéral ! Simplement, il pensait que la taxation est un moyen de contrôler les flux financiers. Depuis lors, hélas ! la rapidité des modes de communication a rendu les choses encore plus complexes. À l'époque, on nous disait qu'une telle taxe ne pourrait jamais être mise en œuvre. Il a fallu attendre que le système dérive pendant quinze, vingt voire trente ans pour que l'on commence à penser que cette taxe constitue l'une des solutions possibles.

Il faut du volontarisme pour réguler le système financier et intervenir sur l'évitement, la fraude et la délinquance. Je félicite le Gouvernement de s'attaquer à ces sujets avec détermination, volonté et force.

Toutefois, j'estime que l'examen de ces textes par notre assemblée devrait permettre d'améliorer certaines de leurs dispositions.

Je suis attentivement les débats européens sur le fameux FATCA. Je pense que la France s'honorerait à inscrire dans ce projet de loi sa volonté de mettre en place un dispositif de même nature. J'ai d'ailleurs déposé plusieurs amendements en ce sens. Tout comme nous avons voté la taxe sur les transactions financières en amont des décisions européennes, il serait politiquement souhaitable que la France montre avec force, dans ce texte, son adhésion pleine et entière à ce système.

Un deuxième sujet me paraît extrêmement urgent, celui des prix de transfert.

**M. Daniel Raoul.** Vous avez raison !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Non seulement ils privent la nation de justes recettes des richesses produites sur son territoire et par ses salariés, mais ils menacent la survie de certaines entreprises. Le calcul des prix de transfert est en effet un bon outil pour délocaliser une entreprise. Quand vous survalorisez ce que vous extrayez de la production locale par le biais des prix de transfert, vous placez artificiellement une entreprise rentable en déficit,...

**M. Daniel Raoul.** Exact !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** ... ce qui permet de justifier, notamment, plans sociaux et délocalisations.

**M. Daniel Raoul.** Eh oui !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Les prix de transfert ne sont pas uniquement dommageables aux ressources fiscales du pays, ils sont également néfastes à son redressement industriel et économique. Pour les grandes entreprises, ils constituent en effet un moyen de redistribuer leurs capacités productives en fonction de ce qu'elles jugent opportun : coûts fiscaux plus faibles ou coût du travail plus faible. Il y a donc une grande urgence à agir, en cohérence avec la volonté de redressement productif du pays.

Enfin, je l'ai dit, si l'on veut être opérationnel face à ce virus mutant, il faut mettre en place une cellule permettant un travail d'information, de suivi, de connaissance des systèmes informatiques, dans le cadre de compétences renforcées et, souvent, interministérielles. Elle devra nous permettre de mieux anticiper les nouvelles formes de délinquance qui s'installent en riposte à l'évolution de nos législations. Certes, j'ai bien noté, madame la ministre, l'apparition d'un parquet financier, qui permettra un certain type d'intervention.

Je terminerai mon intervention en évoquant la question du verrou de Bercy. Comme nombre de mes collègues, j'ai nourri de nombreuses hésitations sur ce sujet. Philosophiquement, je pense qu'il n'est pas légitime de maintenir ce verrou. Deux exigences de nature républicaine s'opposent. La première, c'est la recette de l'État, qui doit engranger au maximum les recettes dues. Un État faible dans ses ressources et son action ne peut pas être un État républicain efficace. La seconde exigence, c'est le principe d'égalité de traitement devant la loi, dont nous devons être les garants auprès de nos concitoyens.

Ne l'oublions pas, la négociation n'appartient pas à la réalité historique de notre pays. Nous ne sommes pas un pays anglo-saxon. Nous considérons que la légitimité du droit n'est pas la juste négociation de ce qui est acceptable par les uns et les autres. Le droit dit ce qui est juste, ce qui doit être respecté par tous de la même manière. Culturellement, la négociation ne correspond pas à notre philosophie, même si l'État français, de la royauté à la République, a toujours conservé, par pragmatisme, des espaces de négociation, dans la mesure où une loi trop rigide peut parfois entraîner de graves dérives.

Toutefois, le doute s'est aujourd'hui insinué s'agissant de l'égalité de traitement des citoyens devant l'impôt. Certes, j'ai bien entendu l'argument invoqué à la fois par François Rebsamen, François Marc et le ministre, selon lequel la négociation serait plus efficace. Je leur réponds : pas toujours !

Dans le cas, souvent très révélateur de nos fragilités, de la fraude à la TVA, notamment sur les quotas de CO<sub>2</sub>, une intervention judiciaire rapide est nécessaire. Elle permet d'établir la preuve qu'il y a bien eu fraude, de déterminer où elle a eu lieu et de découvrir la personne qui en est responsable.

Surtout, nos concitoyens doutent de la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement devant la loi. Personnellement, j'étais plutôt favorable à la position défendue par notre collègue Alain Anziani. Cependant, après avoir entendu les engagements pris par le ministre, qui s'efforcera de nous informer régulièrement des différents arbitrages rendus et de la mise en œuvre du suivi de la fraude fiscale, je suis conduite à réviser ma position. *A priori*, il vaut mieux une

mutation lente, avec la forte mobilisation d'une administration fiscale motivée, plutôt qu'une confusion des responsabilités. J'aurais donc tendance à accepter de m'en tenir aux propositions du ministre. Néanmoins, si l'égalité républicaine s'avérait ne pas être garantie avec suffisamment de clarté, il faudrait bien finir par lever le verrou de Bercy.

Quoi qu'il en soit, nous sommes au début d'un grand mouvement, qu'il faudra mener avec beaucoup plus de volontarisme que par le passé. Comme je le disais tout à l'heure, la question de l'égalité devant l'impôt et des moyens de l'État doit faire partie de nos préoccupations si nous voulons défendre nos valeurs républicaines. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Esther Benbassa et M. Éric Bocquet applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Arthuis.

**M. Jean Arthuis.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'impôt est au cœur du pacte républicain et du contrat social. La fraude fiscale et sociale, c'est-à-dire l'ensemble des manœuvres permettant d'échapper totalement ou partiellement aux prélèvements obligatoires, viole le principe d'égalité des citoyens devant la charge publique et porte atteinte à l'équilibre des finances publiques.

Selon certaines sources, la perte estimée varierait entre 40 milliards et 80 milliards d'euros par an. Dans le contexte actuel de déficit chronique, on pourrait être tenté de considérer qu'il suffirait de mettre un terme à ces fraudes pour rétablir l'équilibre de nos finances publiques. Méfions-nous toutefois de telles hypothèses. Si elles se vérifiaient, cela signifierait alors que la France aurait, avec un taux de prélèvements obligatoires de 50 % du produit intérieur brut, le taux le plus élevé qui soit.

Puisqu'il est question de fraude et d'optimisation, l'on me permettra de rappeler que, dans un passé qui n'est pas si lointain, à la fin de l'année 1992 – nous étions alors à l'époque du « ni-ni » – dans le cadre d'une loi de finances rectificative, le Sénat eut à délibérer sur la légalisation de pratiques douteuses initiées par l'État. Il s'agissait des *repac-kaging* de titres subordonnés à durée indéterminée, les TSDI, dans des territoires qualifiés de paradis fiscaux.

S'il est vrai que les pouvoirs publics ont besoin d'instruments juridiques efficaces, ils doivent également être dotés de moyens humains et matériels appropriés. Mais, avant tout, prenons le temps d'identifier les facteurs de développement de la fraude et d'encouragement à l'optimisation.

Ne perdons pas non plus de vue que les États se livrent à des assauts de concurrence et de *dumping* pour attirer la matière imposable sur leur territoire.

La globalisation et les moyens modernes de communication ont changé la donne. À l'intérieur même de l'Union européenne, la convergence tarde à prendre corps. La tolérance à l'égard des « paradis fiscaux » ruine, à tout le moins gêne grandement nos efforts. L'absence de coordination et d'engagement collectif autorise toutes les audaces.

Voilà peu de temps, nous avons vu les États européens se diviser. Un accord – l'accord Rubik – avait été signé entre la Suisse et l'Union européenne, qui autorisait les banques suisses à opérer sur les revenus des déposants une retenue à la source que les autorités helvétiques auraient livrée aux trésors publics des États concernés. Eh bien les Européens

n'ont pas été capables d'adopter une position commune ! L'Allemagne a fait une tentative, mais le *Bundesrat* s'y est opposé. À ce jour, seuls l'Autriche et le Royaume-Uni ont signé de tels accords.

C'est dire à quel point les Européens se concurrencent mutuellement et ne parviennent pas à faire bloc. J'attends que l'Union européenne, s'inspirant du modèle FATCA – le *Foreign Account Tax Compliance Act* –, adopte un dispositif imposant aux institutions financières étrangères de déclarer à l'administration fiscale de chacun de ses membres les comptes des ressortissants européens qu'elles accueillent.

Mais, plus près de nous, observons que notre édifice législatif et réglementaire est devenu un accélérateur de fraude, et ce pour au moins deux raisons : d'une part, le niveau trop élevé des prélèvements obligatoires et, d'autre part, la complexité et l'instabilité de nos textes.

Soyons bien conscients que les excès d'impôt et l'hyper-complexité déchainent les fraudes, les évasions fiscales, les optimisations sophistiquées et les schémas subtils.

**M. Gérard Longuet.** C'est du bon sens !

**M. Jean Arthuis.** Le poids des prélèvements obligatoires n'est pas neutre dans une économie mondialisée où les assiettes s'exilent aussi facilement que les flux financiers se dématérialisent et s'internationalisent.

**M. Philippe Marini.** Certes !

**M. Jean Arthuis.** La France devrait atteindre en 2014 le niveau record des 46 points de PIB de prélèvements obligatoires.

**M. Gérard Longuet.** Eh oui !

**M. Jean Arthuis.** Mes chers collègues, il nous arrive d'être complices de ces incitations à la fraude et à l'optimisation en raison de la diversité, de la complexité et de l'instabilité des règles que nous votons ici même dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ou des lois de finances initiales ou rectificatives. L'ensemble de ces dérogations, de ces régimes particuliers, de ces niches fiscales, de ces exonérations, de ces crédits d'impôt contribuent à l'optimisation et compliquent singulièrement les relations entre les contribuables et l'administration.

Je voudrais maintenant évoquer un cas particulier.

Depuis le début des années 2000, les centrales d'achat de la plupart des groupes de la grande distribution exigent de leurs fournisseurs établis en France, par l'intermédiaire d'offices implantés en Suisse, en Belgique ou au Luxembourg, le paiement de prestations diverses calculées en fonction du chiffre d'affaires. Les taux pratiqués vont de 2 % à 5 % selon les produits. Ces usages contreviennent évidemment à la législation sur les « marges arrière ».

La discrétion qui enveloppe ce système – on peut presque parler d'*omerta* – ne permet pas d'en connaître précisément l'ampleur, mais une estimation sommaire autorise à penser que le montant global de ces redevances excède désormais plusieurs milliards d'euros. De plus, les justifications des factures en cause prennent des intitulés les plus divers de manière à dissimuler la réalité d'un prélèvement additionnel, d'une ristourne.

C'est une part significative de l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés qui se trouve délocalisée par des méthodes totalement critiquables au préjudice de nos finances publiques, mais aussi des fournisseurs, des industriels, voire des agriculteurs et des consommateurs.

J'aurai l'occasion, lors de la discussion du projet de loi ordinaire, de présenter un amendement pour tenter de mettre un terme à ces abus.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Très bien !

**M. Jean Arthuis.** Madame le garde des sceaux, monsieur le ministre, au-delà de cette dérive que je vous invite à corriger, j'attends que vous régliez le sort des grands acteurs mondiaux du numérique, les Google et autres Amazon.

Déjà, en 1991, le Conseil d'État dénonçait le droit fiscal comme un droit « gazeux ». En 2006, ce même Conseil d'État estimait que 30 % du code général des impôts était réécrit tous les cinq ans.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh oui !

**M. Jean Arthuis.** Quiconque a osé ouvrir ce code ou le Livre des procédures fiscales est pris de vertige face à ces cathédrales de bavardes législations, dont l'interprétation reste sujette aux 40 000 pages d'instructions fiscales. (*M. Gérard Longuet s'exclame.*) C'est notre gouvernance publique qui est visée, mes chers collègues.

Le Parlement apporte lui-même sa contribution.

Si nous voulons lutter efficacement contre la fraude fiscale, contre les évasions, les optimisations, nous devons simplifier nos législations,...

**M. Gérard Longuet.** Et alléger les impôts !

**M. Jean Arthuis.** ... les rendre lisibles et prévisibles.

**M. Charles Revet.** Ça c'est bien vrai, et il y a beaucoup de travail !

**M. Jean Arthuis.** C'est cette instabilité qui crée la fraude et qui rend si compliquée la constatation de dérives et peut-être même de délits.

Avant de transférer aux magistrats le sort de ces dossiers,...

**M. Gérard Longuet.** Histoire de rendre les choses plus compliquées encore !

**M. Jean Arthuis.** ... il faudra être prudent.

L'expertise, en la matière, se trouve du côté de l'administration fiscale.

**M. Gérard Longuet.** C'est bien vrai !

**M. Jean Arthuis.** Le projet de loi ordinaire que vous nous soumettez, madame le garde des sceaux, monsieur le ministre, s'inscrit dans une orientation judicieuse. Mais l'essentiel de ses dispositions auraient tout autant trouvé leur place dans un projet de loi de finances. C'est peut-être une question d'affichage : en ces temps, on aime à proclamer qu'on lave plus blanc que blanc. Mais attention : si les résultats ne tiennent pas les promesses de rendements annoncés, nous offrirons une nouvelle fois le spectacle de l'impuissance politique. Ce serait le pire des dangers pour notre démocratie.

Nous aurons l'occasion de nous exprimer lors de l'examen des différentes dispositions du projet de loi. Peut-être, même, pourrions-nous en infléchir le contenu. Sur le parquet financier, mon collègue Yves Détraigne a dit l'essentiel...

**M. Gérard Longuet.** Avec talent !

**M. Jean Arthuis.** ... et a fait part des critiques que nous formulons à son égard. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

#### Demande de priorité

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, madame, monsieur les ministres, si cela est possible, et si cette demande vous agréée, je souhaiterais que la séance soit suspendue au plus tard à dix-neuf heures trente, et peut-être même quelques minutes auparavant.

En outre, pour la clarté de nos débats, et afin de permettre aux services du Sénat, le cas échéant, de se préparer, je demande dès à présent l'examen par priorité de l'article 15 du projet de loi, qui instaure le procureur de la République financier, avant les articles 13 et suivants, qui tirent les conséquences de cette création.

**M. le président.** Je rappelle que, aux termes de l'article 44, alinéa 6, du règlement du Sénat, lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond, la priorité est de droit, sauf opposition du Gouvernement.

Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de priorité ?

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Avis favorable.

**M. le président.** La priorité est de droit.

S'agissant de votre demande liminaire, monsieur le président de la commission, je m'en remets à la concision que voudront bien s'imposer Mme la garde des sceaux et M. le ministre dans leur réponse aux orateurs.

Vous avez la parole, madame la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Monsieur le président, les interventions des différents orateurs qui se sont succédé ont été d'une grande qualité et d'une grande densité. Aussi, compte tenu de la demande formulée par M. le président de la commission, et si le Sénat n'y voit aucun inconvénient, M. Cazeneuve et moi-même proposons de répondre aux intervenants à la reprise de la séance, afin de disposer de tout le temps nécessaire.

**M. le président.** Madame la garde des sceaux, c'est bien volontiers que j'accède à votre demande.

7

#### COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 17 juillet 2013, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (Élection de domicile) (2013-347 QPC).

M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 17 juillet 2013, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution le Conseil d'État a adressé au Conseil

constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 43 du code des pensions civiles et militaires de retraite (Pensions des fonctionnaires civils) (2013-348 QPC).

Le texte de ces deux décisions de renvoi est disponible à la direction de la séance.

Acte est donné de cette communication.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures dix, est reprise à vingt et une heures trente.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

8

## LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET LA GRANDE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE – PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE FINANCIER

SUITE DE LA DISCUSSION EN  
PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN  
PROJET DE LOI ET D'UN PROJET  
DE LOI ORGANIQUE DANS LES  
TEXTES DE LA COMMISSION

**M. le président.** Nous reprenons la suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au procureur de la République financier.

Dans la discussion générale commune, nous en sommes parvenus à la réponse du Gouvernement aux orateurs.

La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget.** Je voudrais, après Mme la garde des sceaux qui s'est exprimée juste avant la suspension de la séance, remercier l'ensemble des orateurs de toutes les sensibilités représentées dans cet hémicycle pour la qualité de leurs interventions dans ce débat, qui témoigne de l'importance du travail qui a été réalisé par votre assemblée.

Monsieur le rapporteur, j'ai apprécié, comme Mme la garde des sceaux, les interrogations que vous avez formulées à cette tribune, dont je comprends qu'elles soient exprimées et qui peuvent être considérées comme légitimes dans leur fondement, même si je n'y apporte pas la même réponse que la vôtre. Je vais vous redire pourquoi en quelques mots.

D'abord, je comprends parfaitement la préoccupation de l'égalité des citoyens face à l'impôt que vous avez exprimée, à l'instar de Virginie Klès et Marie-Noëlle Lienemann.

Ce principe d'égalité devant l'impôt prend un relief très particulier, car finalement l'impôt c'est la contribution aux charges communes, c'est la manifestation que tous les citoyens sont capables, ensemble, et sans que puisse se

poser la moindre interrogation sur l'égalité, de contribuer au fonctionnement des grands services publics que sont la justice, l'éducation, la sécurité, l'hôpital.

Par conséquent, il n'est pas possible de déroger à ce principe d'égalité devant l'impôt, qui n'est rien d'autre qu'une manière de réaffirmer le principe d'égalité devant les charges communes. Je veux redire mon très grand attachement à ce principe.

Mesdames les sénatrices, monsieur le rapporteur, le dispositif actuel est-il de nature à remettre en cause le principe d'égalité devant l'impôt ?

Vous semblez considérer que oui, sous prétexte que des transactions pourraient intervenir devant l'administration fiscale, qui remettraient en cause ce principe.

Je veux d'abord rappeler qu'aucune transaction devant l'administration fiscale ne pourrait avoir lieu en dehors du cadre juridique voté par la représentation nationale. C'est cette dernière qui définit les règles de droit qui s'appliquent en matière fiscale et l'administration fiscale comme le juge judiciaire ont à cœur l'une et l'autre de veiller à ce que le droit soit rigoureusement appliqué tel qu'il a été voté par la représentation nationale.

Si j'ai proposé tout à l'heure que nous puissions rendre compte devant les commissions des assemblées, et devant votre assemblée, des conditions dans lesquelles le droit que vous avez voté est appliqué par l'administration lorsqu'il s'agit de matière fiscale, c'est précisément parce que je sais que l'administration dont j'ai la responsabilité est particulièrement soucieuse de faire en sorte que le droit soit appliqué dans toute sa rigueur face à ceux qui s'en sont éloignés et qui se sont livrés à la fraude fiscale.

Les rapports qui seront remis à votre assemblée dans les années qui viennent concernant l'application des critères à partir desquels l'administration procède à des transactions, les sommes qui sont récoltées au terme de ces transactions, globalement et en moyenne par dossier, la mise en évidence de la typologie des dossiers dont l'administration aura à connaître et l'effort de transparence que nous consentirons non seulement sur le fonctionnement de l'administration en amont de l'intervention de la CIF, mais également sur l'activité de cette dernière après que sa composition aura été revue, constituent autant d'éléments qui permettront à votre assemblée de constater que l'administration fiscale, dans toute sa rigueur, applique les règles de droit à l'élaboration desquelles vous concurrez avec l'exigence que l'on a vu à l'œuvre dans cet hémicycle au cours de l'après-midi.

Le deuxième point sur lequel je voudrais insister, après avoir évoqué le principe d'égalité devant le droit et la loi, c'est la question de la capacité de l'administration fiscale à dénoncer des infractions pénales auxquelles elle serait confrontée.

J'ai assez mal vécu quelques propos, dans cet hémicycle ou ailleurs, selon lesquels nous ne pouvons faire confiance à l'administration fiscale, et parfois même encore moins au ministre qui la dirige, pour communiquer au juge des éléments laissant soupçonner une infraction.

Je veux tout de même rappeler ce qu'est le droit en la matière. L'article 40 du code de procédure pénale oblige toute autorité constituée à informer la justice des crimes et délits dont elle aurait été le témoin ou qu'elle aurait pu constater, et les fonctionnaires, plus que tout autre parce

qu'ils ont la charge, dans l'exercice de leurs prérogatives administratives, de veiller à l'application du droit, *a fortiori* lorsqu'ils sont là pour procéder aux contrôles sur des matières propices à prendre connaissance d'infractions, doivent respecter ces dispositions.

Aussi, je ne pense pas que nous ayons intérêt, quel que soit notre niveau de responsabilité, que nous soyons membres d'un gouvernement ou membres de la représentation nationale, à laisser soupçonner les fonctionnaires de ne pas respecter les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

Monsieur le rapporteur, mesdames Klès et Lienemann, les fonctionnaires de Bercy ont une haute idée de leur fonction, de la tâche qui est la leur.

**M. Jean-Pierre Michel.** La question n'est pas là !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Par conséquent, ils s'emploient, avec beaucoup de méticulosité, à appliquer l'article 40 et à transmettre à la CIF et à la justice tous les crimes et délits qu'ils constatent pour faire en sorte que la justice puisse poursuivre.

**M. Jean-Pierre Michel.** Le problème, c'est l'opacité !

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Le troisième point sur lequel je voudrais insister c'est que nous, nous souhaitons, à Bercy, que la justice puisse disposer de moyens supplémentaires pour poursuivre, et qu'elle poursuive aussi souvent que cela est nécessaire.

L'administration fiscale a non seulement besoin des juges pour poursuivre lorsqu'elle constate des infractions, mais elle a confiance dans la justice pour pouvoir aller au bout des instructions et des sanctions qui doivent être mobilisées pour appliquer le droit car des infractions ont été constatées.

Tout ce que nous avons voulu faire avec Mme la garde des sceaux, ensemble plutôt que d'opposer nos administrations l'une à l'autre, c'est de faire en sorte que, par l'effort de transparence dont je vous ai parlé d'abord, par la recomposition de la Commission des infractions fiscales ensuite, par la mise en place du parquet financier par ailleurs, et par la possibilité que nous donnons au Parlement de contrôler les conditions dans lesquelles tout cela se met en œuvre, il n'y ait plus aucun espace laissé au fraudeur dès lors que celui-ci veut échapper à la justice.

C'est cette articulation, qui est exigeante, nouvelle, que nous voulons mettre en œuvre, plutôt que d'opposer la justice à l'administration fiscale.

Enfin, je veux terminer en revenant sur un argument que j'ai entendu et qui mérite d'être pris en compte et analysé. Je dirai à M. le sénateur Bocquet, qui a également évoqué cet argument, que nous l'avons à l'esprit lorsque nous raisonnons sur de telles questions.

Vous avez indiqué que, dès lors que la justice et l'administration fiscale peuvent poursuivre, aucune opportunité n'est donnée au fraudeur de profiter du temps supplémentaire qui lui est accordé pour s'échapper.

Je veux simplement dire que, à partir du moment où nous opposerions l'administration fiscale à l'administration judiciaire ou à la justice, dès lors que nous donnons la possibilité à la justice et à l'administration fiscale de poursuivre ensemble, l'administration fiscale ne pourrait plus appliquer aucune amende sur des dossiers sur lesquels la justice s'est saisie elle-même.

Entre le moment où l'administration fiscale constate un manquement et le moment où elle applique les sanctions éventuelles, il s'écoule en moyenne six mois. Le temps judiciaire est long, pour des raisons qui tiennent au fait qu'il protège nos libertés, qu'il donne la possibilité à celui qui est mis en cause de se défendre, qu'il existe des procédures permettant l'intervention d'un avocat – nous y tenons, car nous sommes, Mme la garde des sceaux et moi-même, attachés aux libertés publiques –, parce qu'il y a des procédures en appel et en cassation, aux termes desquelles il est possible de percevoir l'amende, mais sans lesquelles il n'est pas possible de la percevoir.

Aussi longtemps que le temps judiciaire court, il n'est pas possible, si l'administration fiscale n'a pas été saisie en premier et si c'est le juge qui a été actionné, de percevoir les amendes dont le contribuable est redevable.

Je ne pense pas, par conséquent, qu'il soit juste de dire qu'il est neutre de mettre en concurrence les deux administrations sur l'efficacité du dispositif et la capacité de l'administration fiscale à percevoir ce qui lui est dû, car le temps de l'administration fiscale et le temps de la justice sont différents. Si nous nous mettons en concurrence, nous perdrons toute l'efficacité de l'articulation entre ces deux administrations. C'est pourquoi je ne pense pas qu'il faille le faire.

Enfin, pour terminer sur ce point, il est souvent avancé que cela existe dans d'autres pays d'Europe et que nous serions bien inspirés de regarder ce qui se passe ailleurs pour l'importer chez nous.

Monsieur le rapporteur général, vous avez pris l'exemple de l'administration fiscale italienne poursuivant la fraude, la Guardia di Finanza, qui dispose de pouvoirs d'enquête fiscale dont l'administration fiscale française ne dispose pas.

L'administration fiscale italienne dont vous avez parlé et loué l'efficacité est effectivement efficace, parce qu'elle est une espèce de « mix », dans les moyens qu'elle peut mobiliser, entre l'administration fiscale française et la police judiciaire française, mais il s'agit là d'un modèle très différent de celui qui prévaut chez nous et, par conséquent, très difficilement transposable, sauf à revoir complètement l'organisation des choses dans notre pays.

Par ailleurs, dernier point, tout ce qui peut s'exercer en termes de contrôles sur l'administration fiscale ne peut pas s'exercer sur des pouvoirs constitués pour des raisons qui tiennent à la séparation des pouvoirs.

Montesquieu disait : « Il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Par conséquent, vous aurez énormément de difficultés à procéder à des contrôles sur le juge, soucieux de son indépendance autant que nous le sommes nous-mêmes, et qui, parce qu'il est dans un système de séparation des pouvoirs renforcé, n'a pas à rendre de comptes devant vos assemblées des conditions dans lesquelles il exerce sa mission.

Il me semble important que, à un moment donné, le Parlement dispose d'une capacité de contrôle sur la manière dont ces affaires sont traitées par l'administration.

Je vous dis tout cela simplement pour rappeler que, sur ces sujets, nous avons intérêt – c'est ce que nous avons voulu avec Mme la garde des sceaux – à reconnaître à la fois le travail des juges et le travail de l'administration fiscale, car nous avons confiance dans les juges et l'administration fiscale pour leur permettre d'avancer de concert. C'est la raison

pour laquelle nous voulons articuler leurs interventions, plutôt que de les rendre plus difficiles en opposant l'administration fiscale et l'administration judiciaire.

Je voudrais remercier le rapporteur général M. François Marc, qui rappelait à juste titre l'ampleur des demandes de rectification spontanée.

La fraude fiscale, c'est le fait d'éluider l'impôt au détriment de l'administration. Une réparation pécuniaire de ce préjudice, qui a un caractère pécuniaire, peut, dans bien des cas, constituer une sanction suffisante. C'est d'ailleurs l'analyse des juridictions de jugement, puisque seules 10 % environ des condamnations comprennent des peines d'emprisonnement ferme, souvent parce que l'amende est jugée de nature à permettre la réparation.

Monsieur Bocquet, vous avez exprimé à plusieurs reprises, au cours de votre intervention, la préoccupation de voir le dispositif à l'égard des entreprises renforcé. Le rapport de l'Inspection générale des finances sur les prix de transfert, le travail que vous avez réalisé vous-même au sein de votre commission d'enquête témoignent de la nécessité de renforcer les dispositifs de contrôle à l'égard de l'optimisation fiscale des entreprises, qui, parfois, « tangent » la fraude fiscale, et parfois même traversent la frontière entre optimisation et fraude.

Nous avons, sur ce plan, la volonté d'inscrire des dispositions en loi de finances plutôt que dans ce projet de loi, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, votre commission d'enquête n'a pas encore remis ses travaux. Or parmi les propositions auxquelles elle aboutira certaines pourront s'inscrire dans un ensemble d'éléments législatifs susceptibles de figurer en loi de finances.

Du reste, pour des raisons de cohérence globale, il est à la fois important et opportun de disposer d'un ensemble de mesures, au terme des travaux de votre commission, des études juridiques qui restent à mener et de la concertation avec les entreprises, avant d'introduire ces éléments dans le prochain projet de loi de finances.

Monsieur Bocquet, je vous le confirme d'ores et déjà, les amendements que vous avez déposés au titre du présent texte sont autant de pistes que nous avons à l'esprit et dont nous étudions la traduction dans le domaine législatif.

J'indique à M. Alfonsi que, sur la question de la licéité des preuves, nous tenons compte des remarques qu'il a formulées, afin de pouvoir utiliser des sources illicites dans le cadre des procédures d'investigation, dès lors que celles-ci ont été transmises de manière licite. Le présent projet de loi prend en compte ce cas de figure. Il était important que vous le rappeliez.

Je remercie Mme Benbassa de la qualité de son intervention, et lui dis à quel point nous sommes déterminés – comme elle en a émis le vœu – à faire en sorte que nous puissions, au cours des années à venir et dans le cadre du présent texte, renforcer la lutte contre les sociétés écrans, les *trusts* et l'utilisation de comptes non déclarés à l'étranger. Les combats que mène la France au sein de l'Union européenne pour l'échange automatique d'informations comme pour la création d'une liste d'États et de territoires non coopératifs à l'échelon communautaire sont autant d'éléments qui témoignent de notre volonté d'aller plus vite et plus loin, grâce à une ambition plus grande, en matière de lutte contre la fraude fiscale.

M. Pillet a raison de rappeler que la précédente majorité a créé de nouveaux instruments de lutte contre la fraude fiscale, dont la police fiscale. Toutefois, je souligne que ces outils ont été considérablement renforcés depuis un an, dans le cadre des deux projets de loi de finances rectificative pour 2012, de la loi de finances initiale pour 2013 et du texte aujourd'hui débattu. Au reste, pour notre part, nous n'avons jamais souhaité mettre en œuvre des dispositifs de type Rubik. Nous n'envisageons pas non plus de dispositions législatives organisant l'amnistie, mesures que certains parlementaires ont pu proposer au cours des derniers mois, de ceux qui se sont mis en contravention avec le droit.

Je ne m'attarderai pas sur l'ensemble des sujets que M. Rebsamen a détaillés et que je viens d'évoquer : ils sont, par leur contenu, en cohérence avec le présent projet de loi.

Je veux dire à M. Marini que nous avons apprécié ses propos dépourvus d'esprit partisan et la hauteur de vue qui a présidé à un certain nombre de ses prises de position. Concernant l'érosion des bases fiscales, les prix de transfert ou encore la fiscalité du numérique, nous souhaitons naturellement pouvoir travailler dans l'esprit qu'il a indiqué.

Mme Goulet ainsi que MM. Fortassin et Chiron sont intervenus sur un certain nombre de sujets sur lesquels nous menons un combat au sein de l'OCDE et de l'Union européenne. J'ai indiqué à l'instant, en répondant à Mme Benbassa, quel était notre agenda européen et international. Je confirme que nous restons très vigilants face à l'érosion des bases fiscales et à la nécessité de promouvoir l'initiative BEPS, ou *base erosion and profit shifting*, au sein de l'OCDE.

De même, madame Lienemann, nous veillerons attentivement à ce que l'Europe puisse appliquer en son sein et négocier, avec les pays tiers, des conventions de type FATCA.

Enfin, monsieur Arthuis, vous avez évoqué un certain nombre d'enjeux très importants et très intéressants, dont nous aurons à débattre en examinant des amendements que vous avez déposés. De nombreuses questions que vous soulevez comme celle des redevances sont autant de sujets que nous sommes prêts à étudier, et que nous traiterons lors de la discussion de vos amendements.

**M. Jean Arthuis.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** Pour ma part, je serai plus brève que M. le ministre du budget. En effet, M. Cazeneuve vient de reprendre assez longuement les observations les plus saillantes des orateurs qui se sont exprimés au cours de la discussion générale.

Je tiens de nouveau à remercier chacune et chacun d'entre eux de la très grande qualité et de la densité de leurs interventions. Le présent texte appelle précisément une réflexion de cette qualité et de cette densité. Nous traitons en effet de questions ardues.

Certes, il n'est pas difficile de nous entendre sur les principes – à savoir lutter résolument contre la fraude fiscale, être en mesure d'en saisir la complexité et combiner les instruments, les moyens et les intervenants nécessaires pour garantir la meilleure efficacité de cette lutte. Nous voulons non seulement sanctionner et punir mais aussi dissuader : à défaut d'éradiquer la fraude fiscale, rendons au

moins cette pratique, qui est une infraction pénale, plus risquée, plus difficile et plus stigmatisante socialement, autant que faire se peut !

Reste cependant la question suivante : quel type de réponse construire pour traduire dans les faits ces principes et cette exigence ?

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous l'avons bien compris à travers vos interventions successives, des interrogations subsistent et des divergences demeurent quant à la manière de procéder. Vos propos n'en laissent pas moins entendre ou disent clairement que le texte présenté par le Gouvernement répond de manière efficace au but visé.

J'ai entendu des interrogations sur deux sujets majeurs, au-delà des autres questions qui seront débattues dans la suite de nos débats dans la mesure où elles font l'objet de divers amendements : il s'agit, d'une part, de la création du procureur financier à compétence nationale et, d'autre part, de la préséance de la procédure fiscale dans le traitement de certaines affaires.

Tout d'abord, j'évoquerai la création du procureur financier à compétence nationale. Je remercie les sénatrices et sénateurs qui soutiennent cette initiative, et qui en ont souligné à la fois l'importance et la pertinence. À cet égard, je sais gré à M. le rapporteur Alain Anziani de ses interrogations quant à la confiance que j'accorde aux magistrats. Cette confiance se fonde, dans notre pays, sur des pratiques, sur des comportements et sur une longue histoire. Les procureurs des diverses juridictions et des divers parquets ont prouvé leur capacité à partager et à transférer des procédures vers le lieu garantissant la plus grande efficacité, selon la complexité du cas traité.

Certes, des mésententes peuvent se faire jour ponctuellement, et notre droit contient un certain nombre de dispositions applicables en pareil cas. C'est vrai qu'en créant un procureur financier à compétence nationale dans le ressort de la cour d'appel de Paris, on institue un dispositif particulier. En l'occurrence, vous pouvez vous interroger sur un conflit de compétences entre le procureur de Paris et le procureur financier à compétence nationale, voire entre le parquet de Paris et un autre parquet, notamment une juridiction inter-régionale spécialisée, ou JIRS.

Lorsqu'il s'agit d'une information judiciaire, la procédure est très simple et claire. Par ailleurs, dans le cas d'une enquête préliminaire, et lorsque le ministère public est concerné, diverses pratiques existent. Je songe bien sûr à l'arbitrage du procureur général dans le cas d'une question interne. S'y ajoutent les arbitrages opérés entre procureurs généraux : ces derniers ont eux-mêmes présenté plusieurs exemples de contentieux très précis sur lesquels ils se sont entendus, soit pour confirmer l'attribution d'une procédure, soit pour transférer cette dernière.

Dans tous les cas, se pose la question suivante, qui ne peut être asséchée : à quel moment le niveau de complexité perçu atteint-il un degré tel qu'un transfert de procédure apparaît nécessaire ?

C'est pour prévenir tout risque d'un transfert à un mauvais moment que nous avons choisi de retenir une compétence concurrente pour le procureur financier à compétence nationale. Si une procédure doit être transférée d'une JIRS au procureur financier à compétence nationale, sa transmission

peut avoir lieu à n'importe quel moment, car la compétence concurrente a pour effet d'éviter l'annulation des actes pris par la première juridiction.

Ainsi, en résolvant par avance cette difficulté, nous évitons de perdre du temps au titre de ces procédures, du seul fait de cette compétence concurrente.

À ce propos, je rappelle simplement qu'un schéma analogue existe pour les actes terroristes. La section antiterroriste de Paris, qui, en réalité, traite de manière exclusive et exhaustive des affaires de terrorisme, dispose en effet d'une compétence concurrente. Dans l'ensemble des parquets de France, aucun problème ne se fait jour pour transférer une affaire à cette section dès lors que certains éléments de l'enquête laissent à penser qu'il s'agit d'une affaire terroriste. Si un parquet d'un autre ressort a déjà entamé l'instruction de ce dossier, ses actes ne sont pas annulés. Je le répète, cette méthode ne pose aucun problème. Un tel exemple illustre la capacité de nos magistrats à s'entendre, conformément à l'intérêt général, pour confier une affaire à la juridiction la plus pertinente et la plus judicieuse.

La création du procureur financier à compétence nationale a reçu l'adhésion des orateurs du groupe socialiste et apparentés. Il a également emporté l'approbation des sénateurs du groupe CRC, et je leur en sais gré. J'ai entendu les questions posées par M. Bocquet. Malgré ces interrogations, qui, à ses yeux, appellent un travail supplémentaire, je crois avoir compris qu'il apportait son soutien à ce dispositif.

De la part des sénateurs de l'opposition, j'ai parfois perçu un rejet complet de cette mesure. J'en prends acte. Certaines oppositions sont définitives, sans argumentation. D'autres soulèvent certaines questions, fondées sur les arguments exposés par M. le procureur de Paris. Je ne m'appesantirai pas sur l'autorité que présentent ces motifs. Toutefois, il me semble bon que le législateur prenne les distances nécessaires pour se pencher sur l'institution judiciaire en tant que telle et sur la volonté résolue que nous exprimons : nous doter des moyens de lutter contre la fraude fiscale, contre toutes les atteintes à la probité et contre la corruption. Il est nécessaire de confier à l'institution judiciaire des armes spécifiques et identifiées pour agir efficacement contre ces fléaux.

En d'autres termes, le procureur financier à compétence nationale disposera de moyens dédiés, que j'ai détaillés à la tribune et que je rappellerai très rapidement : ce nouveau parquet bénéficiera d'une centaine de créations d'emplois, soit une cinquantaine de postes réservés à des magistrats – dont vingt-deux magistrats du parquet, dix juges d'instruction, des juges du siège en première instance et des conseillers à la cour d'appel, au terme, naturellement, d'une montée en puissance – et une cinquantaine de greffiers.

Spécialisé dans ce domaine, ce procureur financier disposera d'attributions concurrentes concernant les atteintes à toutes les formes de probité, qu'il s'agisse de corruption, de conflits d'intérêts, de favoritisme ou de détournement de biens publics. S'y adjoint une compétence en matière de fraude fiscale complexe, dont la dimension internationale englobe les techniques particulières de dissimulation et les ramifications transfrontalières. Toutes ces fraudes seront soumises au procureur financier à compétence nationale, qui disposera également d'une compétence exclusive en matière de délits boursiers.

Il s'agit donc bien d'une compétence à part entière, déclinée en diverses spécialisations et assortie de moyens dédiés.

Parallèlement, j'ai entendu des interrogations concernant les juges du siège. Certains ont notamment évoqué l'*Audiencia Nacional* espagnole. Je souligne néanmoins que ce pays présente une organisation judiciaire absolument différente de la nôtre. (*M. Jean-Jacques Hyest s'exclame.*)

N'ayant pas souhaité créer une entité de ce genre, nous sommes restés dans l'architecture de l'institution judiciaire en nous interrogeant sur la spécialisation des magistrats du siège, notamment des juges d'instruction. Nous nous sommes demandé comment faire pour éviter que les moyens et les effectifs supplémentaires que nous envisageons ne se diluent dans l'ensemble du ministère public.

L'Assemblée nationale a d'ailleurs souhaité introduire dans le projet de loi organique une disposition visant à spécialiser les juges du siège et à procéder à leur nomination dans les conditions que vous savez.

Nous avons fait valoir le défaut essentiel dont souffrait ce dispositif : une rigidité qui tend à cloisonner les contentieux. Nous savons pourtant qu'un certain nombre d'affaires peuvent articuler de la fraude fiscale, de la matière économique et financière, mais également de la criminalité organisée.

Dans ces cas-là, il est bon qu'un magistrat saisi puisse poursuivre l'instruction de l'affaire. Nous estimons donc que le dispositif prévu par l'Assemblée nationale ne convient pas, et nous nous en sommes expliqués. Votre commission des lois a fait sien l'avis du Gouvernement, considérant que ce dispositif n'était pas souhaitable.

Nous vous proposons par conséquent un mécanisme autorisant le premier président, sur avis du président du tribunal de grande instance, à habilitier les magistrats. Il ne s'agit pas d'une innovation, un tel dispositif existe déjà dans les juridictions interrégionales spécialisées, et fonctionne bien jusqu'à maintenant. (*M. Michel Mercier s'exclame.*)

Votre commission des lois a également choisi d'introduire une obligation de consultation de la commission restreinte de l'assemblée générale des magistrats. Le Gouvernement y voit une garantie supplémentaire de spécialisation et de compétence, et considère donc cette idée recevable. Plus encore, elle est bienvenue !

Nous créons donc un parquet financier à compétence nationale spécialisé, bénéficiant de moyens dédiés et de magistrats au profil déterminé, se préoccupant exclusivement des matières suivantes : atteintes à la probité, fraude fiscale complexe à dimension internationale, délits boursiers, sans oublier les infractions à la taxe sur la valeur ajoutée. S'y ajouteront des juges du siège, également spécialisés, habilités par le premier président, sur avis du président et de cette commission restreinte. Nous attribuerons à ce dispositif des moyens dédiés en effectifs, en lieux et en logistique.

On peut effectivement considérer qu'il n'y a pas lieu de changer le dispositif actuel. Mais en quoi cela viendrait à l'appui de nos efforts particuliers pour lutter contre les atteintes à la probité, contre la corruption et contre les fraudes ? Le Gouvernement vous assure qu'il se donne, par ces moyens-là, la capacité de permettre à l'institution judiciaire d'y concourir.

S'ajoute à cela la question de l'amont, c'est-à-dire la détection des infractions. Nous voulons que l'institution judiciaire soit active pour repérer les infractions relevant de ces contentieux. À cette fin, la création de l'Office central de lutte contre les atteintes à la probité est importante.

Cet Office central aura une compétence très large et très profonde. Il sera composé d'officiers de police judiciaire issus de différents corps : policiers, gendarmes, mais aussi douaniers et fonctionnaires de l'administration fiscale. Vous l'avez bien noté, bénéficiant d'attributions élargies, il pourra être saisi directement par le parquet financier à compétence nationale.

La prévalence de la procédure fiscale, en termes de transactions, demeure, avec le dispositif qui vous a été présenté par le ministre du budget. Cependant, le parquet financier à compétence nationale, dans la mesure où il peut dorénavant mobiliser l'Office central sur les procédures, notamment en matière de fraude fiscale complexe, gagne de réelles compétences d'investigation au regard de la situation actuelle.

Aujourd'hui, en effet, lorsqu'un procureur identifie une fraude fiscale à l'occasion d'une procédure sur un autre contentieux, il la qualifie de blanchiment de fraude fiscale et saisit la brigade de répression, les officiers de police judiciaire qui sont à sa disposition. Avec l'Office central, nous disposerons d'officiers de police judiciaire spécialisés dans ce type d'investigations. Le parquet aura donc ainsi une capacité plus grande à enquêter sur les fraudes fiscales complexes.

Avec le ministre du budget, comme celui-ci l'a dit à plusieurs reprises, nous avons beaucoup travaillé. Nos responsabilités diffèrent par leurs natures.

La pression la plus forte repose sur le ministre du budget, qui a l'obligation de faire en sorte que celles et ceux qui cherchent à échapper à l'impôt échouent. Ceux-là ne s'acquittent pas de leurs obligations et ne contribuent pas aux charges communes, ils ne participent pas au financement de l'appareil d'État, des services publics. Ils portent atteinte à tout ce qui fait de la citoyenneté une réalité pratique, c'est-à-dire à la possibilité pour tous les citoyens d'accéder à certains services relevant de la sphère publique : l'éducation, la santé, les services sociaux, les infrastructures, le transport. Tous ces services sont indispensables et concourent à l'égalité dans la société. Le ministre du budget porte donc la responsabilité de faire en sorte que l'État récupère effectivement les sommes qui lui sont dues et qui lui échappent.

Ma responsabilité consiste à m'assurer que toute infraction à la loi reçoit la punition prévue, à un moment ou à un autre, par la représentation nationale et qui est inscrite dans le code pénal.

Nous avons donc beaucoup travaillé. J'ai d'abord affirmé, par réflexe, que, quelle que soit la situation du fraudeur, quand une transaction, quelle qu'elle soit, aura été conclue, elle ne pourra pas empêcher le déclenchement de l'action publique.

Nous avons cherché des solutions à partir de cette exigence. Nous avons aussi étudié les chiffres des dernières années. Ils confirment, malheureusement, ce que vous avez été plusieurs à exprimer à la tribune : assez peu de procédures aboutissent, les délais ne révèlent pas une diligence extraordinaire, les sanctions ne sont pas particulièrement dissuasives. En tout

état de cause, le juge judiciaire ne peut prononcer que des amendes, et non le recouvrement de l'impôt, rôle qui revient au juge administratif

Vous l'avez remarqué, notre souci a été d'aggraver considérablement les amendes, afin que le juge puisse sanctionner sérieusement. Nous nous sommes engagés, le ministre du budget et moi-même, en respectant la cohérence de nos politiques respectives, pénale et fiscale, dans une meilleure articulation entre ces politiques. Nous avons donc pris un certain nombre de dispositions pratiques, très précises, visant à faciliter l'échange d'informations et la transparence dans le travail des uns et des autres.

Des juges de l'ordre judiciaire seront intégrés à la commission des infractions fiscales, la CIF, aux côtés des juges de l'ordre administratif et de l'ordre financier qui la composent actuellement.

L'obligation de présenter au Parlement chaque année un compte rendu de l'activité de la CIF nous permettra d'éclairer un certain nombre de points essentiels sur lesquels nous ne disposons pas d'éléments tangibles aujourd'hui. Il est incontestablement nécessaire d'évaluer les procédures traitées par cette commission. Aucun d'entre nous n'est indifférent au fait que celle-ci examine depuis sa création à peu près un millier d'affaires par an. Cette stabilité est dénuée d'explication logique et évoque une contingence arithmétique, une sorte de quota, liée à sa capacité maximale de traitement.

Ce rapport annuel, présenté par le ministre du budget à la représentation nationale, éclairera le profil de ces affaires et les causes de cette stabilité statistique. Il nous permettra également d'étudier la typologie des affaires transmises au parquet. L'institution judiciaire confirme, en effet, le faible nombre de condamnations, et leur faible ampleur, mais fait valoir que les affaires qui lui parviennent n'encourent que des sanctions relativement modestes.

Ce rapport permettra donc d'y voir plus clair et de connaître la typologie des affaires transmises par la CIF à l'institution judiciaire. Il permettra sans doute aussi d'élaborer plus précisément les critères de saisine de cette commission et les conditions de poursuites.

L'engagement du ministre du budget de rendre compte au Parlement chaque année constitue donc un effort de transparence susceptible de nous permettre de mieux apprécier la situation afin de déterminer s'il est éventuellement possible de concilier l'efficacité et le déclenchement automatique, ou au moins plus fréquent, de l'action publique.

Pour ma part, je ne renonce pas – et ce souci est partagé, à mon sens, par tous les parlementaires – à veiller à ce que l'État rentre dans ses fonds. Les sommes éludées par la dissimulation, la fraude fiscale et l'évasion fiscale doivent rentrer dans les caisses de l'État. En effet, nous ne pouvons pas continuer à exiger des efforts de ceux qui disposent de revenus de personnes physiques et à permettre que ceux qui ont dissimulé les leurs paient l'impôt et les pénalités sans être sanctionnés plus avant.

Nous avons donc le souci de faire prévaloir le droit. Les dispositions que nous avons mises en place nous permettront, à mon sens, d'avancer significativement dans cette direction.

Nous avons vraiment travaillé en bonne intelligence, en nous préoccupant de l'efficacité comme de la lisibilité. Nous le savons bien, en effet, autant les citoyens qui connaissent la

difficulté et y sont confrontés à titre individuel comprendront qu'il est important de réintégrer l'argent évadé dans les caisses de l'État, autant ils ne comprendraient pas que ces comportements ne fassent pas l'objet de sanctions lorsqu'elles sont méritées.

Nous allons donc travailler ensemble afin de faire en sorte qu'aucune affaire méritant d'être transmise à la justice ne lui échappe. C'est là un engagement fort et formel pris par le ministre du budget (*M. le ministre délégué acquiesce.*) et par moi-même. Grâce à ce rendez-vous annuel, vous allez considérablement nous y aider.

Il y a d'autres sujets, sur lesquels nous reviendrons probablement à la faveur de l'examen des amendements. Je vous remercie, une fois encore, d'avoir apporté autant d'éclairage, d'exigence et d'intelligence dans la réflexion sur ce projet de loi. Le sujet n'était pas facile à traiter, et les réponses étaient difficiles à ajuster, mais il me semble que nous nous approchons du meilleur possible. (*Applaudissements sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale commune?...

La discussion générale commune est close.

## PROJET DE LOI

**M. le président.** Nous passons à la discussion du texte de la commission sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS RENFORÇANT LA POURSUITE ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE ET FISCALE

#### Chapitre I<sup>er</sup>

#### ATTEINTES À LA PROBITÉ

#### Article 1<sup>er</sup> (*Non modifié*)

- ① I. – Après l'article 2-21 du code de procédure pénale, il est inséré un article 2-22 ainsi rédigé :
- ② « Art. 2-22. – Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions suivantes :
- ③ « 1° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité réprimées aux articles 432-10 à 432-15 du code pénal ;
- ④ « 2° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;

- ⑤ « 3° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;
- ⑥ « 4° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral.
- ⑦ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les associations mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent être agréées. »
- ⑧ II. – L'article 435-6 du code pénal est abrogé et la sous-section 3 de la section 2 du chapitre V du titre III du livre IV du même code est supprimée.
- ⑨ III. – (*Suppression maintenue*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, sur l'article.

**Mme Cécile Cukierman.** Au travers de l'article 1<sup>er</sup>, je souhaite revenir sur le travail que nous avons réalisé durant ces dernières semaines. Se sont succédés, pour être débattus ici, des réformes plus ou moins ambitieuses en matière de probité de la vie publique, notamment les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique et ceux qui portent, aujourd'hui, sur la lutte contre la délinquance économique et financière. Certes, ces réformes étaient plus ou moins ambitieuses, mais l'essentiel n'est-il pas d'avancer dans le bon sens, quand d'autres se seraient endormis sur leurs lauriers ?

Le rejet systématique par nos collègues de droite et un peu au-delà des textes proposés démontre bien l'inertie qui les caractérise lorsqu'il s'agit de lutter contre l'une des délinquances les plus importantes : la délinquance économique et financière.

Madame la garde des sceaux, vous en êtes pleinement consciente, ces réformes rendent nécessaire l'adoption du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (*M. Jean-Jacques Hyest s'exclame.*), afin que soit garantie l'indépendance de la justice, y compris pour ce qui concerne les atteintes à la probité que nous allons définir dans le chapitre I<sup>er</sup> du présent texte.

Pourtant, même de cette indépendance, le Sénat n'en a pas voulu, alors que celle-ci est nécessaire à la bonne application des textes précités et, au-delà, de l'ensemble de notre corpus législatif.

Mes chers collègues, l'édition des plus beaux principes, ou, plus modestement, le renforcement des dispositions pénales relatives à la fraude fiscale que nous allons examiner dans quelques instants, n'est utile que si le magistrat chargé de mettre en mouvement la justice bénéficie d'une légitimité inébranlable et d'une indépendance incontestable. Entendons-nous bien, indépendance ne veut pas dire, je l'ai déjà souligné à plusieurs reprises, absence de collaboration entre les différents pouvoirs.

C'est peut-être d'ailleurs la perspective d'une coopération renforcée entre la justice et l'administration fiscale par la mise en place d'un procureur de la République financier à compétence nationale qui fait peur à ceux qui, dans cette enceinte, rejettent cette mise en place. (*M. Jean-Jacques Hyest s'exclame.*) Nous voudrions nous en distinguer, car, même si nous avons quelques interrogations, nous pourrions soutenir la création de ce procureur financier.

Mes chers collègues, craignez-vous que cette coopération renforcée, que cette complémentarité entre les services fiscaux et judiciaires, soit trop efficace ? Pour notre part, nous ne le pensons pas.

Les amendements l'attestent, dans un contexte où les tribunaux sont sous-équipés, une instance nationale dotée de plus de moyens que les autres peut agacer.

Pour notre part, nous estimons que la lutte contre les atteintes aux objectifs constitutionnels de justice fiscale nécessite des outils juridiques appropriés et des dispositifs d'investigation renforcés. Il est indispensable de rétablir le rôle central de la justice pénale en matière de fraude fiscale. Si la mise en place d'un procureur de la République financier à compétence nationale peut y contribuer, nous ne nous y opposerons pas.

D'un point de vue organisationnel et dans un souci d'efficacité, la mise en place de ce procureur répond à plusieurs préoccupations. L'objectif visé est d'améliorer le traitement des infractions présentant un haut degré de complexité de par leur caractère dissimulé, nous le verrons dans le cadre des articles suivants. Il est aussi de faire le lien entre différents faits, parfois connexes, qui peuvent avoir été commis en plusieurs lieux sur le territoire national et, souvent, au niveau international.

Pour ce faire, le procureur de la République financier sera doté d'une compétence concurrente à celles des juridictions financières existantes et bénéficiera d'une autonomie au sein du tribunal de grande instance de Paris, ainsi que de moyens renforcés, qui, je l'espère, madame la garde des sceaux, seront suffisants.

Pourtant, je tiens à le souligner, une chose lui manque pour le moment, et j'espère être rassurée sur ce point – vous l'avez partiellement fait, madame la garde des sceaux – : sa totale indépendance.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature est pour le moment repoussée, ce qui, je ne vous le cache pas, soulève quelques interrogations concernant la mise en place de ce procureur à compétence nationale et renforcée, dont le mode de nomination est de la plus haute importance pour l'application effective des différentes dispositions que nous allons adopter. Mais après tout, il ne disposera pas plus ni moins que les autres d'une meilleure garantie d'indépendance.

Quelles sont les intentions prochaines du Gouvernement ? Après l'adoption de ce texte, attendrez-vous l'adoption définitive du projet de loi réformant le Conseil supérieur de la magistrature pour nommer le premier procureur de la République financier ? Je pose la question maintenant car je suppose que vous y répondrez dans le cadre de l'examen des amendements.

Il me semble important que nous puissions en débattre, car un certain nombre d'amendements, notamment concernant les procédures pénales et l'adaptation de cette disposition dans un certain nombre d'autres codes, découlent forcément de l'application de la mise en place, si elle était adoptée par le Sénat ou, en dernier ressort, par l'Assemblée nationale, du procureur de la République financier, et des pouvoirs de contrôle qui lui seront alors dévolus.

**M. le président.** L'amendement n° 28, présenté par MM. Hyest, Pillot et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Cet article est une curiosité dans notre droit. Mais on innove ! De toute façon, on ne tient plus compte de rien.

Actuellement, l'action publique est engagée par le ministère public. On n'a pas privatisé jusqu'à présent, avec tous les problèmes de manipulation qui peuvent en découler, l'action publique pour ce qui concerne les crimes et délits relatifs à des faits portant atteinte à la probité, pour faits de corruption, de blanchiment ou autres. Je rappelle que les élus locaux, et donc les maires, sont concernés.

Je vous rends attentifs au fait que vingt et une catégories d'associations – visées aux articles 2-1 à 2-21 du code de procédure pénale – sont autorisées à se porter partie civile. Mais elles peuvent le faire parce qu'il y a, dans tous les cas, des victimes ou des intérêts en jeu, comme ceux de la Résistance ou des anciens combattants. Aucune association entendant lutter contre la corruption ne s'est jamais, j'y insiste – on s'y est déjà opposé ! –, substituée à l'action publique. C'est complètement fou !

D'ailleurs, s'agissant des associations de lutte contre la toxicomanie, on a pris la précaution de préciser qu'elles ne pouvaient se porter partie civile que si le ministère public avait engagé une action. Or là, on ne prend même pas cette précaution.

J'attire votre attention, mes chers collègues, sur toutes les manipulations de ces associations. On m'objecte que celles-ci seront agréées. Mais certaines voudront faire croire à une corruption généralisée. À la moindre occasion, avec toutes les conséquences que cela aura dans les médias, pour l'opinion publique, le mal sera fait, vous le verrez bien, même si les personnes incriminées sont blanchies.

Madame la garde des sceaux, vous ne vouliez plus donner d'instructions au parquet. Eh bien, ce seront ces associations qui en donneront, car instruction il y aura forcément ! Franchement, c'est ri-di-cu-le ! Et c'est dangereux...

**M. Michel Mercier.** Oui, dangereux !

**M. Jean-Jacques Hyest.** ... pour l'équilibre de notre droit.

Je n'ai pas l'habitude de tenir de tels propos, mais là je vous assure que les dispositions proposées sont extrêmement graves. Dans notre société, on ne se rend plus compte des dégâts que l'on est en train de causer : on détruit progressivement tout ce qui fait la qualité de notre droit.

C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article. (*M. François Pillet applaudit.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Au préalable, je tiens à saluer la passion avec laquelle notre collègue Jean-Jacques Hyest s'est exprimé.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Parce que c'est grave !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** L'amendement vise, dans son objet, la fraude fiscale.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Pas seulement !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Comme je vous l'ai dit ce matin, l'objet de cet amendement précise qu'il appartient au ministère public d'engager les poursuites en matière de fraude fiscale. Or l'article 1<sup>er</sup> ne vise pas la fraude fiscale.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il devrait !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Il vise d'autres délits, tels que la corruption, les atteintes à la probité.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Cela ne change rien au fond !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Je tenais simplement à dissiper ce malentendu.

Sur le fond, le texte n'invente rien.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Comment cela ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Aujourd'hui, des associations peuvent déjà se constituer partie civile dans un certain nombre de domaines.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ce n'est pas pareil !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Vous en avez évoqué un, mais je pourrais tout autant citer le domaine de l'environnement, de la protection contre les incendies ou encore des discriminations.

Je comprends vos inquiétudes, mon cher collègue, mais n'oublions pas que, dès le texte initial, la constitution de partie civile a été encadrée (*M. Jean-Jacques Hyest est dubitatif.*) : l'association devra être déclarée depuis cinq ans au moins et elle devra justifier d'un agrément de l'État. On le voit bien, n'importe quelle association ne pourra pas engager de poursuites.

Dans ces conditions, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement. (*M. Gérard Longuet s'exclame.*)

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** Le Gouvernement a également émis un avis défavorable sur cet amendement.

Je comprends tout à fait vos propos, monsieur Hyest, mais vous ne pouvez pas dire que les associations vont donner des instructions individuelles. Elles pourront se constituer partie civile.

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est encore pire !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je vous rappelle qu'elles doivent remplir un certain nombre de conditions : leur objet social doit être clairement de lutter contre la corruption ; elles doivent avoir cinq ans d'existence au moment où elles se constituent partie civile ; elles sont agréées...

**M. Gérard Longuet.** Vous privatisez le parquet !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Non, et vous le savez parfaitement, monsieur Longuet !

**M. Gérard Longuet.** Vous êtes contre les privatisations, sauf pour le parquet !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** En effet, concernant d'autres contentieux, des associations, dans des conditions à peu près identiques en termes d'agrément, de durée d'existence et d'objet statutaire, se constituent déjà partie civile. (*M. Gérard Longuet s'exclame.*)

D'ailleurs, des dispositions visant à lutter contre les actions abusives sont prévues. Le juge, dès la procédure, pourra prononcer un certain nombre de sanctions.

On peut évidemment sous-estimer le mal que représente la perte de confiance de la société dans ses institutions,...

**M. Gérard Longuet.** Ce sont les associations qui alimentent la crise de confiance !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... fragilisées par la corruption, la fraude fiscale, les infractions liées au favoritisme, au détournement de biens publics, aux conflits d'intérêts, et considérer que les choses peuvent continuer ainsi. Mais, je l'ai dit précédemment, la société civile doit pouvoir agir dans la société,...

**M. Gérard Longuet.** La société civile, c'est le Parlement !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** ... encadrée par le droit, et c'est ce que nous sommes en train de faire.

Il n'y a pas de comparaison possible entre le fait que le garde des sceaux pouvait donner – il le peut encore d'ailleurs ! – des instructions individuelles, en vertu de l'article 30 du code de procédure pénale, ce que nous renonçons à faire, nous rendons impossibles ces instructions individuelles, et le fait que des associations puissent se constituer partie civile.

Aussi, je maintiens l'avis défavorable du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. François Pillet, pour explication de vote.

**M. François Pillet.** J'abonde dans le sens de mon collègue Jean-Jacques Hyest. Je veux ajouter un élément qui me paraît être une curiosité du texte tel qu'on veut nous le faire adopter.

Si le texte est voté dans la rédaction qui semble être soutenue par le Gouvernement, le procureur de la République financier se trouvera, en matière de fraude fiscale, incapable juridiquement d'engager une procédure. Voilà un magistrat de l'ordre judiciaire auquel on refuse tout un pan des poursuites pénales dont on dit qu'elles sont parfaitement légitimes pour assurer ne serait-ce que l'équilibre sociologique face à la pieuvre – c'est le terme qui a été employé – qu'est la fraude fiscale.

Parallèlement, alors que l'on dépouille un magistrat de l'ordre judiciaire de la possibilité de décider d'une poursuite fondamentale, on accorde à des associations la possibilité de déclencher l'action publique.

Tel que l'article est rédigé, sauf erreur de ma part, cette association pourra déposer une plainte ; si celle-ci est classée sans suite, elle pourra saisir le juge d'instruction, qui lancera alors une procédure. Cette association aura ainsi pris la place d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

**Mme Nathalie Goulet.** Absolument !

**M. François Pillet.** Je le dis très clairement, en reprenant absolument les termes employés ce matin en commission par notre collègue Alain Richard, nous sommes en train de privatiser la justice pénale.

**Mme Nathalie Goulet.** Tout à fait !

**M. Gérard Longuet.** Parfaitement !

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

**M. Jacques Mézard.** Je dois dire que cette disposition m'interpelle, car elle pose de véritables problèmes.

La constitution de partie civile par des associations n'est pas une nouveauté, et ce n'est d'ailleurs pas ce qui est dit. Simplement, dans une matière qui concerne fondamentalement la défense des intérêts de l'État, il est indispensable,

nous le savons tous, et j'y insiste – c'est pour cette raison que je soutiens ici la position de la commission des finances et du ministère des finances –, qu'il revienne à l'État de déclencher les poursuites.

Vous allez loin, je vous l'ai déjà dit.

Madame la garde des sceaux, je vous fais confiance, mais imaginez que d'autres, demain, soient au pouvoir, qui n'aient pas votre attachement pour la liberté... Avec tout ce que vous êtes en train de nous construire, ils n'auront pas besoin de mettre en place de nouveaux textes !

Il nous faut être extrêmement vigilants, quant à notre organisation institutionnelle et quant à notre organisation judiciaire. On peut multiplier les grandes déclarations et les messages à l'opinion publique – car c'est cela, votre priorité ! – mais reste le fond, et là, je ne peux pas accepter, comme je le lis dans le rapport, que la constitution de partie civile de ces associations puisse porter sur des infractions telles que le manquement au devoir de probité : concussion, corruption passive et trafic d'influence ; sur des infractions de corruption et trafic d'influence : corruption active et trafic d'influence, corruption ou trafic d'influence impliquant un agent public ; sur des infractions de recel ou de blanchiment du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions précitées ; et enfin, et je vous cite toujours, monsieur le rapporteur, sur des « délits d'influence illicite sur les votes lors des élections législatives, cantonales et municipales. » (*Vives exclamations sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**Mme Nathalie Goulet.** C'est franchement incroyable !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Tout à fait !

**M. Jacques Mézard.** Alors, continuez comme ça ! Je trouve vraiment qu'après tous les discours que je vous ai entendu prononcer ces dernières années, nous sommes sur une mauvaise pente, et c'est très grave.

Il est très grave, en effet, que des associations même déclarées depuis cinq ans et justifiant d'un agrément puissent se constituer partie civile en la matière.

Je suis tout à fait d'accord, à partir du moment où il y a renvoi devant les tribunaux, pour que des associations qui se battent contre la corruption et le trafic d'influence puissent s'exprimer à la barre et défendre leurs positions. Elles pourraient même le faire avant, devant le juge d'instruction, une fois l'instruction ouverte. Je trouverais cela légitime et juste. Mais que vous leur donniez le pouvoir de déclencher l'action publique, c'est un glissement progressif non vers le plaisir, madame la garde des sceaux, mais vers des méthodes que nous ne saurions accepter !

Je le redis, ces dernières semaines, ces derniers mois, au nom d'un souci tout démagogique de l'opinion publique et de certains médias, vous vous engagez sur un terrain sur lequel mon groupe ne peut pas vous suivre. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur celles de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**Mme Nathalie Goulet.** Je suis d'accord !

**M. le président.** La parole est M. Michel Mercier, pour explication de vote.

**M. Michel Mercier.** À mon sens, ce que nous décidons ce soir est le contraire de ce que nous avons voté hier, à votre demande, madame le garde des sceaux !

Hier, j'ai voté le projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en pensant vraiment que l'on pouvait améliorer la situation en affirmant le rôle du parquet, son indépendance, et en restaurant ses membres dans toute leur qualité de magistrat. Aujourd'hui, l'article 1<sup>er</sup> du texte que vous nous soumettez consiste à dire que l'action publique sera déclenchée par des associations...

Il semble tout à fait normal que des associations puissent ester en justice quand elles défendent les intérêts de leurs membres.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh oui !

**M. Michel Mercier.** Mais, dans ce texte, il s'agit d'associations qui défendent un intérêt général.

**Mme Nathalie Goulet.** Peut-être...

**M. Michel Mercier.** Or c'est au procureur, à l'État, de représenter l'intérêt général, et à personne d'autre.

**M. Gérard Longuet.** Cela s'appelle la démocratie !

**M. Michel Mercier.** Que les associations interviennent après que l'action publique a été déclenchée par le procureur de la République, une fois l'affaire renvoyée devant le juge, cela ne pose aucun problème. Mais c'est au procureur de la République de mettre en mouvement l'action publique, et à personne d'autre. Sinon, tout ce que nous avons voté hier se trouve réduit à néant.

Nous voterons donc l'amendement de M. Hyest parce que nous pensons ainsi faire œuvre utile pour notre organisation judiciaire. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**Mme Nathalie Goulet.** Tout à fait !

**M. le président.** La parole est M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

**M. Jean-Yves Leconte.** Je voudrais réagir à ce que je viens d'entendre parce que, lors d'autres débats, notamment à propos de la Cour pénale internationale, la question était de savoir s'il fallait conserver le monopole du déclenchement de l'action publique, certains étant partisans de le supprimer pour, justement, aller plus loin.

À vous entendre, certaines associations se comporteraient comme des professionnels de la constitution de partie civile...

**Mme Nathalie Goulet.** Bien sûr qu'il y en a !

**M. François Zocchetto.** Évidemment ! Il en existe qui gagnent de l'argent avec cela !

**M. Gérard Longuet.** De l'étranger !

**M. Jean-Yves Leconte.** Mais des limites sont aussi posées : on ne peut pas déclencher l'action publique de manière abusive, sous peine d'être condamné à des amendes.

Vous dénoncez la disposition ici prévue comme absolument nouvelle et scandaleuse. Mais ce n'est pas le cas. On ne déclenche pas l'action publique simplement parce que l'on a envie de le faire ou parce que l'on est un professionnel de la constitution de partie civile.

**M. François Zocchetto.** Cela rapporte !

**M. le président.** La parole est M. le rapporteur.

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Je comprends mal cet émoi, car qu'y a-t-il de nouveau ? Aujourd'hui, si vous êtes à la tête d'un syndicat, vous pouvez vous constituer partie civile. Si

vous êtes à la tête d'une association, vous pouvez vous constituer partie civile. Il y a toutefois une condition : l'intérêt à agir.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ah, voilà !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** On a vu dans l'affaire des biens mal acquis, concernant le Gabon, l'association Transparency International se constituer partie civile et la Cour de cassation admettre la recevabilité de sa constitution de partie civile, en lui reconnaissant intérêt à agir.

**M. Michel Mercier.** Une instruction avait été ouverte !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Dans ce texte, nous ne faisons que nous inscrire dans cette philosophie en la prolongeant, et nous posons deux conditions : l'ancienneté de cinq ans et, évidemment, l'agrément.

Pourquoi le Gouvernement le propose-t-il ? C'est que, dans les hypothèses qui sont les nôtres, il y a relativement peu de victimes. C'est bien là la difficulté : dans certaines affaires de corruption, par exemple, vous n'avez parfois aucune victime. À ce moment-là, on donne à l'association la faculté de se constituer partie civile, mais c'est une possibilité fortement encadrée.

**Mme Nathalie Goulet.** Ce n'est pas du tout cela !

**M. Jacques Mézard.** C'est que l'État ne fait pas son travail !

**M. le président.** La parole est M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je rappelle que toutes les catégories d'associations figurant dans le code de procédure pénale se réfèrent à la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres ou, par exemple, à la défense de l'enfance, de la Résistance ou à la lutte contre l'antisémitisme. Il y a des victimes, cela ne se confond donc pas avec l'intérêt général.

Je rappelle que les conditions pour être partie civile une fois que l'instruction est ouverte et que la juridiction de jugement est saisie ne sont plus du tout les mêmes. La Cour de cassation l'admet parfois.

D'ailleurs, le cas que vous citez, monsieur le rapporteur, si l'on veut être exact, s'inscrivait dans ce contexte : l'action publique avait été mise en mouvement par les procureurs. Je ne veux pas qu'il y ait de confusion.

Je vous l'assure, et vous le constaterez de vous-même si vous examinez les textes, c'est bien la première fois que l'on accorde à des associations le droit de poursuivre en une matière qui, normalement, relève de la défense de l'intérêt général et donc de l'État et des magistrats du parquet.

S'il n'y avait plus d'État, ce serait pareil ! C'est la justice privée, c'est tout ce que l'on veut !

**M. le président.** J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

Il va donc être procédé au scrutin public dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

**M. François Rebsamen.** Je demande la parole, monsieur le président.

**M. le président.** Monsieur Rebsamen, le scrutin n'étant pas encore ouvert, vous souhaitez sans doute prendre la parole pour explication de vote ?

**M. François Rebsamen.** Non, monsieur le président, je sollicite une suspension de séance de quelques minutes. *(Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.)*

**M. Michel Mercier.** Vous gagnez du temps!

**M. François Zocchetto.** Une suspension de séance en plein scrutin public?

**M. François Rebsamen.** Cette suspension est de droit, chers collègues.

**M. le président.** Monsieur Rebsamen, elle n'est pas de droit. C'est au président de séance de décider.

**M. François Rebsamen.** Si donc vous le décidez, monsieur le président.

**M. le président.** Nous allons interrompre nos travaux, mais pas plus de cinq minutes, monsieur Rebsamen!

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt-deux heures quarante, est reprise à vingt-deux heures quarante-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Mes chers collègues, la commission vous propose un sous-amendement. *(Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.)* De quoi vous plaignez-vous, vous avez été entendus!

Ce sous-amendement serait ainsi rédigé: « Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou par la partie lésée, en ce qui concerne les infractions suivantes: ».

**M. André Reichardt.** Ce n'est pas juste!

**Mme Cécile Cukierman.** Pourquoi?

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Le Gouvernement émet un avis favorable, car manifestement la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> posait problème.

Nous assumons parfaitement le fait d'avoir voulu donner aux associations, dans ce domaine particulier, la possibilité d'agir: il n'était pas acceptable que certaines infractions ne fassent pas l'objet de poursuites. Le Gouvernement a posé des conditions exigeantes, notamment en ce qui concerne l'agrément. De surcroît, je rappelle que le juge pouvait prononcer immédiatement les dommages et intérêts.

Ce sous-amendement, de mon point de vue, améliore la rédaction de l'article et permet de lever des inquiétudes. Voilà pourquoi le Gouvernement émet un avis favorable.

**M. André Reichardt.** Le sous-amendement est irrecevable!

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, vous aviez annoncé la mise aux voix par scrutin public de l'amendement n° 28 tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Comment peut-on sous-amender un amendement de suppression? Tout cela est très nouveau!

**Mme Nathalie Goulet.** C'est vrai!

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Pour lever tout risque de contradiction, je vais déposer un amendement, monsieur le président.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, de toute manière, je suis tenu de procéder aux mises aux voix dans l'ordre de discussion des amendements.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est déjà bien, compte tenu du contexte!

**M. le président.** Voilà pourquoi je mettrai d'abord aux voix l'amendement n° 28, qui vise à supprimer l'article.

**M. François Zocchetto.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. François Zocchetto.

**M. François Zocchetto.** J'avais la même interrogation que M. Hyest: comment sous-amender un amendement de suppression?

**M. André Reichardt.** Absolument!

**M. Gérard Longuet.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Longuet.

**M. Gérard Longuet.** Même observation, mais nourrie d'une jurisprudence récente.

Lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique,...

**Mme Nathalie Goulet.** Oui!

**M. Gérard Longuet.** ... un sous-amendement « adoptable », ...

**M. François Zocchetto.** Il aurait été adopté!

**M. Gérard Longuet.** ... en ce qu'il avait recueilli un large consensus, a été retiré par M. le président de la commission des lois, rapporteur du texte, au motif qu'un sous-amendement ne peut pas aller contre les dispositions de l'amendement qu'il affecte.

Or le sous-amendement proposé par M. le rapporteur vise précisément à rétablir ce que l'amendement de M. Hyest tend à supprimer! Très franchement, c'est une manœuvre de sous-préfecture! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, je précise qu'il s'agit non plus d'un sous-amendement, mais d'un amendement.

En effet, je suis saisi d'un amendement n° 156, présenté par M. Anziani, au nom de la commission des finances, et ainsi libellé:

Alinéa 2

Après les mots:

à la partie civile

Insérer les mots:

, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou par la partie lésée,

Je mets aux voix l'amendement n° 28.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 317 :

Nombre de votants .....	346
Nombre de suffrages exprimés .....	346
Pour l'adoption .....	187
Contre .....	159

Le Sénat a adopté.

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. Michel Mercier.** Comme quoi...

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est supprimé et les amendements n°s 156 et 82 n'ont plus d'objet.

Toutefois, pour la bonne information du Sénat, je rappelle les termes de l'amendement n° 82, présenté par Mme N. Goulet :

I. - Après l'alinéa 7

Insérer douze alinéas ainsi rédigés :

« ... - Une association se proposant, par ses statuts, de lutter contre la corruption est tenue de déclarer annuellement :

« 1° Le montant total des subventions publiques reçues ;

« 2° Le montant et l'origine des dons de personnes physiques ou morales d'un montant supérieur à 50 € ;

« 3° Le nombre de ses adhérents ;

« 4° Les immeubles bâtis et non bâtis détenus ;

« 5° Les valeurs mobilières détenues ;

« 6° Les comptes bancaires courants, les livrets et les autres produits d'épargne détenus ;

« 7° Les biens mobiliers divers détenus ;

« 8° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions détenus ;

« 9° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger détenus ;

« 10° Les autres biens détenus ;

« 11° Le passif. »

II. - En conséquence, alinéa 2

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Art. 2 - 22. - I. - Toute association ...

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** L'amendement n° 77, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au deuxième alinéa de l'article 131-27 du code pénal, les mots : « dix ans » sont remplacés par les mots : « quinze ans ».

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Ainsi que nous avons eu l'occasion de le souligner dans la discussion générale, la délinquance fiscale et financière ne remplit pas forcément les colonnes de l'actualité juridique, compte tenu, notamment, du rôle joué par la Commission des infractions fiscales, « sas » pour les uns, « verrou », pour les autres.

Le fait est que la délinquance en « col blanc », telle qu'on la qualifie parfois, ne surcharge pas vraiment les tribunaux !

Comme on le rappelle à juste titre dans le tome I de l'annexe *Évaluation des voies et moyens*, relatif aux recettes, au chapitre consacré au contrôle fiscal, les procédures correctionnelles engagées en la matière concernent, bon an mal an, environ un millier de dossiers.

La plupart des procédures engagées, conclues par des condamnations, amènent cependant à constater la relative clémence des juridictions concernées. La situation la plus fréquente est, en effet, la publication d'une décision portant amende et peine d'emprisonnement avec sursis.

Les peines de prison avec sursis sont prononcées dans 80 % à 88 % des condamnations, tandis que les peines d'amende avec titre exécutoire sont prononcées dans 30 % à 40 % des situations.

Il est donc assez rare que la fraude fiscale vous conduise derrière les barreaux – environ 10 % des affaires définitivement jugées –, même si la tendance est un peu à la hausse ces derniers temps.

Notons, cependant, et c'est là l'objet de notre amendement, que les peines complémentaires d'interdiction d'exercer certaines fonctions de direction d'entreprise ou professions libérales sont presque aussi souvent prononcées que les peines d'emprisonnement.

Sur la période 2003-2011, couverte par le document budgétaire annexé, on compte en effet 541 peines d'emprisonnement ferme et 430 peines complémentaires d'interdiction d'exercer.

Notre amendement vise à augmenter le quantum de la peine complémentaire, d'autant que celle-ci prend souvent, dans les procédures dont nous venons de parler, le caractère de peine principale.

À la vérité, il nous semble pédagogique et intéressant à la fois qu'une plus forte pénalisation des agissements de certains fraudeurs par interdiction de gérer une entreprise, d'exploiter un cabinet d'expertise comptable ou de professer en matière d'avocat-conseil en fiscalité puisse constituer un outil dissuasif dans la mise en œuvre des schémas de fraude fiscale.

Au demeurant, le travail d'ores et déjà accompli par la commission d'enquête sur l'évasion fiscale, qui s'est réunie ces dernières semaines, montre, s'il en était encore besoin, qu'au-delà de tel particulier ou de telle entreprise usant de fraude, c'est un réseau plus complexe d'acteurs et d'intervenants qui est à chaque fois mobilisé pour la mener à bien.

Il convient donc que ce réseau puisse connaître aussi les rigueurs de la justice.

C'est le sens de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** La commission a émis un avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Le Gouvernement avait prévu de s'en remettre à la sagesse du Sénat. Néanmoins, compte tenu de nos échanges, je m'aligne sur l'avis favorable de la commission.

**M. le président.** La parole est à M. François Pillet, pour explication de vote.

**M. François Pillet.** Le relèvement de la peine ne nous pose pas en lui-même un problème philosophique insurmontable.

Toutefois, en l'espèce, il pose difficulté dans la mesure où, depuis quelque temps, nous modifions systématiquement les peines, en les revoyant d'ailleurs à la hausse, sans nous assurer que ces peines sont encore cohérentes avec celles qui sont prévues plus généralement dans le code pénal pour d'autres infractions.

Nous traitons ici d'une infraction contre les biens, même s'il s'agit du bien public. Or certaines atteintes aux personnes, c'est-à-dire des infractions graves, ne sont-elles pas réprimées moins sévèrement ? Il faudrait à tout le moins le vérifier, au nom de la cohérence du code pénal et de notre échelle des peines.

**M. André Reichardt.** Absolument !

**M. François Pillet.** Autre bémol à la démonstration de mon excellent collègue, on nous dit depuis des années – on aurait d'ailleurs presque fini par me convaincre ! – que les peines ne sont pas dissuasives. N'est-ce pas ce qui a été affirmé au moment de l'abolition de la peine capitale ?

Croyez-vous vraiment que la peine prévue ici sera plus dissuasive ? Certainement pas ! Sera-t-elle-même appliquée ? On peut en douter quand on voit les peines habituellement prononcées en matière de fraude fiscale par les tribunaux !

Il est vrai, je veux bien l'admettre, que les tribunaux correctionnels n'ont pas à connaître des infractions les plus graves. Pour reprendre les exemples cités à l'instant, on poursuit, certes, le maçon portugais ou l'épicier du coin, mais les fraudeurs les plus gros, non !

**Mme Nathalie Goulet.** On va finir par avoir des problèmes avec le Portugal ! (*Sourires.*)

**M. François Pillet.** Donc, j'é mets une réserve sur ce point. Je pense qu'avant d'augmenter systématiquement des peines, nous devrions vérifier que le code pénal est encore cohérent, ce dont je ne suis plus du tout certain.

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

**M. Jacques Mézard.** Une nouvelle fois, nous ne prenons pas le bon chemin.

Chers collègues de la majorité, si pour vous la solution consiste simplement à augmenter toutes les peines, je vous rappellerai qu'il n'y a pas si longtemps encore – c'est-à-dire jusqu'à il y a environ un an et demi –, chaque fois que le gouvernement précédent choisissait cette réponse pénale, vous hurliez, et moi avec vous, considérant à juste titre que ce n'était pas la solution.

**M. André Reichardt.** Vous êtes pardonné !

**M. Jacques Mézard.** Passer de dix à quinze ans ne résout absolument rien au problème. Dans ces matières, il faut déjà que les textes applicables donnent lieu au prononcé de sanctions significatives. Or aller dans ce sens, c'est risquer de mettre en cause l'indépendance de la justice. En effet, si, pour la plupart des infractions, nos peines sont très largement supérieures à celles qui sont pratiquées dans les autres pays, les magistrats ont cependant souvent le pouvoir de prononcer des sanctions inférieures au maximum qui figure dans les textes. C'est la réalité !

Par conséquent, prétendre que l'on donnera un signal à l'opinion en passant de dix à quinze ans peut être plaisant en termes de communication, mais cela ne résout strictement rien !

Pour ma part, j'essaie d'être cohérent avec les positions que je n'ai cessé de défendre, ici même, depuis des mois et des années.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Permettez-moi tout d'abord de préciser, mes chers collègues, qu'il m'est arrivé de lutter, avec la commission des lois du Sénat, contre l'augmentation systématique des peines sous la précédente législature.

Par ailleurs, j'ai vérifié la durée de la peine maximale pour un certain nombre de délits : elle est fixée à dix ans. Pourquoi la porterait-on à quinze ans pour ce délit spécifique ?

Je l'ai expliqué ce matin, madame le garde des sceaux, et il me semble que la commission des lois partageait mes vues, nous sommes en train de détruire progressivement, au gré des événements, tout ce qui fait notre échelle des peines, et dans le sens d'une aggravation. Avant de procéder à des modifications, il faudrait peut-être se demander si les peines que nous envisageons ici sont cohérentes avec l'ensemble de celles qui sont prévues dans le reste du code pénal. Ici, je le dis, ce n'est pas le cas !

Ce qu'indiquait M. Mézard est également vrai, chers collègues de la majorité : sous la précédente législature, vous hurliez à chaque fois que nous augmentions les peines. Aujourd'hui, vous en voulez toujours plus... Je trouve effectivement que vous n'êtes pas très cohérents avec vous-mêmes ! (*M. André Reichardt applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

**Mme Cécile Cukierman.** Chacun peut dire ce qu'il veut, chers collègues de l'opposition, mais je pense que, pour ce qui est de la cohérence, il faut éviter de se donner des leçons !

Que vous n'acceptiez pas ce que nous proposons par cet amendement est une chose, mais au moins admettez que nous ne revenons ni sur nos positions...

**M. André Reichardt.** Si !

**Mme Cécile Cukierman.** ... ni sur ce que nous avons toujours dénoncé, à savoir la volonté affichée pendant des années, par les gouvernements de droite, d'augmenter les peines destinées à frapper les plus petits (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*) et celles et ceux qui sont aussi souvent des victimes de la société et des conditions dans lesquelles vous les avez placés.

Donc, pas d'amalgame, et sachons distinguer entre tous les délits ! Il est question ici d'un délit spécifique...

**M. André Reichardt.** Mais bien sûr...

**Mme Cécile Cukierman.** ... l'évasion et la fraude fiscales, qui, dans la plupart des cas, est commis de façon tout à fait consciente, voire avec l'appui de conseillers pour mieux aider au contournement de la règle et mettre en œuvre une évasion optimisée en vue d'un plus grand enrichissement.

Ce délit est donc spécifique, et les délinquants sont pleinement conscients de leurs actes. On ne peut donc invoquer la perversion, la folie, des nécessités sociales ou des particularités culturelles pour justifier les actes de ces délinquants-là.

Certes, il faut certainement revoir l'échelle des peines, mais, s'agissant d'un délit spécifique qui a une très forte incidence sur l'intérêt général, sur les ressources de la Nation et, par conséquent, sur le bien-être de toutes et de tous, nous pensons qu'il est important d'augmenter la peine pour lui conférer, oui, chers collègues, un caractère dissuasif. Nous le pensons, nous l'affirmons et nous l'assumons, sans aucune remise en cause de nos positions précédentes.

En outre, sur la question de l'indépendance de la justice, ne mélangeons pas tout ! Comme vous en conviendrez, monsieur Mézard, l'indépendance de la justice, ce n'est pas laisser aux juges toute latitude pour faire ce qu'ils veulent quand ils le veulent. C'est le résultat de la mise en cohérence des différents pouvoirs, chacun étant ensuite libre d'agir dans sa sphère de compétence.

Nous pensons donc qu'il est nécessaire d'augmenter la durée maximale de la peine et de la porter de dix à quinze ans pour ce délit qui, je le répète, est spécifique. Ce faisant, nous restons cohérents avec toutes les positions que nous avons défendues sur les précédents textes. Nous n'avons pas de leçons à recevoir en la matière ! (*Nouvelles exclamations sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Rebsamen, pour explication de vote.

**M. François Rebsamen.** J'ai attentivement écouté les arguments de Jacques Mézard. Effectivement, l'augmentation du quantum des peines complémentaires en la matière n'est peut-être pas d'une efficacité prouvée. Mais, car il y a un mais, chers collègues, comment pouvez-vous nous donner des leçons, quand vous n'avez cessé pendant cinq ans d'augmenter toutes les peines,...

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est faux !

**M. François Rebsamen.** ... alors que précisément nous visons la fraude fiscale ? Il ne faudrait tout de même pas exagérer ! (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

Même si j'é mets des doutes sur le fait que cette disposition soit d'une grande efficacité, c'est tout de même un signal que nous adressons aux fraudeurs fiscaux et je prends cette mesure comme telle. Sur le principe, on ne peut que soutenir cet amendement et, pour une fois, vous qui avez augmenté toutes les peines,...

**Mme Cécile Cukierman.** Le seul délit pour lequel ils ne veulent pas augmenter les peines, c'est la fraude fiscale !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ce n'est pas cela !

**M. François Rebsamen.** ... vous qui avez même prévu des peines planchers, obligeant les magistrats à remplir les prisons, alors qu'il vaudrait mieux favoriser la réinsertion, vous devriez nous rejoindre et soutenir cet amendement.

Jacques Mézard a été cohérent avec lui-même, car il s'est effectivement opposé à toutes les augmentations de peine que vous avez votées. Vous nous en proposiez une chaque semaine !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Non !

**M. François Rebsamen.** Alors, pour une fois, joignez-vous à nous sur cette question de la fraude fiscale ! Sans cela, nous allons finir par croire que vous ne voulez pas d'une aggravation des peines pour les fraudeurs...

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** De quoi débattons-nous, mesdames, messieurs les sénateurs ? L'article 131-27 du code pénal dispose que l'interdiction d'exercer est soit définitive, soit temporaire. Dans ce dernier cas, elle ne peut excéder dix ans.

J'entends parfaitement vos observations, monsieur Hyest. Effectivement, pour les délits, la peine maximale est en général de dix ans. Quoi qu'il en soit, une pagaille monumentale s'est installée dans notre échelle des peines depuis un certain nombre d'années. L'incohérence est totale !

**M. François Pillet.** Voilà

**M. Jean-Jacques Hyest.** En effet !

**M. André Reichardt.** Absolument !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** L'amendement tend à faire passer la durée maximale de la sanction temporaire de dix à quinze ans. Il s'agit d'un maximum, charge au juge d'apprécier !

**M. Jean-Jacques Hyest.** On le sait !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** En outre, dans ce cas particulier, l'interdiction peut être définitive. Mesdames, messieurs les sénateurs de l'opposition, permettez-moi de m'étonner : que la sanction puisse être définitive ne vous heurte pas, mais vous prophétisez la fin du monde si elle est portée à quinze ans lorsqu'elle est temporaire ?

Je ne crois pas que nous soyons à la veille de l'Apocalypse, tout de même ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Le signal ainsi adressé aux fraudeurs, comme l'a évoqué M. Rebsamen, doit être pris en considération.

Je confirme donc l'avis favorable du Gouvernement sur cet amendement n° 77.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 77.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1<sup>er</sup>.

#### Article 1<sup>er</sup> bis

- ① L'article 131-38 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « ou, s'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, au dixième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale prévenue, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits » ;
- ③ 2° Le second alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque le crime a procuré un profit direct ou indirect, ce montant peut être porté au cinquième du

chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale accusée, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. ».

**M. le président.** L'amendement n° 135, présenté par MM. P. Dominati et de Montgolfier, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Philippe Dominati.

**M. Philippe Dominati.** L'Assemblée nationale a souhaité durcir le texte initial en adoptant un article additionnel instaurant une amende pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires de la personne morale en cas d'infraction pénale. Cette amende peut être portée à 20 % du chiffre d'affaires en cas de récidive.

En proposant cet amendement de suppression, nous entendons, non pas contester un éventuel durcissement du projet de loi ou la volonté du législateur de mieux graduer l'échelle des peines, mais simplement trouver un système qui soit en cohérence avec la réalité de la situation des personnes morales.

Mes chers collègues, les personnes morales, ce sont les sociétés ! Généralement, les amendes pouvant leur être appliquées sont multipliées par cinq par rapport à celles que l'on peut prononcer à l'encontre des personnes physiques.

Ici, l'amende est assise sur le chiffre d'affaires, ce qui pose problème.

Tout d'abord, le chiffre d'affaires est difficile à cerner.

**M. Daniel Raoul.** Ah bon ?

**M. Philippe Dominati.** Des différences peuvent être constatées selon que l'entreprise réalise des bénéfices ou se trouve en grandes difficultés financières, selon qu'il s'agit d'une filiale ou d'un groupe de sociétés.

Il aurait donc été préférable d'opter pour une base de calcul qui tienne compte du montant de l'infraction, plutôt que du chiffre d'affaires.

Il n'est pas réaliste qu'une société puisse vivre avec une épée de Damoclès de cette nature et de cette importance. À partir du moment où un litige apparaît avec l'administration, la société est obligée d'inscrire des provisions dans ses comptes. Or provisionner 10 %, voire 20 % du chiffre d'affaires peut directement causer de graves difficultés de trésorerie à la société, voire des difficultés financières, notamment à l'égard des banquiers qui lui prêtent de l'argent.

Par conséquent, l'amende visée ici pourrait véritablement mettre en péril les personnes morales, puisque ce sont elles qui sont visées ici, et donc affecter la vie économique des entreprises.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article, libre à vous ensuite de trouver un autre critère, cette fois fondé sur le montant de l'infraction, et non sur un élément aussi difficilement quantifiable que le chiffre d'affaires des sociétés concernées.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** La commission a un avis radicalement différent de celui qui vient d'être exprimé sur cette mesure qui, je le crois, est une disposition de fond.

La réflexion menée à l'Assemblée nationale a été la suivante : la sanction aujourd'hui prononcée à l'encontre des personnes morales est parfois très faible, ce qui peut

pousser certains à une sorte de spéculation très cynique. En définitive, l'infraction va si peu leur coûter qu'ils peuvent avoir intérêt à la commettre !

**M. François Rebsamen.** Évidemment !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Le rempart que nous construisons ici me semble donc tout à fait justifié et, en matière économique, ce rempart ne peut être que le chiffre d'affaires.

En précisant que le taux est appliqué au chiffre d'affaires moyen, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires connus « à la date des faits », nous permettons une prévisibilité. Un taux de 20 % est prévu, certes, mais en cas de récidive. Enfin, nous avons cadré un peu plus les dispositions de l'Assemblée nationale, d'ailleurs pour des considérations de constitutionnalité, en indiquant que l'infraction devait avoir procuré un profit direct ou indirect.

Il y a donc un lien entre la nature de l'infraction, le fait que celle-ci entraîne, ou pas, des profits, les taux appliqués et l'utilisation du chiffre d'affaires comme assiette de l'amende. C'est vraiment, me semble-t-il, un amendement cohérent, qui marque une forte évolution de notre droit en la matière.

La commission émet un avis défavorable sur cet amendement n° 135.

**M. Daniel Raoul.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Pour les mêmes raisons, l'avis du Gouvernement est défavorable. La rédaction proposée par la commission des lois est très bonne.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Longuet, pour explication de vote.

**M. Gérard Longuet.** Je suis très sensible aux arguments de Philippe Dominati. Il faudrait effectivement que l'on nous explique : sachant que les entreprises sont obligées de provisionner pour risques, comment passer en compte d'exploitation une provision représentant 10 % du chiffre d'affaires sans remettre en cause la vie économique de l'entreprise ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Il suffit de ne pas s'exposer au délit ou au crime !

**M. Gérard Longuet.** Il y a là quelque chose qui m'échappe.

Lorsqu'une décision définitive est prise, on peut admettre qu'une sanction soit appliquée à la personne morale se traduisant par une amende égale à 10 % du chiffre d'affaires et à 20 % en cas de récidive. Mais avant que la décision ne soit prise, il faut provisionner la somme, obligation qui, sous le contrôle du commissaire aux comptes, pèse sur l'entreprise. Cette provision est évidemment une charge qui expose l'entreprise à une fragilité bilancielle et qui peut la priver de tout accès au crédit, crédit bancaire ou crédit fournisseur, alors que la décision n'est pas définitive.

Je souhaite donc savoir comment vous traitez ce sujet.

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Virginie Klès, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur Longuet, j'ai beaucoup de mal à comprendre comment vous pouvez défendre l'idée qu'une entreprise provisionne le risque

qu'elle prend à frauder. (*M. Gérard Longuet proteste.*) Ce n'est pas une assurance. Il ne s'agit pas de prendre des assurances, la fraude est un acte volontaire.

**M. Gérard Longuet.** Cette dame ne comprend vraiment pas la comptabilité! (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** Pardonnez-moi de n'être qu'une femme, monsieur le sénateur!

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Je n'envisageais pas d'intervenir, puisque je pense exactement la même chose que Mme Klès.

Cependant, je ne peux pas ne pas réagir aux mots tout à fait méprisants que vient de prononcer notre collègue Gérard Longuet – notamment l'expression « cette dame » – et qui figureront dans le compte rendu intégral de nos travaux.

Mme Klès, comme tout le monde, comprend très bien votre raisonnement, mon cher collègue: vous pensez qu'il faut provisionner le montant de l'amende éventuelle qui sera prononcée, et donc considérer que la fraude est inscrite dans les faits.

**M. Gérard Longuet.** Quand on a un litige, on est obligé de provisionner!

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Le mieux, c'est de ne pas même envisager de frauder. Dans ce cas, nul besoin de provisionner le montant de l'amende éventuelle! Voilà ce qu'a expliqué Mme la rapporteur, car c'est ainsi dont il est coutume de désigner la personne qui rapporte au nom de la commission saisie au fond.

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Bravo!

**M. Gérard Longuet.** Les bras m'en tombent!

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Dominati, pour explication de vote.

**M. Philippe Dominati.** J'ai proposé un mécanisme; je n'ai pas eu de réponse autre que de principe. Je partage globalement le constat formulé par mon collègue Gérard Longuet d'une méconnaissance évidente du monde de l'entreprise.

**Mme Cécile Cukierman.** Il n'y a pas que vous qui connaissez l'entreprise!

**M. Philippe Dominati.** En cas de litige, il faut provisionner. Il n'y a pas nécessairement fraude, il y a même sans doute contestation de la fraude.

**M. François Marc, rapporteur pour avis.** Cela devient ridicule!

**M. Philippe Dominati.** Une personne morale, c'est-à-dire une entreprise, peut contester une première décision en faisant appel. En attendant, le dispositif prévu à l'article 1<sup>er</sup> bis risque purement et simplement de la mettre à genoux!

Vous pouvez choisir de multiplier par dix ou par cent et plus le montant du produit de la fraude, et là, cela a du sens, mais prendre pour base de calcul de l'amende le chiffre d'affaires, alors que l'on ne sait pas si c'est celui d'une filiale, d'un groupe, s'il s'agit d'une entreprise en bonne ou en mauvaise santé financière, cela démontre une très

profonde méconnaissance des mécanismes du monde de l'entreprise et du monde économique en général. C'est très regrettable, surtout si cette méconnaissance est partagée par une majorité!

**M. André Reichardt.** C'est bien cela!

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** Non, vous confondez l'optimisation fiscale et la fraude!

**M. le président.** La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je suis interloquée.

Vous faites procès à la gauche de cet hémicycle, gauche dont est issu l'actuel gouvernement, de ne rien comprendre à l'entreprise.

**M. André Reichardt.** Il n'y a aucun procès!

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Mais nous savons que les provisions ont un objet, un motif. Il y a des provisions pour amortissement, des provisions pour risques.

**M. Gérard Longuet.** Pour litige!

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** L'image que vous donnez de l'entreprise est tout de même étonnante: vous nous dites que l'entreprise doit provisionner pour un risque judiciaire lui-même lié à la commission, par ses dirigeants, de délits ou de crimes punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

**M. André Reichardt.** Mais non!

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** C'est de cela qu'il s'agit. L'article 1<sup>er</sup> bis concerne les délits et les crimes punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

**M. Philippe Dominati.** Nous parlons des personnes morales, non des dirigeants, ce n'est pas la même chose!

**M. André Reichardt.** Ce n'est pas possible!...

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je ne suis pas persuadée que vous rendiez service aux entreprises en les défendant de cette façon.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Arthuis, pour explication de vote.

**M. Jean Arthuis.** Si un crime ou un acte délictueux est commis, le commissaire aux comptes est tenu d'en informer le procureur de la République.

Les provisions sont constituées lorsque, à la suite d'une vérification fiscale, l'administration notifie un projet de redressement.

**M. André Reichardt.** Voilà!

**M. Jean Arthuis.** S'ouvre alors un dialogue entre l'administration et le contribuable, la société en l'occurrence, et, par prudence, si l'on pense qu'il y a matière à redressement, effectivement, dans l'attente de la décision, on constitue une provision.

**M. Gérard Longuet.** Et voilà!

**M. Jean Arthuis.** Ce n'est que la traduction d'un principe de précaution visant lui-même à répondre à une exigence de sincérité des comptes.

**M. Jacques Chiron.** Tout à fait!

**M. Jean Arthuis.** Je pense donc qu'il ne faut pas se prendre la tête sur ces questions!

**M. Gérard Longuet.** Monsieur le président, je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** Mon cher collègue, vous aurez l'occasion de vous exprimer, mais je ne peux pas vous donner la parole en cet instant, car vous êtes déjà intervenu.

**M. Gérard Longuet.** Je ne souhaite pas m'exprimer sur le fond!

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 135.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. Gérard Longuet.** Monsieur le président, je réitère ma demande de rappel au règlement!

**M. le président.** Monsieur Longuet, je ne peux pas vous donner la parole pour l'instant.

**M. Gérard Longuet.** C'est dommage, car que je voulais simplement présenter mes excuses à Mme le rapporteur.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** Vos excuses sont acceptées, monsieur le sénateur!

**M. Gérard Longuet.** J'ai eu une réaction spontanée mais, sur le fond, Jean Arthuis a dit ce que je pense et que j'aurais pu exprimer plus gentiment. Voilà qui est dit!

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien!

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 75, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction ou, s'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, ou du plus élevé des deux rapports, soit le dixième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale prévenue, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires connus à la date des faits, soit le cinquième de son résultat net. » ;

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Monsieur le président, je défendrai en même temps les amendements n° 75 et 76, qui portent sur le même article et procèdent de la même logique.

Nous risquons de retrouver le débat que nous avons déjà eu tout à l'heure à propos de l'amendement n° 77, qui a toutefois été voté, et je remercie ceux qui ont permis qu'une majorité se dégage en faveur de son adoption. J'espère que ces deux amendements recevront le même accueil, mais c'est à vous, chers collègues, qu'il appartiendra d'en décider.

Nos collègues députés ont introduit dans le projet de loi une sorte d'arme de dissuasion massive, constituée par un relèvement assez sensible du quantum de l'amende encourue par les personnes morales, c'est-à-dire les entreprises, en matière de comportements criminels ou délictueux.

En l'état actuel du droit, l'article 131-38 du code pénal fixe au quintuple de l'amende encourue par une personne physique commettant l'infraction celle qui est encourue par une personne morale.

Bien évidemment, comme l'a montré la discussion du texte au Palais-Bourbon, ce quintuple peut se révéler suffisamment faible pour que certaines entreprises, notamment les plus grosses d'entre elles – voilà de quoi nous parlons – intègrent dans certains schémas le coût éventuel d'une condamnation, sans que cela leur pose de problèmes majeurs.

L'objet de l'article 1<sup>er</sup> bis apparaît donc clairement : alourdir sensiblement la peine pour dissuader de commettre le délit ou le crime fiscal et financier qui y sont visés.

À la vérité, mes chers collègues, cet article est plus intéressant par son aspect dissuasif que par ce que rapporteraient éventuellement les amendes particulièrement significatives qui en découleraient.

C'est d'ailleurs pour renforcer le pouvoir dissuasif de cet article que nous préconisons de fixer le quantum de la peine d'amende à raison soit de la règle du quintuple, soit de celle qui prend en compte le chiffre d'affaires, soit, enfin, de celle qui prend en compte le résultat net.

Pourquoi une telle démarche? Tout simplement parce que les réalités économiques d'aujourd'hui nous indiquent que certaines entreprises peuvent obtenir un résultat particulièrement significatif sans pour autant que le chiffre d'affaires soit très important, notamment quand il s'agit de structures dédiées à l'absorption des résultats tirés de l'activité d'exploitation et de production de biens ou de services.

C'est singulièrement le cas pour les holdings, dont le résultat est souvent le produit de la seule remontée des dividendes versés par les filiales d'exploitation et dont le chiffre d'affaires est donc bien faible.

C'est sous le bénéfice de ces observations que nous vous invitons à adopter ces amendements.

**M. le président.** L'amendement n° 136, présenté par MM. P. Dominati et de Montgolfier, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 2

Remplacer le mot :

dixième

par le mot :

vingtième

II. - Alinéa 3

Remplacer le mot :

cinquième

par le mot :

dixième

La parole est à M. Philippe Dominati.

**M. Philippe Dominati.** Cet amendement est de même nature que le précédent, à la différence qu'il divise par deux les plafonds prévus, qui seraient ainsi respectivement de 5 % du chiffre d'affaires et de 10 %, en cas de récidive.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour souligner que cet amendement ne concerne que les personnes morales et en aucun cas les personnes physiques, et je reviens sur la réponse que m'a faite Mme la garde des sceaux sur l'amendement n° 135.

Pour une personne morale, 10 % ou 5 % du chiffre d'affaires, cela correspond à une somme énorme qui peut mettre en difficulté une entreprise.

Je souhaiterais sinon une étude d'impact du moins un bilan de l'application de ce dispositif, après quelque temps de mise en œuvre, notamment dans des entreprises en difficulté, afin que nous sachions combien d'entreprises ont dû mettre la clé sous la porte, à la suite d'un simple litige avec l'administration fiscale, parce qu'au lieu de retenir comme base de calcul de l'amende le montant du produit de l'infraction, multiplié par cinq ou par dix, vous avez préféré le chiffre d'affaires.

Il faut faire preuve de réalisme et prendre en compte la gestion concrète de l'entreprise. L'occasion m'en a été donnée au travers de cet amendement de repli.

**M. le président.** L'amendement n° 76, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

2° Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques, l'amende encourue par les personnes morales est de 1 000 000 €. Lorsque le crime a procuré un profit direct ou indirect, ce montant peut être porté au plus élevé de deux rapports, soit le cinquième du chiffre d'affaires moyen annuel de la personne morale accusée, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits, soit le tiers du résultat net. »

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Cet amendement a été défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** La commission est défavorable à ces trois amendements.

M. Bocquet propose en fait trois plafonds : le premier est le plafond actuel, soit cinq fois le montant de l'amende encourue ; le deuxième plafond, dont nous avons tout à l'heure discuté, c'est 10 % du chiffre d'affaires ; enfin, il propose de créer un troisième plafond correspondant à 20 % du résultat net de l'entreprise. Il nous semble qu'une telle disposition nuit à la lisibilité du droit.

Il en va de même pour l'amendement n° 76 et, bien sûr, pour l'amendement n° 136 qui, comme l'a souligné M. Dominati, est un amendement de repli.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Le Gouvernement est également défavorable à ces trois amendements, et pour les mêmes motifs.

J'ajoute que je m'interroge sur la constitutionnalité de l'amendement n° 75.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 75.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 136.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 76.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> bis.

*(L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis

**M. le président.** L'amendement n° 78, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup> bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 131-39 du code pénal, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « dix ».

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Cet amendement procède de la même logique que ceux que nous avons déjà défendus au regard de la responsabilité pénale des personnes morales.

Contrairement à certains de nos collègues, nous pensons qu'il n'est pas juste que seules les personnes physiques soient inquiétées en matière de délinquance financière ; c'est en quelque sorte faire comme si les dérives constatées procédaient des seuls errements de l'âme humaine, lors même que c'est bien souvent un système, un mode de fonctionnement économique, qui se trouve en question.

Ne retenir de la délinquance financière que les attermolements et petits arrangements entre individus revient, par exemple, à faire porter sur les seules épaules de M. Jérôme Kerviel la responsabilité des difficultés de la Société Générale, alors que, de toute évidence, c'est aussi le mode de gestion du risque par la banque qui était en cause.

Pour en revenir à notre amendement, il s'agit, là encore, d'accroître le quantum des peines complémentaires d'interdiction d'exercer certaines activités ou professions pour les personnes morales condamnées.

Une telle démarche permettra, soit dit en passant, de rendre plus transparentes les règles s'appliquant à tous en matière de gestion et de direction d'entreprise.

Tel est le sens de l'amendement que nous soumettons à votre réflexion.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Cet amendement est similaire à celui que nous avons précédemment examiné, à la différence notable qu'il concerne toutes les peines encourues par les personnes morales. Ce champ nous semble extrêmement large. C'est la raison pour laquelle nous sommes défavorables à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Cet amendement, qui concerne de multiples peines, nous paraît excessif. Nous y sommes donc défavorables.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 78.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup> ter A (Non modifié)

① Le code pénal est ainsi modifié :

- ② 1° À la fin de la première phrase de l'article 132-12, les mots : « est égal à dix fois celui qui est prévu par la loi qui réprime ce crime » sont remplacés par les mots : « pour les personnes morales est doublé » ;
- ③ 2° À la fin des deux premiers alinéas de l'article 132-13, les mots : « est égal à dix fois celui qui est prévu par la loi qui réprime ce délit » sont remplacés par les mots : « pour les personnes morales est doublé » ;
- ④ 3° À la fin de l'article 132-14, les mots : « est égal à dix fois celui qui est prévu par la loi qui réprime ce délit en ce qui concerne les personnes physiques » sont remplacés par les mots : « aux personnes morales est doublé ». – *(Adopté.)*

**Article 1<sup>er</sup> ter**  
*(Non modifié)*

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° La sous-section 1 du chapitre IV du titre II du livre III est complétée par un article 324-6-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 324-6-1.* – Toute personne qui a tenté de commettre les infractions prévues à la présente section est exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices.
- ④ « La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues à la présente section est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » ;
- ⑤ 2° Le paragraphe 2 de la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV est complété par un article 432-11-1 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. 432-11-1.* – La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice de l'infraction prévue à l'article 432-11 est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » ;
- ⑦ 3° La section 1 du chapitre III du même titre III est complétée par un article 433-2-1 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. 433-2-1.* – La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues à la présente section est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » ;
- ⑨ 4° Après l'article 434-9-1, il est inséré un article 434-9-2 ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. 434-9-2.* – La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues aux articles 434-9 et 434-9-1 est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » ;
- ⑪ 5° La sous-section 3 de la section 1 du chapitre V du titre III du livre IV est complétée par un article 435-6-1 ainsi rédigé :

- ⑫ « *Art. 435-6-1.* – La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues aux articles 435-1 à 435-4 est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » ;
- ⑬ 6° La sous-section 3 de la section 2 du même chapitre V est complétée par un article 435-11-1 ainsi rédigé :
- ⑭ « *Art. 435-11-1.* – La peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'une des infractions prévues aux articles 435-7 à 435-10 est réduite de moitié si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices. » – *(Adopté.)*

**Article 1<sup>er</sup> quater**  
*(Non modifié)*

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du premier alinéa des articles 432-10 et 432-12, les mots : « de 75 000 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction » ;
- ③ 2° Au premier alinéa des articles 433-2, 434-9-1, 435-2, 435-4, 435-8, 435-10 et 445-1 et à l'article 445-2, les mots : « de 75 000 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, » ;
- ④ 3° Au premier alinéa des articles 432-11, 433-1 et 434-9, à l'article 435-1 et au premier alinéa des articles 435-3, 435-7 et 435-9, les mots : « de 150 000 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, » ;
- ⑤ 4° À la fin du premier alinéa de l'article 432-15, les mots : « de 150 000 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction » ;
- ⑥ 5° Au premier alinéa de l'article 432-14, les mots : « de 30 000 € d'amende » sont remplacés par les mots : « d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, ». – *(Adopté.)*

**Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> quater**

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 14 est présenté par Mme N. Goulet.

L'amendement n° 68 est présenté par M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 1<sup>er</sup> quater

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

L'amendement n° 14 a été retiré.

La parole est à M. Éric Bocquet, pour présenter l'amendement n° 68.

**M. Éric Bocquet.** Cet amendement soulève la question du délai de reprise de l'administration. Nous proposons que ce délai soit, en tout état de cause, porté à cinq années, au lieu de trois, comme c'est le cas aujourd'hui.

Nous l'avons déjà souligné, la fraude fiscale, dont le coût estimé pour les finances publiques est particulièrement significatif – c'est le moins que l'on puisse dire! –, utilise aujourd'hui des armes et des outils sans cesse plus perfectionnés, mobilisant toutes les failles de ce véritable maquis qu'est devenue l'imposition des sociétés et convoquant un ensemble de plus en plus important d'avocats, de conseillers fiscalistes et de comptables prêts à mettre en œuvre leurs compétences en échange de ce qu'il convient d'appeler, du point de vue des entreprises, la « maîtrise des coûts fiscaux ».

Nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler, mais il faut remarquer que, si l'impôt sur le revenu, avec son barème progressif, présente toutes les caractéristiques d'une contribution citoyenne aux charges publiques, en pleine application de nos principes constitutionnels, l'impôt sur les sociétés, la TVA ou je ne sais encore trop quelle autre contribution ayant, de ce point de vue, perdu beaucoup de leurs vertus.

Un ami syndicaliste de la métallurgie m'a confié qu'il avait récemment assisté à une scène pour le moins stupéfiante. Un expert comptable, venu présenter au comité d'entreprise, à la demande de l'employeur, les résultats annuels de l'entreprise, avait tenu un discours proprement sidérant, expliquant à qui voulait l'entendre que, selon la façon dont ils étaient présentés, les comptes de l'entreprise pouvaient, au choix, afficher soit un léger résultat positif, soit un résultat équilibré, soit même, moyennant quelques artifices comptables bien utilisés, un résultat déficitaire de quelques centaines de milliers d'euros...

Avouons que cette présentation audacieuse n'est pas de bonne publicité pour la profession de commissaire aux comptes, ni pour celle d'expert comptable, mais la morale de l'histoire nous est connue.

Dans le budget d'une entreprise, le poids des impôts à payer fait très souvent, et de plus en plus fréquemment, l'objet d'une forme de provision. En général, l'entreprise se fixe, par principe, une somme donnée à payer, déployant ensuite tous les outils pour ne pas la dépasser, coûte que coûte.

Chacun s'en doute, cette démarche est d'autant plus aisée à mettre en œuvre quand l'entreprise présente un caractère transnational, que son origine soit étrangère ou hexagonale.

Toujours est-il que la pleine efficacité des schémas d'optimisation et leur caractère de plus en plus sophistiqué, qui les rend, de fait, moins décelables que par le passé, mettent l'administration fiscale face à une adversité de mieux en mieux armée et toujours plus en mesure de faire la loi, si l'on peut dire.

Repérer les schémas d'optimisation, débrouiller dans cet ensemble ce qui peut parfois procéder de la fraude ou de l'évasion, cela demande des moyens, matériels et humains, et souvent du temps.

Allonger le délai de reprise de l'administration, comme nous le proposons, permettra de répondre à ces exigences, d'ores et déjà retenues par la commission d'enquête sur l'évasion fiscale, qui en avait fait l'une de ses propositions, sous le numéro 38, en préconisant un sensible allongement des délais en matière de fraude avérée.

Dans ce cas précis, il s'agit du délai de reprise de caractère général qu'il convient d'accroître en vue de ménager les meilleures conditions de prévention de la fraude fiscale.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission des finances ?

**M. François Marc, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Cet amendement part d'une bonne intention, mais la commission des finances y est défavorable, car il allonge le délai de prescription de droit commun, qui a déjà été porté à dix ans en cas de fraude.

La situation actuelle constitue, à nos yeux, un bon compromis.

Le délai de reprise pourrait évoluer pour prendre en compte d'autres cas de fraude justifiant son extension, mais il semble préférable de maintenir à trois ans le délai de droit commun, afin de préserver la sécurité juridique des contribuables qui n'ont pas fraudé.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Le Gouvernement est du même avis que la commission, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, je rappellerai que des dispositions concernant les délais de reprise ont déjà été prises dans un certain nombre de cas très ciblés, notamment grâce au travail du rapporteur général de la commission des finances. Dans les cas de demande d'entraide administrative, le délai de reprise a, par exemple, été allongé de deux ans.

Il est, par conséquent, toujours possible, sur des sujets particuliers et dans des conditions spécifiques, de procéder à l'allongement du délai de reprise. Des mesures ont déjà été adoptées par votre assemblée; cela pourrait se reproduire aussi souvent que nécessaire pour faire face à des situations spécifiques.

Par ailleurs, comme vient de l'indiquer M. le rapporteur, en cas de fraudes de grande ampleur impliquant des trusts ou des comptes à l'étranger, les délais de reprise sont portés à dix ans.

Ensuite, nous sommes réticents, car un tel allongement du délai de reprise irait de pair avec un allongement des contrôles effectués par l'administration fiscale, et donc avec une diminution de leur nombre. Nous devons trouver un équilibre entre l'indispensable régularité des contrôles et la nécessité que l'administration fiscale dispose du temps requis pour certains cas particuliers.

La pratique actuelle permet d'atteindre les deux objectifs : il n'est donc pas nécessaire de déséquilibrer l'existant. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite le retrait de cet amendement; sinon, il y sera défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Thani Mohamed Soilihi, pour explication de vote.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** Je comprends les préoccupations de notre collègue. La question de la prescription est importante. Cependant, il ne faut pas procéder à des modifications parcellaires. Si cela est nécessaire, un projet de réforme globale devra être envisagé.

Notre groupe ne votera donc pas cet amendement.

**M. Jean-Jacques Hyest.** On en a fait des rapports sur la question des prescriptions !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 68.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 43, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup> *quater*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le 5° de l'article 435-9 du code pénal, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° Toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, »

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Avec cet amendement, qui fait référence à l'article 435-9 du code pénal, nous tenons bel et bien à réparer une des lacunes de notre droit.

Il s'agit d'incriminer la corruption menée et accomplie auprès de ressortissants étrangers, dès lors que ceux-ci présentent la particularité d'exercer une fonction élective ou publique. En clair, est visé ici le fait de s'assurer du concours d'un fonctionnaire, d'un parlementaire, d'un responsable gouvernemental d'un pays étranger, singulièrement pour mener des actions de fraude fiscale.

Une telle démarche ne peut évidemment qu'être condamnée, d'autant qu'elle est, hélas, parfaitement probable. Il suffit par exemple de se rendre compte de ce que l'on peut trouver comme « incitations » à l'évasion fiscale sur les sites de certains gouvernements étrangers pour se rendre compte de quoi il s'agit et pour comprendre comment des phénomènes allant bien au-delà de la simple évasion peuvent très vite se produire.

C'est donc pour réparer ce manque de notre droit que nous vous proposons d'adopter cet amendement de bon sens.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Sur la forme, j'avais indiqué en commission que l'amendement aurait dû viser l'article 435-4 du code pénal, et non l'article 435-9.

Sur le fond, le trafic d'influence commis à destination d'un agent public d'un État étranger n'est aujourd'hui pas pénalisé et cette lacune s'explique certainement. C'est la raison pour laquelle je serais heureux de connaître la position du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Vous le savez, nous avons toujours souhaité faire en sorte que la corruption d'agents publics étrangers soit combattue. C'est la raison

pour laquelle le gouvernement de Lionel Jospin avait pris, au début des années deux mille, des dispositions en ce sens, qui avaient constitué un progrès important.

Nous sommes cependant confrontés à une difficulté : le trafic d'influence est une qualification juridique qui n'a pas de contenu international. Si nous adoptons une mesure au plan français sans qu'il y ait de définition internationale, la disposition ne serait pas efficiente.

C'est la raison pour laquelle je propose au Sénat de ne pas retenir cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 43.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 123, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup> *quater*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article 495-7 du code de procédure pénale, la référence : « à l'article 495-16 » est remplacée par les références : « aux articles 321-1, 321-2, 324-1, 324-2, 432-10 à 432-15, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10, 445-1 à 445-2-1 et 495-16 du code pénal, des infractions réprimées par le code électoral ».

La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Cet amendement vise à exclure les infractions qui relèvent des questions de corruption ou celles qui sont réprimées par le code électoral de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ou CRPC.

En effet, cette procédure présente deux inconvénients.

D'une part, elle ne fait que rarement l'objet de publicité. Notre amendement tend à donner davantage de visibilité à ces affaires.

D'autre part, cette procédure pourrait donner lieu à des atténuations de peine, ce qu'il s'agit d'éviter.

Notons que l'inclusion des délits de corruption était l'une des principales critiques portées à cette procédure du « plaider-coupable » lors de sa création. C'est peut-être le moment d'y mettre fin.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Sur le premier point soulevé par Mme Benbassa, j'indique que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité donne lieu en réalité à une décision publique : l'ordonnance d'homologation, rendue en audience publique. Il y a donc bien publicité de la décision.

En termes d'opportunité, les auditions que nous avons pu effectuer ont montré que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité était utile dans tous les domaines.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je comprends parfaitement la préoccupation de Mme Benbassa et, pour parler très franchement, je la partage. Mais cette demande émane essentiellement des organismes internationaux – je pense notamment à l'OCDE, à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, et au GRECO, le Groupe d'États contre la corruption, qui traitent de la corruption

internationale et de ses ramifications. Il y a bien un rapprochement entre le droit anglo-saxon et notre droit continental. Nous avons tenu à prendre en considération cette demande.

Dans le même temps, vous avez raison, madame Benbassa, il est important de dire très clairement, et je le fais ici au nom du Gouvernement pour que cela soit consigné dans le compte rendu intégral des débats, que cette procédure, à laquelle nous consentons pour faire droit à cette demande internationale, ne doit pas concerner les délits graves ou des personnes dont il serait plus fondé qu'elles comparaissent devant le tribunal correctionnel.

Par circulaire, je veillerai à demander que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, qui est homologuée par le juge mais proposée par le procureur de la République, soit réservée aux faits les moins graves. Même dans ces cas, si la nature du préjudice ou la qualité de l'auteur le justifient, la procédure doit être renvoyée devant le tribunal correctionnel.

Pour cette raison, je vous suggère, madame Benbassa, de retirer votre amendement, auquel je suis défavorable. Cependant, je tenais à ce que le *Journal officiel* atteste la pertinence incontestable de votre proposition.

**Mme Esther Benbassa.** Je retire mon amendement, monsieur le président !

**M. le président.** L'amendement n° 123 est retiré.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Merci, madame la sénatrice.

**M. Jean-Jacques Hyest.** C'est pourtant dommage !

## Chapitre II

### BLANCHIMENT ET FRAUDE FISCALE

#### Article 2 (Non modifié)

Au second alinéa du I de l'article 28-2 du code de procédure pénale, après le mot : « impôts », sont insérés les mots : « et le blanchiment de ces infractions ». – (Adopté.)

#### Articles additionnels après l'article 2

**M. le président.** L'amendement n° 81, présenté par Mme N. Goulet, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le deuxième alinéa de l'article 324-1 du code pénal, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'origine des biens et revenus est présumée illicite. »

Cet amendement a été retiré.

L'amendement n° 44, présenté par M. Bocquet, Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 8 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de dissimulation de l'infraction, le délai de prescription de l'action publique commence à courir au jour où l'infraction a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites. »

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Cet amendement participe des mêmes préoccupations que celles que nous venons de développer au regard du délai de reprise.

Il s'agit ici de mettre en place un dispositif, de caractère évidemment exceptionnel, qui fasse partir le délai de prescription d'une date différente de celle qui est *a priori* retenue par le droit.

Le point de départ de la prescription – normalement, le *ixième* jour de l'année civile ordinaire retenu par principe pour un délai de trois années révolues en matière de délits –, a été mis en question, à plusieurs reprises, par la jurisprudence

En effet, comme on peut le lire sur le site de la Cour de Cassation, de longue date, la chambre criminelle admet que le point de départ de la prescription de l'action publique peut être reporté au-delà du jour de la commission des faits lorsque l'infraction, bien qu'instantanée, s'accompagne de manœuvres de dissimulation de nature à faire obstacle à sa révélation.

Relèvent notamment de cette jurisprudence, dit la Cour, les infractions d'abus de biens sociaux, d'atteinte à la liberté d'accès et d'atteinte à l'égalité dans les marchés publics – dont les exemples sont nombreux.

Dans un arrêt du 20 février 2008, la chambre criminelle a, pour la première fois, décidé qu'il en était également ainsi en matière d'entente et a approuvé une cour d'appel qui, pour écarter la prescription de l'action publique, avait retenu que le délit d'entente poursuivi n'avait été révélé, dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique, qu'au jour de la dénonciation des faits par des élus du conseil régional, l'existence de l'entente étant dissimulée par la régularité apparente des procédures d'appel d'offres restreint et par la collusion relevée entre les entreprises, les partis politiques et l'exécutif régional.

De façon également novatrice, la chambre criminelle a jugé, dans un second arrêt du 19 mars 2008, que le délai de prescription de l'action publique en matière de trafic d'influence ne commence à courir, en cas de dissimulation, qu'à partir du jour où l'infraction a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites.

La portée de cet arrêt doit être bien comprise : cette décision ne constitue pas un revirement de la jurisprudence bien établie de la chambre selon laquelle, lorsque le délit de trafic d'influence ou de corruption est caractérisé par la perception illicite d'avantages, le délai de prescription peut être reporté au-delà du jour où a été scellé le pacte de corruption jusqu'au jour du dernier versement ou de la dernière réception des choses promises.

Elle offre la possibilité aux juges du fond de fixer le point de départ de la prescription postérieurement à cette dernière date, dès lors qu'ils constatent que les faits litigieux ont été dissimulés, ce qui en l'espèce était établi par le fait que l'infraction avait été dissimulée par la conclusion d'un contrat fictif et par l'utilisation d'une structure écran.

La solution retenue, qui permet d'accroître l'efficacité des poursuites des faits de corruption ou de trafic d'influence, conformément aux engagements internationaux souscrits par la France – notamment dans le cadre de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne ou des Nations unies – se justifie pleinement par la nature même du délit, généralement occulte.

Le report du point de départ de la prescription de l'action publique est également admis par la chambre criminelle lorsque l'infraction instantanée s'exécute sous forme de remises successives de fonds ou d'actes réitérés.

Dans la mesure où ces différents actes réitérés, tous identiques, se rattachent, dans l'esprit de l'agent, à une opération délictueuse d'ensemble, ils se fondent en une infraction unique, la prescription ne commençant à courir qu'à compter du jour de la consommation de la dernière infraction, ce qui permet d'allonger le délai de prescription.

**M. le président.** Cher collègue, veuillez conclure.

**M. Éric Bocquet.** Pour toutes ces raisons, nous soumettons cet amendement à la réflexion de tous, en espérant qu'il sera adopté.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Vaste débat ! L'Assemblée nationale avait effectivement formalisé un article tendant à généraliser la jurisprudence de la Cour de cassation à tous les délits, puisque l'article 8 du code de procédure pénale ne vise que les délits.

En commission, un amendement du Gouvernement tendant à revenir sur cette généralisation a été adopté, considérant que beaucoup d'attention et de réflexion étaient requises pour légiférer en matière de prescription et qu'il conviendrait même de s'appuyer préalablement sur une étude d'impact. On ne pouvait donc, à l'occasion d'un texte sur la fraude fiscale, généraliser la prescription en matière d'infraction occulte à tous les délits.

Après avoir adopté l'amendement de Mme la garde des sceaux, la commission a logiquement rejeté celui de M. Bocquet.

J'indique en outre que, si l'on retenait votre amendement – ce qui n'est pas la position de la commission –, il serait étrange de ne viser que les délits, et pas les crimes. Ainsi, la corruption de magistrat, qui est un crime, ne serait pas concernée, même si elle était révélée après avoir été dissimulée. On peut aussi penser à un assassinat, qui serait dissimulé, jusqu'à ce qu'on retrouve le corps... Il apparaîtrait alors anormal que le délai de prescription soit beaucoup plus long pour les délits que pour les crimes.

Quoi qu'il en soit, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** M. le rapporteur a dit l'essentiel. Nous avons déjà eu ce débat à l'Assemblée nationale, et il ressurgit ici. Notre jurisprudence sur la prescription, de l'avis général des magistrats, fonctionne bien et a permis, jusqu'à maintenant, de sanctionner lorsque nécessaire.

Certes, il ne s'agit que d'une jurisprudence et je comprends la préoccupation des parlementaires qui souhaitent la consolider en lui donnant une base législative. Mais il me paraît délicat, au stade actuel – c'est ma seule réserve, je l'ai égale-

ment émise à l'Assemblée nationale –, d'introduire ces dispositions sans travailler l'économie générale du droit de la prescription.

Je ne voudrais pas que nous prenions des risques et que demain, comme le rapporteur vient de l'envisager, les magistrats ne soient plus en mesure de sanctionner adéquatement, avec la souplesse que permet aujourd'hui la jurisprudence.

Je propose que nous travaillions ensemble puisque se manifeste, dans les deux chambres, un souci de consolidation de cette jurisprudence. Mais ne prenons pas le risque de la fragiliser en cherchant à la consolider ! Différons plutôt cette consolidation, pour y travailler ensemble...

Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Monsieur Bocquet, l'amendement n° 44 est-il maintenu ?

**M. Éric Bocquet.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 44 est retiré.

### Article 2 bis (Supprimé)

**M. le président.** L'amendement n° 58, présenté par M. Bocquet, Mme Beaufils, M. Foucaud et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

À l'article 324-3 du code pénal, les mots : « jusqu'à la moitié de » sont remplacés par le mot : « à ».

La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Cet amendement participe de la logique de dissuasion à l'œuvre dans notre démarche vis-à-vis des opérations de fraude diverses et variées. Il vise ici, en particulier, le blanchiment de sommes illégalement perçues.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 324-3 du code pénal est ainsi rédigé : « Les peines d'amende mentionnées aux articles 324-1 et 324-2 peuvent être élevées jusqu'à la moitié de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment », ce qui signifie, pour être concret, que le tribunal peut prononcer une peine d'amende de 375 000 ou de 750 000 euros, selon les cas de figure, dans les affaires de blanchiment ponctuel, avéré, régulier ou dissimulé.

Une peine d'amende complémentaire peut être prononcée, à raison sans doute du montant de l'opération de blanchiment et de la valeur des biens et des fonds faisant l'objet de l'opération. Elle est aujourd'hui « plafonnée », si l'on peut dire, à la moitié de la valeur de ces biens ou fonds.

On rappelle cependant qu'il ne s'agit là que d'une simple latitude laissée à l'appréciation du tribunal compétent, comme pour les peines d'ores et déjà prévues aux articles 324-1 et 324-2.

Nous proposons, pour notre part, de relever le niveau de la peine d'amende complémentaire à la valeur des biens ou des fonds, en vue de conférer une vertu encore plus dissuasive aux dispositifs en vigueur. Le blanchiment de fonds occultes s'inscrivant délibérément dans une sorte de carrousel de fraudes fiscales que nous pourrions qualifier de « complémen-

taires », il convient de le pénaliser plus fortement et de créer les conditions du prononcé de sanctions plus sévères en ces matières.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** En cas de blanchiment, l'amende peut aujourd'hui atteindre la moitié de la valeur des biens ; les auteurs de l'amendement proposent d'aller jusqu'à la totalité. Si je n'ai pas, à titre personnel, de position tranchée sur cet amendement, la commission a, pour sa part, émis un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je ne suis pas loin de rejoindre les sentiments partagés du rapporteur : j'entends l'argument favorable à la moitié, mais je ne serais pas choquée par une saisie de la totalité...

Si l'on sanctionne pour dissuader, autant, peut-être, ne pas le faire à moitié...

Mais je ne suis pas censée réfléchir à haute voix ! (*Sourires.*) Je m'en remettra donc, à cette heure tardive, à la sagesse du Sénat !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 58.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 2 *bis* est rétabli dans cette rédaction.

#### Article 2 *ter* (nouveau)

- ① I. – Le dernier alinéa de l'article 1741 du code général des impôts est complété par une phrase et trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Toutefois, les poursuites sont engagées dans les conditions prévues par le code de procédure pénale :
- ③ « - lorsque les faits ont été portés à la connaissance de l'autorité judiciaire dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction ouverte pour d'autres faits ;
- ④ « - lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'ils résultent d'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales.
- ⑤ « L'administration est informée sans délai des poursuites engagées dans ces conditions. »
- ⑥ II. – Après l'article L. 227 du livre des procédures fiscales, il est inséré un article L. 227-1 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 227-1.* – Pour le délit de fraude fiscale prévu à l'article 1741 du code général des impôts, l'administration fiscale a le droit, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger, après accord du procureur de la République ou du procureur de la République financier, dans les conditions définies aux articles L. 247 à L. 251 du présent livre, lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou lorsqu'il existe des présomptions caractérisées qu'ils résultent d'un des comportements mentionnés aux 1° à 5° du présent livre.
- ⑧ « L'acte par lequel le procureur de la République ou le procureur de la République financier donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique.

- ⑨ « L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans le délai imparti les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction. »

**M. le président.** Je suis saisi de quatre amendements identiques.

L'amendement n° 110 rectifié *bis* est présenté par MM. Delahaye et Arthuis.

L'amendement n° 114 rectifié est présenté par MM. Mézard, Alfonsi, Collin, Fortassin, Baylet, Chevènement et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

L'amendement n° 143 est présenté par M. Marini.

L'amendement n° 147 est présenté par M. Marc.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Jean Arthuis, pour présenter l'amendement n° 110 rectifié *bis*.

**M. Jean Arthuis.** Cet amendement a pour objet de permettre à l'administration fiscale de conserver la plénitude de ses compétences en matière de poursuites pour fraude fiscale.

Nous pensons que ces poursuites nécessitent une expertise et une expérience avérées, et que ces compétences sont rassemblées autour de Bercy et du réseau des directions départementales des finances publiques. Il nous semble très important d'assurer une homogénéité de traitement, s'agissant notamment des entreprises.

Les magistrats, dont nous apprécions particulièrement l'autorité et les compétences, risquent, à un horizon de moyen terme sinon de long terme, de ne pas disposer des moyens matériels et humains nécessaires pour faire diligence.

Donc, par souci d'efficacité, nous pensons qu'il est judicieux de maintenir ce qu'il est convenu d'appeler le « verrou de Bercy ».

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour présenter l'amendement n° 114 rectifié.

**M. Jacques Mézard.** Notre amendement répond aux objectifs qui viennent d'être exposés, et bien exposés, par Jean Arthuis.

En cette matière, il est absolument indispensable que ce que l'on appelle improprement le « verrou de Bercy », mais qui est en fait le pouvoir de l'administration fiscale, soit maintenu en l'état.

Il s'agit, en matière de fraude fiscale, de partir des articles 1741 et suivants du code général des impôts. L'article 1741, en particulier, dispose en substance que sont susceptibles de sanctions pénales tous ceux qui opèrent une dissimulation volontaire de sommes sujettes à l'impôt.

Dans notre pays, le juge de l'assiette et du recouvrement de l'impôt est le juge administratif. C'est notre réalité depuis fort longtemps, et cela fonctionne relativement bien. Les dispositions pénales prévues en particulier à l'article 1741 du code général des impôts sont forcément très larges. Cet article permet de poursuivre au pénal tous ceux qui, d'une manière volontaire, échappent à l'impôt.

Or, dans l'immense majorité des contrôles, on découvre une dissimulation volontaire, ce qui veut dire que des dizaines de milliers de cas sont susceptibles d'aller devant les tribunaux.

La Commission des infractions fiscales a été créée en 1977 pour éviter ce que l'on appelait à l'époque – je plaçais alors des affaires pour l'administration – « l'arbitraire de Bercy ». Elle opère un tri selon un certain nombre de critères pour faire en sorte que soient renvoyés devant les juridictions pénales des dossiers considérés comme très importants ou, il faut le dire, exemplaires – et l'exemplarité n'est pas forcément la même dans un petit département qui abrite peu d'activités économiques et dans un grand département. Pour cela, madame la garde des sceaux, il n'est nul besoin d'adaptation d'instruction générale (*Sourires.*), cela fonctionne depuis fort longtemps.

Cette solution est raisonnable. Sans ce tri, je ne sais vraiment pas comment on ferait pour traiter tous les dossiers, et les conséquences seraient catastrophiques, y compris pour le ministère de la justice.

Il me paraît donc indispensable de maintenir le régime actuel, qui fonctionne tout de même dans de bonnes conditions et qui, de surcroît, facilite pour l'administration fiscale les recherches, la transaction et le recouvrement de l'impôt.

**M. le président.** L'amendement n° 143 n'est pas soutenu.

La parole est à M. François Marc, pour présenter l'amendement n° 147.

**M. François Marc.** Le présent amendement vise à supprimer l'article 2 *ter*. Il s'agit d'une initiative personnelle ; toutefois, les échanges qui ont eu lieu hier après-midi en commission des finances laissent penser qu'elle est soutenue par la grande majorité de ses membres.

L'article 2 *ter* tend à lever partiellement le « verrou de Bercy ». Ainsi, il autorise l'engagement de poursuites pour fraude fiscale directement par l'autorité judiciaire lorsqu'une fraude fiscale est apparue à l'occasion d'une instruction portant sur d'autres faits ou lorsqu'elle est commise en bande organisée.

Les dérogations qui sont proposées au « monopole » de l'administration peuvent paraître limitées. Toutefois, elles remettent en cause le principe même d'une organisation déjà ancienne et qui a démontré sa pertinence.

À l'appui de cet amendement, je rappellerai brièvement les trois arguments que j'ai développés dans mon intervention générale.

Premier argument : l'administration sanctionne déjà lourdement la fraude par le biais des sanctions fiscales. D'ailleurs, la poursuite systématique par le juge pénal de la fraude fiscale pourrait fragiliser le principe de proportionnalité des peines. C'est pourquoi les poursuites pénales doivent être réservées aux fraudes les plus graves, ce à quoi l'administration s'attache, déposant près de mille plaintes par an au titre du délit de fraude fiscale.

Deuxième argument : l'engagement de poursuites pénales parallèlement aux procédures de redressement pourrait freiner le recouvrement des impôts éludés et des pénalités appliquées. Je précise, mes chers collègues, que le montant des pénalités notifiées s'est élevé à 2,5 milliards d'euros en 2012.

Troisième argument : seule l'administration fiscale dispose des compétences et, nous semble-t-il, des moyens humains pour faire face à une fraude d'une complexité croissante. En outre, l'autorité judiciaire verrait sinon son « stock » d'affaires augmenter substantiellement, ce qui pourrait nuire à son bon fonctionnement et à la sanction effective de la fraude fiscale.

Je précise enfin que l'autorité judiciaire a la possibilité de prendre directement l'initiative de poursuites concernant les délits de blanchiment de fraude fiscale.

Pour l'ensemble de ces motifs, je propose la suppression de l'article 2 *ter*.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Monsieur le président, je reprendrai la position qui a été celle de la commission des lois.

Monsieur Arthuis, pas de malentendu entre nous : il n'est à aucun moment proposé par la commission de déposséder l'administration fiscale de tout son pouvoir !

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** C'est sûr !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** M. Marc a d'ailleurs précisé, et je lui en sais gré, que le texte de la commission est limité à trois cas.

Le premier cas est celui où le juge – ou le parquet –, à l'occasion d'une enquête ou d'une information, découvre un fait de fraude fiscale. Aujourd'hui, il ne peut pas s'en occuper. Nous proposons qu'il puisse le faire.

Le deuxième cas est celui où le procureur de la République est informé d'un fait de fraude fiscale complexe, et j'insiste sur ce critère de complexité. Les autres faits de fraude fiscale ne sont donc pas concernés, ce qui fait tomber toute l'argumentation fondée sur le grand nombre d'affaires qui viendraient engorger les tribunaux.

Nous ciblons uniquement la fraude fiscale complexe, qui est définie à plusieurs reprises : il s'agit notamment de la fraude fiscale commise en bande organisée ou qui s'accompagne de manœuvres – il en existe cinq ou six cas –, c'est-à-dire susceptible de « flirter » – je suis prudent dans les termes que j'emploie – avec le grand banditisme, que nous avons évoqué aujourd'hui.

Dans ces cas de fraudes fiscales complexes qui peuvent, je le disais, flirter avec le grand banditisme, je ne suis pas choqué que le procureur de la République ait les moyens de faire son travail, sans que cela nuise, d'ailleurs, aux recettes fiscales.

Il reste un troisième cas, celui de la transaction. Toujours s'agissant uniquement de fraudes fiscales complexes, dont je viens de rappeler la nature, nous proposons que la transaction soit validée par le procureur de la République. Cela ne me choque pas non plus parce qu'il y a, je le répète, un principe d'opportunité des poursuites. Ce n'est pas parce que le protocole sera soumis au procureur de la République que celui-ci va automatiquement le refuser !

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien !

**M. Alain Anziani, rapporteur.** Au contraire, cette procédure donnera forcément lieu à cette articulation, cette concertation, ce dialogue, que les uns et les autres ont réclamés depuis le début de la discussion.

À mon avis, ce n'est pas dissuasif. La peur du gendarme, en l'occurrence, la peur du parquet, devrait même favoriser la transaction, sachant qu'en cas de refus le dossier est déjà entre les mains du procureur de la République... Il s'agit donc d'un élément plus incitatif qu'inhibiteur en matière de transaction.

Telle est la position adoptée par la commission. Je ne reprendrai pas les arguments sur l'efficacité financière, ils ont été abondamment développés en début d'après-midi.

Pour toutes ces raisons, la commission a émis un avis défavorable sur ces amendements de suppression de l'article 2 *ter*.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Ayant eu l'occasion de m'exprimer sur ce sujet, je reprendrai simplement les arguments que j'ai développés en m'adossant à ce que vient de dire le rapporteur à l'instant.

Le cas qu'il vient d'évoquer, c'est-à-dire une fraude fiscale qui tangente la grande délinquance financière, faisant appel à un dispositif complexe, opaque et pouvant être commise en bande organisée, constitue le type même de ces cas qui font l'objet, de la part de l'administration fiscale, d'une transmission du dossier à la justice par l'intermédiaire de la Commission des infractions fiscales.

Ce qui est intéressant dans le dispositif que nous avons proposé à la représentation nationale, c'est que le doute qu'elle a aujourd'hui se transformera peu à peu en certitude, puisque nous lui communiquerons un état extrêmement précis des dossiers examinés par l'administration fiscale, des conditions et des critères à partir desquels elle transige ainsi que des raisons pour lesquelles elle ne transige pas, en transmettant à la justice, par l'intermédiaire de la Commission des infractions fiscales, qui sera recomposée et dont l'activité sera rendue plus transparente, les dossiers les plus compliqués, les plus litigieux, les plus problématiques.

Je ne peux pas laisser dire devant le Sénat que, sur des cas de fraude complexe du type de ceux qui viennent d'être décrits à l'instant par le rapporteur, il pourrait y avoir une forme de complaisance au sein de l'administration fiscale qui conduirait cette dernière à ne pas transmettre au juge des éléments constitutifs de fraude fiscale aussi manifeste et avérée ; c'est faux !

C'est comme si je disais, en tant que ministre du budget, responsable de l'administration de Bercy, que j'ai quelques doutes, compte tenu de la manière dont le parquet a pu fonctionner par le passé, sur la manière dont les magistrats du parquet mettront en mouvement l'action publique concernant un certain nombre de fraudes commises par des personnalités qui, par leur activité, pourraient avoir vocation à être protégées...

On ne lutte pas contre la fraude fiscale dans la suspicion à l'égard des administrations qui sont chargées de rechercher les fraudeurs et de mettre en mouvement l'action publique. Moi, j'ai confiance dans les magistrats du parquet - et dans les magistrats du siège - lorsqu'ils poursuivent. Je ne fais peser sur eux aucune forme de suspicion et la garde des sceaux s'est exprimée tout à l'heure de façon extrêmement claire sur l'absence totale de complaisance de la justice à l'égard de ceux qui fraudent de façon manifeste.

Pour ma part, je ne puis accepter qu'il y ait une confiance de fait à l'égard de la justice et une suspicion de fait à l'égard de l'administration fiscale, pas davantage que je ne pourrais accepter une confiance de fait à l'égard de l'administration fiscale et une suspicion de fait à l'égard de la justice.

Aujourd'hui, avec la garde des sceaux, nous créons les conditions d'une confiance en l'administration de la justice et en l'administration fiscale, dont nous réarticulons l'intervention pour rendre la lutte contre la fraude fiscale plus efficace afin de ne laisser aucun espace de respiration aux fraudeurs. Voilà la démarche qui est la nôtre, et je pense que c'est la bonne.

Il y a quelque chose de théologique, compte tenu de l'objet du texte, dans l'opposition de la logique du verrou, qui existerait à Bercy, à une logique de l'écrrou, qui prévaudrait place Vendôme. À Bercy, il n'y a pas de verrou, mais c'est une véritable catapulte qui envoie désormais vers la place Vendôme les dossiers les plus compliqués. Il n'existe pas non plus place Vendôme une logique de l'écrrou à tout prix consistant à tout pénaliser sur tous les sujets ; c'est une logique d'équilibre qui prévaut et qui veut que la peine appliquée soit à la hauteur de l'infraction constatée.

Je souhaite vraiment que nous profitions de l'examen de ce texte, qui est porté à la fois par le ministère de la justice et par le ministère de l'économie et des finances, pour sortir de ces débats théologiques qui nous conduisent à afficher de bien mauvaises idées par rapport à la réalité de la lutte contre la fraude fiscale, et pour essayer au contraire de rechercher de façon très pragmatique les solutions les plus adéquates.

Je demande aux sénateurs de faire confiance et à la justice et à l'administration fiscale travaillant ensemble pour atteindre à une efficacité accrue dans la lutte contre la fraude fiscale. (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste.*)

**M. Jacques Mézard.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann, pour explication de vote.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer dans la discussion générale, ma position est équilibrée entre deux exigences. L'engagement du Gouvernement de produire un rapport régulier sur la situation m'a amenée à faire confiance *a priori* à cette nouvelle relation avec la justice que le ministre du budget appelle de ses vœux, mais une confiance vigilante et mesurée.

Monsieur le ministre, j'aurais, selon vous, mis en cause l'administration fiscale qui ne transmettrait à la justice tous les éléments en sa possession que si elle le juge opportun. Je n'ai jamais dit cela et je ne crois pas que l'on cache des choses *a priori* à Bercy.

Pour autant, puisque vous parlez de théologie, je ne crois pas à l'infaillibilité pontificale et encore moins à l'infaillibilité « bercyenne ». (*Sourires.*) Le grand avantage de la procédure judiciaire tient au fait qu'elle est publique, ce qui, en la matière, est important.

J'entends bien votre argument et souhaite que l'on modifie les comportements en faisant preuve de vigilance et d'attention collectives. Toutefois, dans certains cas, nous aurions pu avoir un meilleur rendement fiscal si Bercy avait saisi plus rapidement la justice. En effet, les enquêtes judiciaires

ouvrent des champs d'investigation qui n'entrent pas nécessairement dans les compétences ou les possibilités de l'administration.

J'illustrerai mon propos avec deux exemples. Le premier concerne la fameuse TVA sur les quotas de carbone. L'Union européenne a estimé que le montant de la fraude s'élevait à 5 milliards d'euros, dont 1,6 milliard pour la France. Il ne s'agit donc pas d'une petite affaire. La Direction nationale des enquêtes fiscales avait détecté l'existence de ces fraudes mais n'avait pu saisir ni leur ampleur ni le côté « serpent » du système. C'est là qu'est le problème. Si l'on avait déclenché rapidement les procédures judiciaires, nous aurions probablement pu mieux mesurer l'ampleur de cette fraude et donc, sans doute, mieux récupérer l'impôt fraudé.

Le second exemple concerne les carrousels de TVA. La nature même du carrousel est d'émettre la responsabilité entre de multiples acteurs, prête-noms mais aussi sociétés-écrans. Dans certains cas, on ne peut se contenter d'une simple investigation de Bercy pour démêler l'écheveau et des investigations judiciaires sont alors nécessaires. La crainte que l'on peut avoir est que ces dernières ne soient pas déclenchées suffisamment rapidement. Une procédure plus systématique de transmission pourrait nous faire espérer plus d'efficacité.

Toutefois, comme je l'ai dit tout à l'heure, je pense qu'il ne faut pas avoir de position théologique en la matière. Nous devons veiller à ce que Bercy, lorsque cela est nécessaire, sente cette exigence de déclenchement plus rapide des opérations judiciaires. Le rapport annuel qui nous sera remis nous permettra alors de voir si nous allons plus vite, plus fort et plus efficacement.

Je le rappelle, nos concitoyens nourrissent quelques doutes à l'encontre de toute boîte noire qui n'est pas soumise à une validation collective des choix. Dès lors, toutes les suspicions peuvent demeurer et la foi ne suffit pas à les lever !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Madame la sénatrice, je sais qu'en toute matière une grande confiance n'exclut pas une petite méfiance. (*Sourires.*)

J'entends toutes vos interrogations, mais je vous renvoie au texte en discussion : ses dispositions y répondent point par point.

L'administration devrait saisir la justice plus tôt ? Mais précisément, dans le projet de loi que nous soumettons à votre délibération, nous proposons qu'en cas de présomption de fraude fiscale complexe de grande ampleur la police judiciaire d'enquête fiscale puisse désormais être mobilisée. Cette dernière pourra d'ailleurs mettre en œuvre des modalités d'enquête beaucoup plus intrusives que celles qui prévalaient jusqu'à présent.

Les carrousels de TVA ou la TVA sur les quotas de carbone, que vous avez cités, répondent précisément à ce critère de grande complexité, notamment en ce qu'ils recourent à de multiples acteurs pour échapper à l'impôt.

Toute l'architecture du texte que nous vous proposons est destinée à faire en sorte que la sanction soit rapide sans remettre en cause la possibilité pour l'administration fiscale de percevoir les recettes dont elle a besoin, dans un contexte de finances publiques dont vous savez ce qu'il est. Nous ferons aussi la démonstration que ceux qui ont voulu échapper à l'impôt ne pourront le faire longtemps et qu'ils

paieront ce qu'ils doivent. Enfin, nous pourrions percer la réalité de ces dispositifs complexes, établir les responsabilités et identifier les fraudeurs.

L'équilibre du texte, c'est cela. Et c'est la raison pour laquelle nous proposons de ne pas le remettre en cause, au risque sinon d'être moins efficaces avec ce texte que nous ne l'étions auparavant.

**M. François Rebsamen.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa, pour explication de vote.

**Mme Esther Benbassa.** Mes chers collègues, ce qu'il est convenu d'appeler, un peu péjorativement il est vrai, le « verrou de Bercy » est en fait le monopole des poursuites des faits de fraude fiscale de l'administration des impôts. Même si l'on admet que les procédures en la matière puissent être exorbitantes du droit commun, cela n'est pas sans poser certaines difficultés.

En effet, même lorsqu'ils découvrent des faits de fraude à l'occasion d'enquêtes en cours, les magistrats ne peuvent les poursuivre. À l'inverse, lorsque des faits ne pouvant être poursuivis que par la voie pénale, par exemple, la corruption, sont découverts au cours d'investigations de l'administration fiscale, ils ne sont pas mécaniquement transmis à l'autorité judiciaire et échappent donc parfois aux poursuites qu'ils auraient pourtant méritées.

On peut toutefois également entendre les arguments pragmatiques selon lesquels les fraudeurs, dont seule l'administration fiscale est à même de réellement mettre en évidence les agissements, doivent être frappés avec force et célérité là où ils ont péché, c'est-à-dire financièrement, afin d'éviter de leur part toute manœuvre dilatoire.

Ce qui me semble ressortir avec certitude de ce débat délicat, c'est la nécessité de voir se développer une meilleure coordination entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale. Le texte qui nous est soumis comporte à cet égard des avancées. Je pense notamment aux échanges d'informations prévus à l'article 3 *ter* ainsi qu'à l'ouverture de la composition de la Commission des infractions fiscales, prévue à l'article 3 *bis* D.

Il nous semble donc important d'accompagner de manière progressive et durable cette amorce d'évolution, et c'est dans cet esprit que les écologistes s'abstiendront sur ces amendements de suppression de l'article 2 *ter*. (*Mme Cécile Cukierman proteste.*)

Je crois toutefois que l'amendement de notre rapporteur, M. Anziani, a eu le très grand mérite de briser un tabou et d'ouvrir ce débat complexe.

**M. Jean Arthuis.** C'est vrai !

**M. le président.** La parole est à M. François Pillet, pour explication de vote.

**M. François Pillet.** Le débat a démontré que les lignes avaient bougé : il n'existe aucun groupe dans lequel se dégage une unanimité parfaite en ce domaine.

**M. Jacques Mézard.** Si !

**M. François Pillet.** La liberté de parole qui prévaut dans mon groupe me permet d'intervenir à titre personnel et d'émettre un avis totalement différent de celui d'un certain nombre de ses membres.

Le constat que je dresse est assez simple et repose sur deux éléments incontestables.

Le premier est qu'il sera impossible de démontrer techniquement que ce système n'aboutit pas à donner exclusivement à l'administration la faculté de décider de l'opportunité des poursuites. Aucune affaire de fraude fiscale ne peut passer en jugement devant un tribunal correctionnel si l'administration n'a pas saisi la Commission des infractions fiscales. Entendez-moi bien : ce n'est pas la CIF qui pose problème, c'est le fait qu'il revient à l'administration de décider de sa saisine.

Le second élément, factuel, a été donné par la Cour des comptes dans son rapport de février 2010. Le constat qu'elle dresse ne va pas dans le sens des objectifs affichés par ce texte : « Les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration auprès des juridictions pénales sont passées de 860 en 2000 à 992 en 2008. Cependant, cette progression résulte entièrement de l'augmentation des plaintes visant des entrepreneurs du bâtiment [...], qui représentent près du tiers des plaintes en 2008. Une part très élevée de ces plaintes concerne des maçons originaires d'un même pays méditerranéen dont la surreprésentation peut avoir deux causes : ils mettent en œuvre des schémas de fraude simples et, de fait, ils se défendent peu. »

J'ai entendu tout à l'heure que l'on défendait l'existence de la Commission des infractions fiscales et du monopole des poursuites de l'administration fiscale au motif qu'il ne faut pas créer de concurrence entre l'administration fiscale et le procureur de la République. Il s'agit d'une erreur ! On ne crée absolument pas de concurrence ! Imaginez-vous un procureur de la République entamer une enquête préliminaire ou même saisir un juge d'instruction en se privant de l'expertise de l'administration fiscale ? Ce n'est jamais le cas, en pratique.

En la matière, nous n'avons donc pas à craindre une guerre des administrations à l'image de la guerre des polices. Au contraire, les uns et les autres collaboreront évidemment à cette œuvre commune.

De plus, l'idée selon laquelle cela pourrait entraver le recouvrement des sommes dues me paraît techniquement fautive. Aussi bien le Conseil d'État que la chambre criminelle de la Cour de cassation ont toujours rappelé que les deux procédures étaient totalement distinctes.

À ce titre, on peut donc imaginer qu'une personne soit condamnée pour fraude fiscale avant que le tribunal administratif ait statué sur son recours en matière purement fiscale et que, à l'inverse, car cette solution existe, la personne soit condamnée pour fraude fiscale alors que le tribunal administratif, dans la même affaire, a annulé tous les redressements que l'administration avait engagés ou mis en recouvrement contre elle.

L'administration a toujours la possibilité de récupérer les sommes. Elle dispose d'ailleurs d'une arme extraordinaire du simple fait qu'elle crée son propre titre, à savoir l'avis de mise en recouvrement ou l'avis d'imposition. Il n'y a donc sur ce point aucune difficulté : l'administration pourra continuer à remplir les caisses de l'État !

Si l'on veut faire disparaître toute suspicion à l'égard de l'administration, il faut donner la parole au procureur de la République. Je crois d'ailleurs que ce dernier ne sera pas plus mauvais juge que l'administration en matière d'opportunité des poursuites...

Enfin, vous avez noté que la Commission des infractions fiscales se voit transmettre mille dossiers par an. Comment voulez-vous qu'elle en reçoive plus encore ? Elle ne pourra, de fait, en traiter davantage, au risque de créer un goulet d'étranglement.

En définitive, je pense que ces amendements ôtent une partie de leur crédibilité aux objectifs affichés par les promoteurs du projet de loi. Je souscris au texte rédigé par notre collègue Alain Anziani et adopté par la commission des lois. Cette rédaction avait le mérite de consacrer une première évolution - celle que vous évoquiez, madame Lienemann - vers un État de droit où, me semble-t-il, il appartient aux magistrats de décider et non à l'administration. (*Mme Cécile Cukierman applaudit.*)

**M. Éric Bocquet.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour explication de vote.

**M. Jean-Jacques Hyest.** J'avais été séduit par les arguments de notre rapporteur, tout en conservant un doute. En effet, si la Commission des infractions fiscales est bloquée, comment la justice, avec ses moyens, pourrait-elle faire mieux ?

Je ne suis certain ni d'une solution ni d'une autre. Monsieur le ministre, il faut que l'argent rentre, avez-vous dit. Je pense quant à moi qu'il faut punir ceux qui fraudent. C'est cela, le but de la répression ! Pour quelle autre raison instituer des peines ? Si l'on veut mettre un terme à la fraude fiscale, il faut poursuivre les fraudeurs ! (*MM. François Marc et François Rebsamen opinent.*)

**Mme Cécile Cukierman.** Exactement !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Voilà la priorité. Certains nous prédisent que l'argent ne rentrera plus... J'avoue que je ne goûte guère l'argument !

La lutte contre la fraude fiscale est plus efficace quand elle est menée par des spécialistes de la matière plutôt que par des services qui ne la connaissent pas.

J'observe d'ailleurs, madame le garde des sceaux, que si l'article 2 *ter* n'est pas adopté, créer le procureur financier ne sera plus nécessaire.

**M. Michel Mercier.** C'est fini !

**M. Jean-Jacques Hyest.** En tout état de cause, mon groupe est divisé sur cette question. Je n'aime pas beaucoup entendre dire que certains écouteront Bercy, tandis que d'autres tourneraient leurs regards vers la place Vendôme... Ce n'est pas vrai ! Je crois que l'on peut se faire une opinion, et évoluer à l'écoute des arguments des uns et des autres. À cet égard, j'ai même entendu des magistrats affirmer que le système actuel était préférable à la transmission de tous les dossiers à la justice, car celle-ci n'a pas les moyens de les traiter...

**M. François Rebsamen.** C'est cela, le problème !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Telle est la réalité ! N'obstruons pas les services de la justice, qui ont déjà beaucoup de difficultés à remplir leurs missions, alors que les administrations fiscales comptent des spécialistes dans leurs rangs.

Par ailleurs, si cet article est adopté, que devient l'article 40 du code de procédure pénale, aux termes duquel tout officier public ou fonctionnaire qui acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis au parquet ?

C'est la vraie question, que personne ne veut poser. Seul M. le rapporteur l'a fait, en proposant une solution à mon sens un peu excessive.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Bocquet, pour explication de vote.

**M. Éric Bocquet.** Nous sommes là à un point nodal du débat.

Je veux dire d'emblée que le groupe CRC n'a pas abordé cette discussion avec une opinion arrêtée. Je vous demande, mes chers collègues, de nous en faire crédit. Les arguments fort bien exposés par M. le rapporteur nous amènent à nous ranger à l'avis de la commission.

Au cours des mois de travail que nous avons consacrés à ce sujet, nous avons trop souvent entendu mettre en cause la commission des infractions fiscales. En particulier, des magistrats compétents, sérieux, responsables et respectables ont soulevé ce problème de manière récurrente.

J'entends bien les propos de M. le ministre du budget, que je crois sincères. Cependant, nous faisons ici le droit. On nous dit que davantage d'enquêtes sont diligentées aujourd'hui ; cela signifie qu'il y en avait moins avant. Pourquoi cela ?

**M. Jean-Jacques Hyest.** Il y avait moins de fraudeurs! (*Sourires.*)

**M. Éric Bocquet.** La commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion des capitaux a auditionné hier M. Falciani. L'affaire HSBC remonte tout de même à 2009 : ce n'est que quatre ans plus tard que les choses semblent enfin bouger. Ainsi, dans les conclusions de son excellent rapport, notre collègue député Christian Eckert « s'interroge sur le délai constaté avant que le parquet de Paris n'ouvre, fin avril 2013, une information judiciaire ». Par conséquent, l'argument relatif à la rapidité d'action de l'administration fiscale est à relativiser singulièrement, de même, d'ailleurs, que l'argument financier. Lors de la discussion générale, on a souligné que la problématique était à la fois budgétaire et financière ; c'est un fait, mais elle est aussi politique.

S'il y a un signal à donner aujourd'hui, c'est bien celui-ci : il ne faut pas en rester au « verrou » de Bercy. À la page 49 de son rapport, M. Eckert ajoute que « même si, à l'heure actuelle, on peut constater une certaine accélération de l'histoire sur ces sujets, il est probable que ce processus n'aboutisse pas dans l'immédiat, et que de nouvelles "affaires HSBC" ou "affaires UBS" éclatent à l'avenir ».

Il nous faut donc nous doter d'un outil efficace pour demain et pour toujours! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à M. François Zocchetto, pour explication de vote.

**M. François Zocchetto.** L'avis de M. le ministre du budget sur ces amendements de suppression est clair et cohérent ; il était en outre attendu.

De son côté, M. le rapporteur de la commission des lois a pris une position assez courageuse, fondée sur une autre approche, qui a été développée par notre collègue François Pillet. Je ne reviendrai pas sur son analyse, mais ses arguments méritent un examen attentif.

Si l'on est pour la création du procureur financier, on admet que des associations, l'administration fiscale ou d'autres personnes puissent engager des poursuites, par dérogation au principe de l'exclusivité du parquet.

On peut, au contraire, considérer que seul le parquet est compétent, sur un même territoire, pour les différentes matières, quitte à ce que des procureurs adjoints ou des substituts du procureur soient spécialisés dans tel ou tel domaine.

En ce qui me concerne, je penche plutôt pour la seconde option, que j'estime plus protectrice des droits des citoyens et du principe d'égalité sur tout le territoire national, mais je souhaiterais entendre l'avis de Mme la garde des sceaux avant de me prononcer définitivement.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, pour explication de vote.

**M. Jacques Mézard.** Notre groupe est unanime sur cette question, comme souvent d'ailleurs... (*M. Michel Mercier rit.*) Cela n'est pas forcément le cas de tous les groupes, monsieur Mercier! (*Sourires.*)

Je le redis, notre texte fondamental, en matière de fiscalité pénale, est l'article 1741 du code général des impôts. Sur le fondement de ce texte au champ très large, on peut poursuivre tant des infractions fiscales particulièrement graves et complexes, qui justifient pleinement des poursuites pénales – Mme Lienemann a évoqué les fraudes à la taxe carbone –, que de simples dissimulations commises par des artisans ou des commerçants.

Des vérifications et des contrôles sont alors conduits par l'administration fiscale. Tout part de là. Ensuite, l'administration peut décider ou non de déposer une plainte, après avis conforme de la commission des infractions fiscales.

Tant que vous ne voudrez pas revoir le dispositif de l'article 1741, en opérant une véritable distinction entre les affaires fiscales graves qui justifient des poursuites pénales et celles qui doivent être réglées dans le cadre administratif, nous serons confrontés à de grandes difficultés.

La situation actuelle me semble raisonnable, à moins de considérer, monsieur le rapporteur, que Bercy fasse mal son travail. C'est ce que vous dites très clairement à la page 60 de votre rapport : « il est, en revanche, particulièrement regrettable que l'autorité judiciaire ne puisse avoir connaissance des faits de fraude fiscale complexe, notamment lorsqu'elle est commise par le recours à des montages juridiques sophistiqués ou à des structures implantées à l'étranger ». Il est particulièrement grave de considérer que le ministère des finances ne fait pas son travail dans de tels cas! Viser, comme vous le faites aux termes de votre rapport, l'« atténuation » du pouvoir de Bercy n'a guère de sens sur le plan juridique. Une telle démarche soulève des difficultés d'interprétation considérables. Soit on maintient le système actuel, comme nous le croyons raisonnable, soit on le réforme.

J'ajoute que, pour notre part, nous sommes contre la création du procureur financier. Notre demande de suppression de l'article 2 *ter* répond donc à une logique sur ce plan aussi!

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Je voudrais répondre aux différents intervenants sur trois points.

En premier lieu, en ce qui concerne la « liste HSBC », monsieur Bocquet, le rapport de Christian Eckert dit exactement le contraire de ce que vous en concluez. Sur ces sujets, il importe d'être d'une précision et d'une rigueur intellectuelle absolues.

La « liste HSBC » n'a pas été dissimulée par l'administration fiscale à la justice pendant des années, puisque la seconde, en l'espèce le procureur Éric de Montgolfier, l'a transmise à la première en 2009. L'administration fiscale a traité cette liste avec une suspicion permanente, de multiples acteurs considérant qu'elle avait été modifiée pour éviter que des personnages importants ne se trouvent obligés de rendre des comptes.

Qu'en est-il en réalité? Lorsque j'ai pris mes fonctions actuelles, j'ai demandé au directeur général des finances publiques de me donner toutes explications relatives à cette liste. Par ailleurs, j'ai proposé aux rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, qui ont un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, de procéder auprès de l'administration fiscale à toutes les investigations qu'ils estimeraient utiles. M. Eckert vient de rendre publics les résultats de ses travaux; il est parvenu à la conclusion que l'administration fiscale avait fait son travail et que si elle n'a pas mené jusqu'à leur terme certaines des investigations et procédures qu'elle avait engagées, c'est parce que la Cour de cassation a considéré qu'elle ne pouvait le faire, en raison du caractère illicite de la source.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh oui!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Voilà la vérité! C'est le droit précisé par une décision de la Cour de cassation qui a entravé partiellement l'action de l'administration fiscale.

M. Eckert a constaté en outre que l'action publique n'a été enclenchée qu'en 2013, après l'expression d'Arnaud Montebourg et de moi-même.

Tels sont les faits, incontestables: la démonstration du rapport Eckert est implacable. Et il faudrait maintenant que ceux qui ont été diligents soient suspectés et que ceux qui ne l'ont pas tous été autant voient leur pouvoir renforcé? Je ne comprends pas cette logique!

**M. Daniel Raoul.** Très bien!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Messieurs Bocquet et Anziani, si vous avez encore des doutes, je vous invite à demander aux sénateurs, qui ont eux aussi un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, de faire le même travail que M. Eckert: si un décalage entre mes propos et la réalité se fait jour, je le reconnaitrai volontiers, considérant que, en ces matières, il faut faire preuve de la plus grande rigueur et de la plus grande honnêteté intellectuelle.

En deuxième lieu, M. Hyest a insisté sur le fait que l'objectif premier doit être de sanctionner les fraudeurs, et non de récupérer des ressources fiscales.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Bien sûr!

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Je suis d'accord, mais je souligne que les sommes recouvrées représentent non pas un cadeau consenti subitement par les fraudeurs, mais le produit de la sanction qui leur a été appliquée en raison de l'infraction commise.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Pas seulement! Ils acquittent aussi l'impôt qu'ils auraient dû payer en premier lieu.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué.** Bien entendu! Les fraudeurs doivent payer les impôts dont ils sont redevables, augmentés de pénalités.

En troisième lieu, je ne suis pas d'accord avec ceux qui soutiennent que la concurrence entre l'administration fiscale et la justice ne serait pas de nature à permettre aux fraudeurs d'étendre leurs pratiques ou de gagner du temps, voire qu'elle favoriserait la lutte contre la fraude.

Je souligne que lorsqu'une fraude est constatée par le juge, l'amende n'est pas payée avant le terme de la procédure judiciaire, qui peut comprendre la première instance et un appel, peut-être suivi d'un pourvoi en cassation. S'il faut attendre tout ce temps pour percevoir le montant de l'amende, l'efficacité du dispositif risque de s'en trouver singulièrement obérée.

Si, en revanche, nous maintenons le temps court de l'administration fiscale en permettant à celle-ci d'intervenir avec plus d'efficacité, grâce au concours de la police fiscale, dont les moyens sont renforcés, alors nous aurons instauré un dispositif beaucoup plus fort que l'actuel!

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Très bien! Votons!

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n° 110 rectifié *bis*, 114 rectifié et 147.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 2 *ter* est supprimé et l'amendement n° 59, présenté par M. Bocquet, Mme Beaufils, M. Foucaud et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, n'a plus d'objet. Toutefois, pour la bonne information du Sénat, j'en rappelle les termes:

Alinéas 6 à 9

Supprimer ces alinéas.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

9

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 18 juillet 2013:

À neuf heures cinquante:

1. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (n° 751, 2012-2013);

Rapport de M. Richard Yung, rapporteur pour le Sénat (n° 750, 2012-2013).

2. Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (n° 690, 2012-2013);

Rapport de M. Alain Anziani et Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 738, 2012-2013);

Texte de la commission (n° 739, 2012-2013);

Avis de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances (n° 730, 2012-2013).

3. Suite du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au procureur de la République financier (n° 691, 2012-2013);

Rapport de M. Alain Anziani et Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois (n° 738, 2012-2013);

Texte de la commission (n° 741, 2012-2013).

À quinze heures cinq :

4. Questions d'actualité au Gouvernement.

À seize heures quinze et le soir :

5. Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.

6. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État (n° 744, 2012-2013);

Rapport de Mme Isabelle Pasquet, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 760, 2012-2013);

Texte de la commission (n° 761, 2012-2013).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 18 juillet 2013, à zéro heure cinquante.)*

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

# ANNEXE AU PROCES VERBAL

## de la séance du

### mercredi 17 juillet 2013

#### SCRUTIN N° 317

sur l'amendement n° 28, présenté par M. Jean-Jacques Hyest et les membres du groupe Union pour un mouvement populaire, tendant à supprimer l'article 1er du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

Nombre de votants .....	346
Suffrages exprimés .....	346
Pour .....	187
Contre .....	159

Le Sénat a adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GROUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (131) :

*Pour* : 131 dont M. Charles Guené - qui présidait la séance

##### GROUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (128) :

*Contre* : 127

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat

##### GROUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (32) :

*Pour* : 32

##### GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (20) :

*Contre* : 20

##### GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (18) :

*Pour* : 18

##### GROUPE ÉCOLOGISTE (12) :

*Contre* : 12

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

*Pour* : 6

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gaston Flosse

#### Ont voté pour :

Philippe Adnot	Pierre André	Gilbert Barbier
Nicolas Alfonsi	Jean Arthuis	Philippe Bas
Jean-Paul Amoudry	Gérard Bailly	Jean-Michel Baylet

René Beaumont	Marie-Annick Duchêne	Robert Laufoaulu
Christophe Béchu	Alain Dufaut	Daniel Laurent
Michel Bécot	André Dulait	Jean-René Lecerf
Claude Belot	Ambroise Dupont	Antoine Lefèvre
Pierre Bernard-Reymond	Jean-Léonce Dupont	Jacques Legendre
Alain Bertrand	Louis Duvernois	Dominique de Legge
Joël Billard	Jean-Paul Emorine	Jean-Pierre Leleux
Jean Bizet	Hubert Falco	Jean-Claude Lenoir
Jean-Marie Bockel	Jacqueline Farreyrol	Philippe Leroy
Françoise Boog	Françoise Férat	Valérie Létard
Pierre Bordier	André Ferrand	Gérard Longuet
Natacha Bouchart	Louis-Constant Fleming	Roland du Luart
Joël Bourdin	Michel Fontaine	Michel Magras
Christian Bourquin	François Fortassin	Philippe Marini
Jean Boyer	Alain Fouché	Hervé Marseille
Marie-Thérèse Bruguière	Bernard Fournier	Pierre Martin
François-Noël Buffet	Jean-Paul Fournier	Jean Louis Masson
François Calvet	Christophe-André Frassa	Hélène Masson-Maret
Christian Cambon	Pierre Frogier	Hervé Maurey
Jean-Pierre Cantegrit	Yann Gaillard	Jean-François Mayet
Vincent Capocanellas	René Garrec	Stéphane Mazars
Jean-Noël Cardoux	Joëlle Garriaud-Maylam	Colette Mélot
Jean-Claude Carle	Jean-Claude Gaudin	Jean-Claude Merceron
Caroline Cayeux	Jacques Gautier	Michel Mercier
Gérard César	Patrice Gélard	Jacques Mézard
Pierre Charon	Bruno Gilles	Alain Milon
Alain Chatillon	Colette Giudicelli	Aymeri de Montesquiou
Jean-Pierre Chauveau	Nathalie Goulet	Albéric de Montgolfier
Jean-Pierre Chevènement	Jacqueline Gourault	Catherine Morin-Desailly
Marcel-Pierre Cléach	Alain Gournac	Philippe Nachbar
Christian Cointat	Sylvie Goy-Chavent	Christian Namy
Yvon Collin	Francis Grignon	Louis Nègre
Pierre-Yves Collombat	François Grosdidier	Philippe Paul
Gérard Cornu	Joël Guerriau	Jackie Pierre
Raymond Couderc	Pierre Hérisson	François Pillet
Jean-Patrick Courtois	Michel Houel	Xavier Pintat
Philippe Dallier	Alain Houpert	Louis Pinton
Philippe Darniche	Robert Hue	Jean-Pierre Plancade
Serge Dassault	Jean-François Humbert	Rémy Pointereau
Henri de Raincourt	Christiane Hummel	Christian Poncelet
Isabelle Debré	Benoît Huré	Ladislav Poniatsowski
Robert del Picchia	Jean-François Husson	Hugues Portelli
Vincent Delahaye	Jean-Jacques Hyest	Yves Pozzo di Borgo
Francis Delattre	Pierre Jarlier	Sophie Primas
Marcel Deneux	Sophie Joissains	Catherine Procaccia
Gérard Dériot	Chantal Jouanno	Jean-Pierre Raffarin
Catherine Deroche	Christiane Kammermann	André Reichardt
Marie-Hélène Des Esgaulx	Roger Karoutchi	Jean-Claude Requier
Yves Détraigne	Fabienne Keller	Bruno Retailleau
Muguette Dini	Françoise Laborde	Charles Revet
Éric Doligé	Marc Laménie	Gérard Roche
Philippe Dominati	Élisabeth Lamure	Bernard Saugey
Michel Doublet	Gérard Larcher	René-Paul Savary
Daniel Dubois	Jean-Jacques Lasserre	Michel Savin
		Bruno Sido
		Esther Sittler
		Abdourahmane Soilihi

Henri Tandonnet  
André Trillard  
Catherine Troendle  
Robert Tropeano  
François Trucy  
Alex Türk

Raymond Vall  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
François Vendasi  
Hilarion Vendegou  
Jean-Pierre Vial

François Zocchetto  
M. Charles Guené -  
qui présidait la  
séance

Claude Jeannerot  
Philippe Kaltenbach  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Georges Labazée  
Joël Labbé  
Serge Larcher  
Pierre Laurent  
Françoise Laurent-  
Perrigot  
Gérard Le Cam  
Jean-Yves Leconte  
Jacky Le Menn  
Claudine Lepage  
Jean-Claude Leroy  
Michel Le Scouarnec  
Alain Le Vern  
Marie-Noëlle  
Lienemann  
Hélène Lipietz  
Jeanny Lorgeoux  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle

Jacques-Bernard  
Magne  
François Marc  
Marc Massion  
Rachel Mazuir  
Michelle Meunier  
Danielle Michel  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Thani Mohamed  
Soilihi  
Robert Navarro  
Alain Néri  
Renée Nicoux  
Isabelle Pasquet  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude  
Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Vincent Placé  
Hervé Poher  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz

Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Alain Richard  
Roland Ries  
Gilbert Roger  
Yves Rome  
Laurence Rossignol  
Patricia Schillinger  
Mireille Schurch  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Richard Tuheiaiva  
André Vairetto  
André Vallini  
René Vandierendonck  
Yannick Vaugrenard  
Paul Vergès  
Michel Vergoz  
Maurice Vincent  
Dominique Watrin  
Richard Yung

**Ont voté contre :**

Leila Aïchi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Kalliopi Ango Ela  
Maurice Antiste  
Jean-Étienne  
Antoinette  
Alain Anziani  
Aline Archimbaud  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Bertrand Auban  
Dominique Bailly  
Delphine Bataille  
Marie-France Beaufrils  
Esther Benbassa  
Claude Bérut-Débat  
Michel Berson  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Michel Billout  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Éric Bocquet  
Nicole Bonnefoy  
Yannick Botrel  
Corinne Bouchoux

Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Jean-Pierre Caffet  
Pierre Camani  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Luc Carvounas  
Bernard Cazeau  
Yves Chastan  
Jacques Chiron  
Karine Claireaux  
Laurence Cohen  
Gérard Collomb  
Jacques Cornano  
Roland Courteau  
Cécile Cukierman  
Ronan Dantec  
Yves Daudigny  
Marc Daunis  
Annie David  
Michel Delebarre  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Félix Desplan  
Évelyne Didier

Claude Dilain  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Vincent Eblé  
Anne Emery-Dumas  
Philippe Esnol  
Frédérique Espagnac  
Alain Fauconnier  
Christian Favier  
Jean-Luc Fichet  
Jean-Jacques Filleul  
Guy Fischer  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
André Gattolin  
Catherine Génisson  
Jean Germain  
Samia Ghali  
Dominique Gillot  
Jacques Gillot  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Gaëtan Gorce  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux

**N'a pas pris part au vote :**

Gaston Flosse.

**N'a pas pris part au vote :**

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.











## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>197,60</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>146,40</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>177,60</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>106,00</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>37,50</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 11 décembre 2012 publié au *Journal officiel* du 13 décembre 2012

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,65 €**