

LE MINISTRE

Paris le, - 2 NOV 2010

à

Monsieur le Directeur Général des Finances publiques

(liste des destinataires in fine)

Objet : Principes d'organisation du contrôle fiscal.

Dans le cadre de la nouvelle direction générale des finances publiques, je souhaite rappeler et préciser les modalités d'organisation du contrôle fiscal.

Le contrôle fiscal est un élément essentiel de la politique fiscale, dont le ministre du budget a la charge en vertu du décret définissant ses attributions. C'est ce même ministre qui a autorité sur l'administration fiscale.

Toutefois, le contrôle fiscal, en raison de son caractère intrusif et répressif, appelle une organisation administrative entourée de garanties particulières. Cette organisation doit en particulier manifester clairement aux yeux de nos concitoyens le souci d'impartialité, d'objectivité, de neutralité et de transparence de l'administration fiscale.

C'est cette préoccupation qui me conduit à poser les principes suivants :

1. De façon générale, je souhaite distinguer la définition de la politique de contrôle (tant en ce qui concerne ses objectifs que les moyens qui lui sont alloués), que j'assumerai bien sûr pleinement, de son application à des situations individuelles, que j'entends déléguer autant qu'il est possible, dans le respect des règles de compétence fixées par les textes fiscaux.
2. S'agissant plus précisément des programmes de contrôle, j'entends que l'administration fiscale fasse entièrement son affaire, sous votre autorité, de la détermination des contribuables, entreprises ou particuliers, dont la situation fera l'objet d'un examen particulier. Vous me tiendrez informé des dossiers susceptibles d'avoir un retentissement médiatique. Je m'abstiendrai de toute intervention, que ce soit dans le choix des contrôles, le cours des investigations ou les éventuelles décisions de poursuites pénales.

3. Il est nécessairement des décisions individuelles que je serai moi-même conduit à prendre. Tel sera notamment le cas à la suite de recours hiérarchiques et de transactions relevant en vertu des textes de la compétence directe du ministre. En pareille hypothèse, je ne statuerai jamais qu'après instruction par les services que vous dirigez, et au vu d'une proposition que vous me ferez. Si l'affaire soulève des questions difficiles ou si j'ai des doutes sur la solution qui m'est proposée, je saisirai le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Les modalités de traitement de cette affaire sont précisées par ma circulaire de ce jour « relative aux décisions du ministre du budget sur des situations fiscales individuelles ».

I – Il m'appartient de fixer la stratégie globale de l'administration fiscale et de lui donner les moyens de la mettre en œuvre.

1.1. Les objectifs du contrôle fiscal.

La stratégie globale de la DGFIP pour l'exercice de sa mission régalienne de contrôle fiscal est fixée au niveau ministériel.

L'exercice du contrôle fiscal est le garant du civisme fiscal et de l'égalité devant l'impôt. Il cherche donc à appréhender l'ensemble des manquements à la loi fiscale, qu'ils soient commis de manière intentionnelle ou non, pour recouvrer les droits éludés, sanctionner les pratiques illégales et dissuader les tentations de fraude. Il s'inscrit dans un cadre procédural précis visant à faire respecter les droits et les garanties des contribuables.

Le contrôle fiscal poursuit trois finalités : une finalité dissuasive, en étant présent auprès de l'ensemble des catégories de contribuables pour ne pas laisser se créer de zones de non droit (qu'elles soient géographiques, socio professionnelles, juridiques) cela afin de consolider le civisme fiscal ; une finalité budgétaire qui vise à recouvrer avec célérité et efficacité l'impôt éludé (quel que soit le motif du redressement, intentionnel ou non) et à suivre avec un soin particulier les dossiers à enjeu financier important ; une finalité répressive (principalement à travers le contrôle fiscal externe) afin de sanctionner les comportements délibérément frauduleux, cela sur le plan financier et le cas échéant sur le plan pénal.

Dans sa mise en œuvre, le contrôle fiscal prend deux formes complémentaires : un « contrôle du bureau » qui consiste en une analyse critique des déclarations souscrites par le contribuable ainsi qu'en des recoupements avec l'ensemble des autres informations recueillies par l'administration dans le cadre des procédures légales ; un contrôle « sur place » qui permet à l'administration, pour s'assurer de l'exactitude et la sincérité des déclarations souscrites, d'examiner les éléments de la comptabilité d'une entreprise ou le cas échéant les opérations réalisées sur les comptes bancaires d'un particulier, dans un cadre procédural strictement encadré.

Je déterminerai chaque année la politique du contrôle fiscal, notamment le cadre général de l'exercice de la mission et les orientations stratégiques qui structurent l'action de la DGFIP, sur proposition du Directeur Général des Finances Publiques.

Il me rendra compte chaque année des résultats obtenus.

1.2. Les orientations stratégiques du contrôle fiscal pour la période 2011-2012.

La première priorité réside dans le renforcement de la lutte contre les différentes formes de fraude. La lutte contre la fraude est en effet la condition essentielle du civisme fiscal. Le Gouvernement a engagé une stratégie ambitieuse en la matière qui vise à couvrir l'ensemble des pratiques frauduleuses en fédérant tous les moyens des administrations, c'est-à-dire détecter et sanctionner tant la fraude émanant des entreprises que celle émanant des particuliers, de la fraude la plus banalisée à la plus sophistiquée, de la fraude individuelle à celle en bande organisée et cela dans toutes ses dimensions géographiques et socioprofessionnelles.

A cet effet, je souhaite que l'administration fiscale agisse sur tous les leviers à sa disposition et notamment en améliorant sa connaissance des zones à risque du tissu fiscal, en renforçant la dimension transversale de la lutte contre la fraude par l'amélioration de la coopération avec les autres administrations (comme les douanes, la justice, les forces de sécurité, tracfin, les organismes sociaux ou l'inspection du travail...). Pour ce faire, elle devra développer l'utilisation des outils juridiques disponibles et en particulier les dispositifs récemment votés par le Parlement afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude, comme ceux relatifs aux paradis fiscaux ou aux trafics illicites, renforcer le contrôle des opérations internationales, notamment en lien avec la lutte contre les paradis fiscaux, et enfin améliorer l'efficacité de l'action pénale permise par l'attribution de la qualité d'OPJ à des agents de la DGFIP.

La deuxième priorité porte sur l'amélioration de la couverture du tissu fiscal. Pour les particuliers, cet objectif donne lieu pour les contribuables à fort enjeu à un contrôle tous les trois ans reposant sur une approche corrélée des revenus et du patrimoine, et, pour les autres contribuables, à la poursuite du développement du recours à l'analyse « risque » pour la sélection des dossiers. Pour les professionnels, la présence de l'administration fiscale sur les plus petites entreprises sera consolidée tout en maintenant le ciblage actuel du contrôle fiscal externe sur les entreprises présentant les plus forts enjeux ou risques.

La troisième priorité est de consolider l'amélioration des relations avec les usagers de bonne foi. La qualité de la relation entre l'administration et les contribuables, illustrée par les obligations réciproques déclinées par la charte du contribuable autour des principes de simplicité, de respect et d'égalité, doit faire l'objet d'une attention soutenue des vérificateurs. A cet égard, un bilan des diverses expérimentations en cours, qui concernent la certification des brigades de contrôle, la garantie fiscale, le contrôle à la demande des déclarations de succession ou de donation, sera établi.

Bien évidemment, je serai attentif à l'adéquation des moyens aux objectifs fixés dans un contexte où il est demandé un effort général et significatif de suppression d'emplois à la DGFIP.

*

II – La direction générale des finances publiques met en œuvre, de façon opérationnelle, le contrôle fiscal

De par son caractère inévitablement intrusif dans la situation personnelle des contribuables la mise en œuvre d'un contrôle fiscal doit évidemment respecter strictement les lois et règlements en vigueur et être conduit selon les principes républicains rappelés plus haut.

La décision de procéder à un contrôle fiscal individuel et le déroulement des opérations relèvent de la responsabilité exclusive de la DGFIP.

Dans ces conditions, l'organisation des contrôles fiscaux par la DGFIP se fait de la manière suivante.

L'organisation du contrôle fiscal fait l'objet d'un pilotage et d'une animation par l'administration centrale : les orientations stratégiques nationales sont détaillées par la sous-direction du contrôle fiscal, déclinées dans le cadre des plans interrégionaux du contrôle fiscal (PICF) sous l'autorité des délégués du directeur général secondés par les directeurs des DIRCOFI, et dont la mise en œuvre opérationnelle incombe au directeur local.

La sous-direction du contrôle fiscal avec l'appui des délégués du directeur général veille à la cohérence des PICF ainsi qu'à la réalisation globale des objectifs qualitatifs et quantitatifs de performance permettant de mesurer le respect des orientations ministérielles.

Les responsables territoriaux (directeurs des directions nationales et directeurs des services locaux) sont les acteurs de la réalisation concrète de la politique de contrôle fiscal puisqu'ils sont responsables des résultats obtenus au regard des trois finalités poursuivies et s'appuient pour ce faire sur les deux étapes essentielles que sont l'analyse du tissu fiscal et la définition d'axes de contrôle.

Le contrôle du bureau, dont la vocation est d'assurer la surveillance globale du système déclaratif et de permettre la correction des erreurs des contribuables, est de la responsabilité des services en charge de la gestion des obligations déclaratives ou des services spécialisés, qui le mettent concrètement en œuvre. Sous la responsabilité du directeur local, ce contrôle qui vise à améliorer le civisme fiscal repose d'une part sur un examen au fil de l'eau et d'autre part sur une programmation basée sur une analyse en terme de risque ou sur une détection automatisée des incohérences.

S'agissant des contrôles fiscaux externes et en conformité avec le choix d'organisation précédemment décrit, leur programmation relève, sous l'autorité de la sous-direction du contrôle fiscal, de la compétence de chaque directeur local. Elle constitue une phase essentielle de la couverture équilibrée et harmonieuse du tissu fiscal concerné. La conduite et le suivi des opérations relèvent également des directeurs tandis que la mise en œuvre est assurée par la division en charge du contrôle fiscal.

L'exécution locale des opérations individuelles de contrôle fiscal repose sur les trois éléments suivants :

1. Une programmation déconcentrée des contrôles afin d'assurer une mobilisation efficace de toutes les sources d'information. Les services locaux sont chargés de sélectionner par eux-mêmes les affaires à contrôler. Pour ce faire, ils disposent de trois sources de programmation, dont la combinaison concourt à la couverture du tissu :
 - l'analyse « risque » qui repose sur le croisement des bases de données de la DGFIP et vise à identifier par des requêtes informatiques des incohérences et des ruptures de comportement ;
 - la recherche du « renseignement » qui repose sur la mobilisation et la fiscalisation d'informations externes (police, gendarmerie, justice, affaires sociales, douane...) et incombe au plan local aux brigades de contrôle et de recherche (BCR) et au plan national à la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) ;

Aucune dénonciation anonyme ne sera prise en considération d'aucune façon, quel que soit le support utilisé à cet effet (oral, écrit, internet, blog...).

- la mobilisation des informations existantes : cette source repose sur l'exploitation de faits constatés ou d'informations transmises par les services gestionnaires ou vérificateurs. Il s'agit généralement d'un événement particulier survenant dans la vie d'un contribuable ou dans un circuit économique et de nature à justifier un contrôle.

Il appartient aux directeurs de solliciter de façon optimale ces trois sources de programmation pour que les programmes de vérifications soient le reflet équilibré des trois finalités du contrôle et traduisent les objectifs opérationnels des PICF.

2. Le respect d'un strict professionnalisme à chaque étape de la procédure.

Le caractère sensible du contrôle fiscal, particulièrement du contrôle fiscal externe, conduit l'administration à encadrer la programmation, la réalisation et le suivi de ces contrôles fiscaux.

Dans tous les cas, le service programmeur doit réaliser au préalable un contrôle sur pièces du dossier pour s'assurer de la réalité des anomalies ou des incertitudes décelées puis, au regard de cet examen et des éventuelles investigations complémentaires réalisées, propose le dossier en vérification.

Il rédige alors une proposition de vérification (document 3909) qui en permet le suivi et formalise les différentes étapes de la prise de décision d'engagement du contrôle fiscal externe (proposition par l'agent, validation par le chef de service direct puis décision par le directeur). Une fois la proposition de vérification retenue, elle est attribuée par la direction à un service de vérification.

Validant chacune des décisions d'engagement d'un contrôle fiscal externe, les directeurs sont également amenés à agréer les différentes étapes de certaines opérations (dossiers à enjeux financiers, poursuites pénales envisagées...).

Ce professionnalisme et cette traçabilité garantissent le respect des procédures de contrôle ainsi que des droits des contribuables et en définitive le respect scrupuleux des textes avec le double objectif d'une application irréprochable de la loi fiscale et d'éviter tout contentieux juridictionnel inutile.

Enfin, il est rappelé que toute personne appelée à intervenir dans le cadre des procédures de contrôle fiscal est soumise aux règles strictes du secret professionnel (article L. 103 du livre des procédures fiscales), qui protègent notamment les informations personnelles concernant les contribuables et par là même leurs droits et libertés fondamentales.

3. La saisine du juge pour les fraudes fiscales graves.

Afin de collecter des informations, documents et preuves, la DGFIP met en œuvre la procédure de visite domiciliaire et de saisie de l'article L 16 B du livre des procédures fiscales. L'opportunité d'y recourir est appréciée en fonction d'un faisceau d'indices rassemblés par les services de recherche et de contrôle compétents, et elle est soumise à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention. La sous-direction du contrôle fiscal est informée de l'engagement des opérations et de leurs résultats.

La finalité répressive peut également induire des sanctions qui relèvent du juge pénal. Leur mise en œuvre demeure pour autant pour des raisons d'efficacité et de rapidité de la responsabilité des services opérationnels.

Lorsqu'une opération de contrôle met en évidence à la fois un manquement grave aux obligations fiscales et une intention d'éluder l'impôt, il est de la responsabilité du directeur de la structure de contrôle de proposer des poursuites pénales dont l'opportunité sera au préalable appréciée par la commission des infractions fiscales dont l'avis lie celui-ci. C'est la sous-direction du contrôle fiscal qui procède pour chaque dossier à la saisine de cette dernière.

De même, la procédure judiciaire d'enquête fiscale, instituée par le Parlement en 2009, sera mise en place à compter de la fin de l'année 2010. Le recours à ce dispositif peut être envisagé en présence d'éléments de présomptions de fraude complexe basée sur le recours à des paradis fiscaux ou à des procédés de falsification. Ces derniers sont rassemblés par les services de recherche et de contrôle et soumis à l'avis de la commission des infractions fiscales qui apprécie leur caractère suffisant.

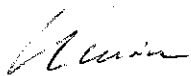
En cas d'avis conforme, le service dépose plainte. Le Parquet peut alors confier la procédure à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, service spécialisé placé auprès du ministère de l'intérieur. Elle comporte des agents issus de la DGFIP qui mettent en œuvre des prérogatives similaires à celles des officiers de police judiciaires, conformément à l'article 28-2 du code de procédure pénale sur réquisition du procureur de la République ou dans le cadre d'une commission rogatoire d'un juge d'instruction.

*

* *

La mission de contrôle fiscal et de lutte contre la fraude constitue une responsabilité majeure confiée à la DGFIP. Les enjeux qu'elle comporte aux plans social, économique et budgétaire sont considérables.

De son efficacité et sa pertinence, de sa qualité et de son équilibre, de sa rigueur tempérée par un respect scrupuleux des droits des contribuables dépend in fine le libre consentement à l'impôt.



François BAROIN

Liste des destinataires :

Mesdames et Messieurs les Membres du Comité de direction de la DGFIP
Madame et Messieurs les Délégués du Directeur Général
Mesdames et Messieurs les Directeurs régionaux et départementaux des Finances publiques
Mesdames et Messieurs les Trésoriers-payeurs généraux
Mesdames et Messieurs les Directeurs des DIRCOFI
Messieurs les Directeurs des directions nationales (DNEF, DNVSF, DVNI)
Mesdames et Messieurs les Directeurs des services fiscaux