

# Revue

Lexbase Hebdo édition fiscale n° 550 du 5 décembre 2013

[Procédures fiscales] Questions à...

## Procureur de la République financier : nouveau bras armé contre la fraude fiscale ou coup d'épée dans l'eau ? — Questions à Marc Amblard, Avocat gérant du cabinet Amblard

N° Lexbase : N9652BTN



par *Sophie Cazaillet, Rédactrice en chef de Lexbase Hebdo — édition fiscale*

Pendant toutes les discussions de l'Assemblée nationale et du Sénat, il n'a été question quasiment que de la loi de lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière. Or, ce texte est voté en même temps qu'une loi organique, qui prévoit la création d'un procureur de la République financier. Si ce dernier prévoit la création de ce nouveau personnage de la lutte contre la fraude fiscale, le projet de loi de lutte contre celle-ci comporte, en son article 65, les précisions relatives à son statut et à ses fonctions. Le Conseil constitutionnel, par deux décisions du 4 décembre 2013 (Cons. const., décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 N° Lexbase : A5483KQ7 et Cons. const., décision n° 2013-680 DC du 4 décembre 2013 N° Lexbase : A5484KQ8 ; lire N° Lexbase : N9738BTT), a validé la loi organique et cet article 65 de la loi de lutte contre la fraude fiscale. Le procureur de la République financier sera doté d'une compétence nationale pour (entre autres) la fraude fiscale, lorsque ces infractions auront un certain degré de complexité, au regard de l'importance du préjudice causé, de leur dimension internationale ou de la spécificité des techniques de fraude utilisées. Dépendant du procureur général de Paris, cette entité doit être nommée par décret du Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Seulement voilà : le Sénat est contre ce projet. Par deux fois, il a voté sa suppression. L'Assemblée nationale, résistante, a eu le dernier mot les 30 octobre et 5 novembre 2013.

Pour faire le point sur le statut du nouveau procureur de la République financier, Lexbase Hebdo — édition fiscale a interrogé **Marc Amblard, Avocat gérant du cabinet Amblard.**

## **Lexbase : Pouvez-vous reprendre le statut et les fonctions du nouveau procureur de la République financier ?**

**Marc Amblard :** Selon la loi organique relative au procureur de la République financier, celui-ci aura une compétence nationale qui sera indépendante, voire concurrente à celle des autres parquets.

Ce procureur sera compétent, d'une part, pour l'ensemble des infractions dites d'atteintes à la probité comme :

- la corruption ;
- le trafic d'influence ;
- la prise illégale d'intérêts ;
- la violation de l'interdiction faite par le Code pénal aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces fonctions ;
- le favoritisme ;
- les détournements de fonds publics ;

et, d'autre part, pour la fraude fiscale, lorsque ces infractions auront un certain degré de complexité, au regard de l'importance du préjudice causé, de leur dimension internationale ou de la spécificité des techniques de fraude utilisées.

Ajoutons que le procureur financier dépendra hiérarchiquement du procureur général de Paris. Il sera nommé par décret du Président de la République, sur proposition du Garde des Sceaux, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Il disposera ainsi de toute la légitimité requise pour conduire l'action publique en matière de lutte contre la fraude fiscale et la corruption de grande complexité en appliquant les instructions générales de la Garde des Sceaux.

Pour assurer le fonctionnement de ce parquet et de l'ensemble de la chaîne pénale (magistrats instructeurs, magistrats composant les juridictions de jugement en première instance ou en appel), les moyens seront considérablement renforcés, avec la création à terme d'une cinquantaine de postes de magistrats et d'assistants spécialisés. Il disposera également d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la corruption et la répression de la délinquance fiscale et formés à la technicité des investigations à conduire dans le cadre de ces procédures.

## **Lexbase : Par deux fois, les sénateurs se sont opposés à l'institution du procureur de la République financier. Pourquoi ?**

**Marc Amblard :** Je n'ai pas eu le loisir d'interroger les sénateurs sur le sujet mais, à mon sens, on peut relever plusieurs raisons à cette opposition :

1. *La résistance d'un modèle existant et fortement empreint d'un esprit de territorialité.* En effet, le principe d'un procureur national hors sol est étranger à la procédure pénale française et à notre organisation judiciaire, découpée en secteurs géographiques bien défini.
2. *L'absence de juge d'instruction, par nature indépendant.* Cette absence a été dénoncée à plusieurs reprises par des observateurs avisés. Il est vrai que la loi ne prévoit qu'un parquet spécialisé à compétence nationale, donc soumis au pouvoir hiérarchique de la Garde des Sceaux. Il y a là un danger lié à une éventuelle immixtion du pouvoir politique dans les affaires judiciaires. La présence d'une magistrature du siège (juges d'instruction), inamovible, donc moins "sensible" aurait été de garantir une plus grande indépendance de ce nouveau dispositif.
3. *Une préférence pour les structures existantes.* Nombre de sénateurs ont regretté une solution plus simple : utiliser les juridictions spécialisées déjà en place après les avoir renforcées et réorganisées. On aura l'occasion d'en parler un peu plus loin.

## **Lexbase : Pensez-vous que la création de cette nouvelle instance aura une influence sur la fraude fiscale ?**

**Marc Amblard :** Il est difficile de répondre à cette question. Je serais, toutefois, tenté de penser que si l'appareil politique s'est fixé un objectif fort en matière de lutte contre la fraude fiscale, et c'est le cas, alors les institutions judiciaires et administratives suivront. On peut penser qu'un dispositif national centralisant toute l'information dispo-

nible et animé par un personnel ultra spécialisé, sera à même d'obtenir des résultats probant et donc de décourager la fraude.

### **Lexbase : Est-il nécessaire de supprimer, corrélativement à la création du procureur de la République financier, les juridictions régionales spécialisées ?**

**Marc Amblard :** Votre question est à la fois pertinente et sensible. Pertinente, car on peut légitimement s'interroger sur une éventuelle redondance des compétences et des champs d'intervention. Elle est également sensible, car on peut se demander, comme je l'ai dit plus haut, si l'utilisation des juridictions régionales spécialisées (JIRS) ne serait pas préférable à la création d'un procureur de la République financier.

Les JIRS ont justement été créées en octobre 2004 avec une vocation clairement économique et financière. Elles regroupent à la fois des magistrats du Parquet et de l'instruction possédant une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité. La loi leur a justement donné une compétence inter-régionale répartie sur huit juridictions implantées, eu égard à l'importance des contentieux traités et aux aspects liés à la coopération transnationale (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France).

Selon le magistrat et membre du conseil scientifique du CSFRS Charles Prats, il suffirait de donner une compétence nationale à la juridiction spécialisée de Paris pour les dossiers de fraude et de corruption les plus complexes après avoir renforcé ses effectifs en juges d'instruction, magistrats du Parquet, greffiers et moyens de police judiciaire.

### **Lexbase : Plus généralement, estimez-vous que les mesures mises en place contre la fraude fiscale sont pertinentes ?**

**Marc Amblard :** Pertinentes, elles le sont probablement. En revanche, elles sont insuffisantes pour les raisons que je vais exposer ci-après.

Il importe de comprendre que la grande fraude fiscale n'est pas l'œuvre de particuliers, mais d'entreprises suffisamment bien conseillées pour organiser leur chaîne de production ou de services à l'échelle planétaire et ce, de façon très habile. Plusieurs techniques permettent alors de diviser par deux, cinq et parfois dix la somme des impôts acquittés dans un pays. Je me contenterai de citer les deux plus importantes : la pratique des *prix de transferts* (facturation complaisante entre sociétés apparentées mais implantées dans des territoires différents), l'émission de *fausses factures* (par des entités complices immatriculées dans des zones à fiscalité privilégiée). On dispose ici de deux techniques très largement répandues qui permettent de détourner la "matière imposable" afin de la localiser géographiquement là où la fiscalité est la plus clémente.

Certes, l'arsenal juridique au service de l'administration peut contribuer à en limiter la portée mais cela reste, somme toute, très marginal au regard des sommes colossales qui transitent par les paradis fiscaux qui tirent largement profit de cette situation. Le Gouvernement français, comme dans la plupart des pays développés, s'attache alors à multiplier les accords de coopération afin de favoriser les échanges d'information entre administrations. Le secret bancaire est également farouchement combattu afin de retracer les flux coupables d'évasion fiscale. Si l'intention est louable et frappée au coin du bon sens, elle est malheureusement inefficace dans la lutte contre la grande fraude.

Pourquoi ? Parce que les décideurs politiques tout autant que les administrations n'ont pas saisi un immense paradoxe : *l'argent ne circule plus*. La libéralisation des capitaux et l'émergence des hautes technologies ont remplacé les règlements par des *opérations comptables de compensation électronique*.

Celles-ci sont organisées par des sociétés de *clearing* fonctionnant comme d'immenses gares de triage au sein desquelles les transferts internationaux d'actions et de *cash* sont aiguillés, agrégés, compensés, soldés et conservés.

Imaginons une transaction douteuse qui transite par une quinzaine de comptes *off-shore* ouverts dans autant de pays distincts ; il est alors vain autant qu'inutile de tenter d'en suivre la trace à coup de commissions rogatoires délivrées aux autorités locales. Ceci n'est finalement qu'une illusion, l'argent ne s'étant pas réellement déplacé mais étant simplement affecté sur un autre compte au sein d'une des deux chambres précitées. Autrement dit, ce ne sont pas les valeurs monétaires et les titres qui circulent mais les noms des propriétaires qui changent en face.

Pour le juge spécialisé Jean de Maillard, ce leurre constitue un piège dans lequel policiers et magistrats sont tombés. En pistant les flux qui se perdaient dans les paradis fiscaux, ils n'ont cessé de s'égarer dans les labyrinthes de la finance internationale. En réalité, les capitaux ne circulent pas ou très peu : ils ne sont que des symboles numériques

---

et informatiques qui se compensent par des écritures comptables. Ce n'est donc pas dans les paradis qu'il faut débusquer les transactions suspectes, mais dans les chambres de compensation.

Or, et le fait peut surprendre, mais la majeure partie de ces opérations est traitée par seulement deux sociétés (privées) qui disposent ainsi d'un quasi duopole en matière de compensation bancaire et de conservation des valeurs.

Je terminerai mon propos sur une note optimiste en précisant qu'il s'agit là d'un élément très positif en matière de contrôle : contrairement à une idée reçue, la mondialisation n'a donc pas rendu les mouvements de capitaux incontrôlables puisque toute transaction financière extra territoriale laisse inévitablement une trace dans l'une de ces deux sociétés.

C'est donc dans ces véritables "gares de triage" de la finance internationale que se trouve la clé d'une véritable gouvernance en matière de lutte contre la grande fraude fiscale. Il appartient alors aux autorités gouvernementales, judiciaires et administratives de mettre en œuvre les dispositifs de surveillance qui s'imposent à présent.

La création d'un procureur de la République financier n'est à mon sens qu'une étape dans un processus qui doit être plus ambitieux.