

Comité Technique de Réseau du 7 juillet 2016

Généralisation des pôles pénaux inter-régionaux (PPI)

L'action pénale doit tenir une place essentielle dans la lutte contre la fraude fiscale eu égard à l'exemplarité des sanctions pénales dû au caractère public des jugements.

Cette action a été confortée par la décision du Conseil constitutionnel du 24 juin 2016 qui valide le droit de cumuler des sanctions fiscales et pénales pour les fraudes les plus graves.

Or, aujourd'hui, l'action pénale est très inégale sur le territoire national. Plus de la moitié des départements propose au plus deux plaintes chaque année, quatorze départements n'en proposent aucune. Ce faible niveau d'activité ne permet pas à ces directions de maintenir le savoir-faire nécessaire, tant en matière de détection que de rédaction des dossiers pénaux.

Par ailleurs, la diversification des affaires reste largement perfectible (30 % des dossiers concernent encore les secteurs du bâtiment, du nettoyage et du gardiennage). Or, il est nécessaire pour des raisons de dissuasion d'étendre l'action pénale à des typologies de fraudes nouvelles et souvent sophistiquées en matière internationale, patrimoniale et financière notamment.

Un pilotage plus resserré de la mission pénale s'avère donc nécessaire, depuis la détection des affaires les plus frauduleuses jusqu'aux travaux de rédaction, afin de mieux couvrir le tissu fiscal et de maintenir le niveau d'exemplarité attendu par les pouvoirs publics et l'autorité judiciaire.

L'efficacité de l'action pénale de la DGFIP suppose une diversification accrue des poursuites correctionnelles, la maîtrise de dossiers de plus en plus complexes et une meilleure répartition des propositions de plaintes sur l'ensemble du territoire.

C'est dans ce contexte que le pôle pénal inter-régional (PPI) a été mis en place au sein de la DIRCOFI Sud-Ouest le 1er octobre 2015 aux fins d'expérimentation avant d'envisager une éventuelle généralisation sur l'ensemble des inter-régions.

1. Un bilan positif de l'expérimentation positif

Un premier bilan de l'expérimentation, présenté aux organisations syndicales le 18 mai 2016 avec la participation du directeur de la DIRCOFI et de l'AFIPA en charge du PPI, a révélé tout l'intérêt de la mise en place d'une telle structure. En effet, le soutien technique apporté par le PPI a été unanimement reconnu y compris par les directions initialement non adhérentes qui ont émis le souhait de rejoindre à terme l'expérimentation.

L'expérimentation a débuté avec cinq directions volontaires, rejointes par une sixième à compter du 1^{er} novembre 2015 puis une septième au 1^{er} mai 2016 sur les douze directions que compte l'inter-région (DDFIP de la Charente, de la Creuse, de la Dordogne, du Lot-et-Garonne, des Landes, de la Haute-Vienne et de la Corrèze).

Bien que le bilan dressé à l'issue des six premiers mois d'activité est à la fois incomplet et peu propice à révéler toute la potentialité de l'expérimentation eu égard à la phase au cours de laquelle la priorité porte sur la formation de ses nouveaux agents, on constate une répartition géographique plus homogène des dossiers, une augmentation des dossiers transmis en procédure déconcentrée, ainsi qu'une augmentation de 10 % du nombre de dossiers proposés. Cette tendance s'est accélérée sur les mois d'avril et mai 2016 (21 dossiers contre 10 sur avril et mai 2015).

Le pôle a participé par ailleurs à l'élaboration de la documentation mise à la disposition des services qui permet d'unifier les pratiques, d'animer le territoire, d'étendre le domaine de l'action pénale en

apportant une aide méthodologique concrète.

Le PPI a traité, dans les meilleures conditions, tous les dossiers transmis et son rôle ainsi que le partage des travaux qui en découlent ont été bien appréhendés par les directions locales.

2. La généralisation des PPI aura des effets positifs sur l'activité pénale

Le bilan de l'expérimentation conduit logiquement à la généralisation des PPI, à partir du 1er janvier 2017, à l'ensemble du territoire.

Par exception, l'inter-région Ile de France ne sera pas concernée par le nouveau dispositif en raison du niveau déjà substantiel des équipes dédiées à l'activité pénale qui représente 45% de l'activité pénale nationale.

En revanche, le nouveau dispositif est destiné à s'appliquer à l'ensemble des directions des inter-régions concernées. Les directions qui disposent d'équipes étoffées et expérimentées pourront néanmoins continuer de traiter leurs dossiers, le pôle n'assurant qu'un contrôle qualité avant envoi à la CIF via la Centrale.

Un nouveau cahier des charges sera rédigé qui définira précisément le rôle du PPI (aide à la détection des affaires présentant un potentiel pénal, réponse aux demandes d'avis techniques, visa des pièces de procédure fiscale, rédaction du projet de plainte) ainsi que ses relations avec les directions locales et l'administration centrale.

Bien entendu, les Directeurs régionaux et départementaux de l'inter-région restent signataires des plaintes et demeurent donc décisionnaires de l'opportunité des poursuites. Les Directeurs restent également chargés du suivi des plaintes en phase juridictionnelle via les missions confiées aux IP représentants de partie civile.

3. Un accompagnement spécifique.

Les renforts de rédacteurs nécessaires au fonctionnement des PPI au sein des DIRCOFI ont été créés par redéploiement d'emplois au sein de la sphère du contrôle fiscal, dans le cadre du mouvement d'emploi pour 2016. Ce sont au total dix-sept renforts qui seront affectés à la mission pénale dont les directions locales seront corrélativement déchargées.

Pour que les PPI puissent commencer dans les meilleures conditions opérationnelles leur activité au 1er janvier 2017¹, il est prévu de préfigurer le dispositif en constituant les équipes dès le 1er septembre 2016.

Cette période de quatre mois entre septembre à décembre 2016 sera mise à profit pour assurer la formation des rédacteurs. En sus des actions de formation et de soutien classiques sera mis en place un tutorat à distance et individualisé avec les rédacteurs du bureau AFP.

Dans ce contexte, la généralisation des PPI permettra au bureau AFP de recentrer ses activités sur l'instruction des dossiers les plus complexes et à forts enjeux (tous les dossiers de « police fiscale », les fraudes résultant d'abus de droit, affaires internationales, réseaux frauduleux, les affaires sensibles,...), l'animation du réseau, la formation, l'expertise juridique et le suivi des dossiers en phase juridictionnelle.

Les PPI doivent permettre une efficacité plus soutenue de l'action pénale de la DGFIP. Leur mise en place implique corrélativement une redéfinition des missions et des emplois tant au niveau de la direction centrale qu'au niveau des directions locales qui se trouvent déchargées des lourds travaux de rédaction des dossiers.

¹ A l'exception des inter-régions Centre et Ouest pour lesquelles le PPI commencera à compter du 1^{er} janvier 2018