



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS,
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**



RAPPORT D'ENQUÊTE

N° 2010-M-062-01

Établi par

JEAN BASSÈRES
Inspecteur général des Finances
Chef du service de l'inspection générale des Finances

THOMAS CAZENAVE
Inspecteur des Finances

PASCALE DUGOS
Inspectrice des Finances

MICKAËL OHIER
Inspecteur des Finances

- JUILLET 2010 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. LA MÉTHODE D'INVESTIGATION RETENUE	2
1.1. La définition du périmètre des investigations	2
1.2. La mission a interrogé l'ensemble des directions d'administration centrale concernées	2
1.3. La mission a procédé à des vérifications approfondies au cabinet du ministre	3
1.4. La mission a également examiné des dossiers fiscaux individuels	3
2. PREMIÈRE QUESTION : M. ERIC WOERTH, DURANT LA PÉRIODE OÙ IL ÉTAIT MINISTRE DU BUDGET, A-T-IL ÉTÉ INFORMÉ DE LA SITUATION FISCALE ET FINANCIÈRE DE M^{ME} BETTENCOURT, DE MESSIEURS BANIER ET DE MAISTRE, AINSI QUE DES SOCIÉTÉS TÉTHIS ET CLYMÈNE ET EST-IL INTERVENU POUR DEMANDER, EMPÊCHER OU ORIENTER UN CONTRÔLE ?	5
2.1. Résultats des investigations au niveau central.....	5
2.1.1. <i>Un dossier a fait l'objet d'une décision du ministre</i>	5
2.1.2. <i>Le ministre a été informé par ses service du lancement d'un contrôle fiscal sur M. Banier</i>	6
2.1.3. <i>Le ministre a été informé de deux dossiers traités par la cellule fiscale et qui n'ont pas donné lieu à une décision ministérielle</i>	6
2.1.4. <i>Le ministre et ses collaborateurs n'ont pas eu connaissance de quatre dossiers traités directement par les services</i>	7
2.2. Résultats de l'examen des dossiers des contribuables	7
3. DEUXIÈME QUESTION : LES INFORMATIONS OBTENUES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE FISCAL DE M.BANIER, NOTAMMENT DE SOURCE JUDICIAIRE, ÉTAIENT-ELLES DE NATURE À CONDUIRE L'ADMINISTRATION, AVANT LES RÉCENTES RÉVÉLATIONS À L'ORIGINE DE L'AFFAIRE, À DÉCLENCHER UN EXAMEN DE LA SITUATION FISCALE PERSONNELLE DE M^{ME} BETTENCOURT ?	9
3.1. L'enchaînement des investigations conduites à ce stade par les vérificateurs ne révèle pas d'anomalie dans le déroulement de la procédure	9
3.2. Les informations obtenues dans le cadre du contrôle de M. Banier	10
3.2.1. <i>Les informations de nature judiciaire obtenues par les services fiscaux sont-elles de nature à engager un examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) de M^{me} Bettencourt ?</i>	10
3.2.2. <i>Au-delà des informations de nature judiciaire, le contrôle fiscal de M.Banier devait-il conduire à lancer un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt ?</i>	11
CONCLUSION	12

INTRODUCTION

Par lettre jointe du 1^{er} juillet (*cf.* annexe I), le ministre en charge du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a chargé l'inspection générale des finances (IGF) d'une mission d'enquête visant à apporter une réponse précise aux deux questions suivantes :

- ◆ M. Eric Woerth, durant la période où il était ministre du budget, a-t-il été informé de la situation fiscale et financière de Madame Bettencourt, de Messieurs Banier et de Maistre, ainsi que des sociétés Téthys et Clymène et est-il intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle ?
- ◆ Les informations obtenues dans le cadre du contrôle fiscal de M. Banier, notamment de source judiciaire, étaient elles de nature à conduire l'administration, avant les récentes révélations à l'origine de l'affaire, à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt ?

Conformément à la lettre de mission, l'enquête a porté sur les seuls services placés sous l'autorité du ministre en charge du budget. S'agissant en particulier de la deuxième question, la mission n'a donc examiné que les seules informations judiciaires détenues par l'administration fiscale.

La mission a été confiée personnellement à M. Jean Bassères, chef du service de l'inspection générale des finances, qui l'a conduite avec l'appui de trois inspecteurs des finances (Thomas Cazenave, Pascale Dugos et Mickaël Ohier). Elle n'a pas rencontré d'obstacles dans le cadre du déroulement de ses investigations et a eu accès à des documents couverts par le secret fiscal (art. L103 du livre des procédures fiscales). Selon les termes de la lettre de mission, le rapport était attendu au plus tard le 12 juillet 2010.

Compte tenu des délais de réalisation des travaux, ce rapport d'enquête n'a pas été soumis à la contradiction mais la mission a eu des échanges nourris et renouvelés avec les personnes et les structures concernées.

La première partie du rapport détaille la méthode retenue pour mener les investigations. Les deux parties suivantes exposent les réponses de la mission aux deux questions qui lui sont posées. Une annexe confidentielle, couverte par le secret fiscal, complète les points qui ne pouvaient être mentionnés dans un rapport ayant vocation à être rendu public.

1. La méthode d'investigation retenue

Conformément aux méthodes utilisées par l'IGF, la mission a procédé à des investigations sur place et sur pièces et s'est attachée à corroborer les informations qui lui ont été communiquées.

1.1. La définition du périmètre des investigations

Les investigations ont porté principalement sur les cinq personnes physiques et morales expressément citées par la lettre de mission. La mission a cependant souhaité pouvoir élargir ses recherches à l'ensemble des personnes physiques et morales qui leur sont directement liées.

A partir des données communiquées par la sous-direction en charge du contrôle fiscal à la direction générale des finances publiques, la mission a établi la liste élargie de ces personnes (3 personnes physiques et 22 personnes morales supplémentaires, *cf.* annexe III-1).

La période sous revue correspond à celle où M. Eric Woerth était ministre en charge du budget des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Toutefois, la mission a pu être amenée à consulter des documents antérieurs ou postérieurs lorsqu'ils avaient un lien avec la période examinée.

1.2. La mission a interrogé l'ensemble des directions d'administration centrale concernées

Pour chacune des directions concernées (direction générale des finances publiques (DGFIP), direction de la législation fiscale (DLF), direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), direction du budget (DB), direction des affaires juridiques (DAJ), le service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN)), et à partir de la liste élargie, la mission a demandé la transmission de tous les documents, échanges de courriers, comptes-rendus de réunion entrant dans le champ de ses investigations.

Pour les directions directement concernées par l'objet de l'enquête (DGFIP et DLF), la mission a conduit des travaux d'approfondissement et de corroboration.

◆ La DGFIP

Deux services sont plus particulièrement concernés au sein de la DGFIP :

- la sous-direction en charge du contrôle fiscal

La mission a eu accès à l'ensemble des dossiers de contrôle fiscal recensés et gérés par cette sous-direction. Sur la base de la liste de ces dossiers, la mission a effectué des recherches pour identifier ceux qui entraient dans le périmètre élargi de ses investigations.

- le service juridique

La mission s'est fait communiquer la liste de l'ensemble des notes et des dossiers qui ont fait l'objet d'échanges avec le cabinet. Elle a recherché à partir de mots clés tous les documents pouvant entrer dans son périmètre élargi.

Par ailleurs, suite à sa demande, le chef du service de l'IGF a consulté des listes de contribuables titulaires de comptes à l'étranger non déclarés.

Rapport

A l'issue de ses recherches, la mission a identifié quatre dossiers dans le champ de la mission (cf. 2.1.2, 2.1.4).

- ◆ la DLF

Pour la DLF, compte tenu des modalités de gestion des courriers et des dossiers de la direction, il n'a pas été possible d'isoler avec certitude les échanges avec le cabinet. Pour cette raison, la mission a recherché, sur la période considérée, en mode plein texte, tout document relatif à l'une des personnes figurant sur le périmètre élargi.

A l'issue de ces recherches, la mission a identifié un seul dossier dans le champ de la mission (cf. 2.1.1).

Enfin, la mission a identifié un dossier traité par TRACFIN entrant dans le champ de ses recherches (cf. 2.1.4.).

1.3. La mission a procédé à des vérifications approfondies au cabinet du ministre

Les questions relatives à la fiscalité sont traitées par le pôle fiscal du cabinet. Au sein du pôle, il existe traditionnellement une structure dédiée (cellule fiscale) qui a pour rôle principal de recevoir des personnes et de préparer les réponses du ministre aux interventions d'ordre fiscal qui sont faites auprès de lui. Le moyen le plus fréquent de l'intervention est le courrier. Chaque courrier adressé au ministre fait l'objet d'un tri pour être orienté soit vers les directions pour réponse directe soit vers la cellule fiscale lorsqu'il s'agit de parlementaires, d'élus, de personnes ou entreprises ayant une certaine visibilité.

Les courriers traités par la cellule sont affectés à un chargé de mission qui saisit les services pour préparer un projet de réponse.

La mission a adressé aux deux directeurs de cabinet de M. Eric Woerth lorsqu'il était ministre du budget, ainsi qu'à l'actuel directeur de cabinet et au responsable de la cellule fiscale, la même demande de communication de pièces que celle adressée aux directions.

A sa demande, la mission a eu connaissance de 6 247 dossiers identifiés et traités par les membres de la cellule fiscale durant la période où M. Eric Woerth était ministre du budget. Après analyse du circuit de traitement, de traçage et d'archivage des dossiers, la mission a procédé à des corroborations par une recherche en mode plein texte avec des mots clés sur l'ensemble des documents enregistrés par la cellule sur le serveur informatique du pôle fiscal du cabinet.

La mission a également, en tant que de besoin, demandé le retour de dossiers archivés.

A l'issue de ces recherches, quatre dossiers ont été identifiés dans le champ de la mission (cf. 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3.1 et 2.1.3.2)

1.4. La mission a également examiné des dossiers fiscaux individuels

Au-delà de l'examen de notes et documents, la mission a procédé à l'analyse des dossiers individuels des trois personnes physiques et deux personnes morales mentionnées dans la lettre de mission. Cet examen poursuivait deux objectifs :

- ◆ s'assurer que le dossier ne porte pas la trace physique d'intervention et détecter d'éventuelles présomptions d'intervention, en particulier orale, se concrétisant par un traitement anormal du dossier ;

Rapport

- ◆ consulter l'ensemble des documents à la disposition des vérificateurs en charge du contrôle fiscal de M. Banier pour apprécier si les informations détenues étaient de nature à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt.

La mission a par ailleurs examiné en tant que de besoin, d'autres dossiers individuels liés à ses investigations. La mission s'est entretenue avec les personnes en charge de leur gestion ou de leur contrôle afin d'examiner les conditions de gestion du dossier (obligations déclaratives, contrôles du bureau, signalements à l'administration centrale, etc.) et les diligences effectuées lors de leurs contrôles éventuels.

En aucune façon, il ne s'agissait pour la mission de procéder au contrôle des contribuables.

Par ailleurs, à la demande de la mission, la direction nationale des enquêtes (DNEF) a procédé à deux types de recherche sur le périmètre élargi :

- ◆ sur la phase de renseignement, la détermination de l'ensemble des services qui ont prélevé, dans le cadre d'une recherche, les dossiers du périmètre ainsi que l'examen des motifs et les suites apportées :
- ◆ sur la phase de programmation du contrôle, le recensement de l'ensemble des propositions de programmation de contrôle et les suites apportées.

L'objectif était de vérifier que des propositions de contrôle n'avaient pas été écartées sans motif valable.

La mission a eu accès à l'intégralité du dossier de contrôle fiscal de M. Banier (pièces à la disposition des vérificateurs, notes et documents de travail élaborés par les services). S'agissant des informations obtenues de source judiciaire, la mission a pris connaissance de l'intégralité des pièces prélevées au dossier judiciaire par la brigade de vérification¹. Conformément à sa saisine, la mission n'a donc pas eu accès à l'intégralité des procès-verbaux ainsi qu'aux scellés de la procédure.

¹ A l'exception d'un procès-verbal relatif à la fouille d'un gardé à vue.

2. Première question : M. Eric Woerth, durant la période où il était ministre du budget, a-t-il été informé de la situation fiscale et financière de M^{me} Bettencourt, de MM. Banier et de Maistre, ainsi que des sociétés Téthys et Clymène et est-il intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle ?

2.1. Résultats des investigations au niveau central

S'agissant des dossiers ayant fait l'objet d'une décision ou d'une information du ministre, la mission a rencontré trois cas de figure (cf. 2.1.1, 2.1.2 et 2.1.3).

Compte tenu de la méthode utilisée, la mission a recensé l'ensemble des dossiers traités par l'administration centrale durant la période examinée, y compris des dossiers non portés à la connaissance du ministre. Par souci d'exhaustivité et de transparence, ils sont également présentés (cf. 2.1.4).

2.1.1. Un dossier a fait l'objet d'une décision du ministre

Le 10 mai 2007, une réunion a été organisée à la cellule fiscale du cabinet du ministre en charge de l'économie et des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, avec l'une des personnes évoquées dans la lettre de mission. Ont participé à cette réunion le responsable de la cellule fiscale, un de ses collaborateurs, un chef de section à la DLF ainsi que le contribuable accompagné de son conseil. Cette réunion avait pour objet le mode de valorisation des stocks de son activité commerciale.

A l'issue de cette réunion, le contribuable a adressé le 14 mai 2007 un courrier à la directrice de la législation fiscale sur le sujet. En l'absence de réponse, il a envoyé directement au chef de section un courrier de relance accompagné d'une note de son conseil.

Après instruction technique, la direction de la législation fiscale, régulièrement saisie de questions relatives à l'application de la norme fiscale, a communiqué au cabinet du ministre une note d'analyse assortie d'un projet de réponse au contribuable. La note précisait, *in fine*, en élément de contexte que le nom du contribuable était cité par la presse comme figurant possiblement sur la liste des contribuables français qui auraient soustrait des sommes imposables au Liechtenstein.

Le chargé de mission à la cellule fiscale, présent à la réunion du 10 mai, a transmis le projet de réponse au ministre en confirmant l'analyse des services. L'annotation portée par le chef de la cellule fiscale indique que le contribuable ne figure pas sur la liste du Liechtenstein, information qui a été corroborée par la mission.

Après visa sans observation du conseiller fiscal, du chef de cabinet et du directeur de cabinet, le ministre a signé le courrier le 16 mai 2008.

Après avoir examiné le dossier et s'être entretenu avec les différentes personnes ayant eu à le traiter, **la mission estime que ce traitement n'appelle pas d'observation au regard de la question posée par la lettre de mission.** En effet :

- ◆ durant sa phase d'instruction, la mission n'a pas eu trace d'échanges entre la DLF et le cabinet ;
- ◆ l'instruction technique impliquant cinq personnes au sein de cette direction a été approfondie et différentes options ont été envisagées ;
- ◆ la solution retenue *in fine* n'est pas celle proposée par le conseil du contribuable ;

Rapport

- ◆ le courrier signé par le ministre est la reprise intégrale du projet préparé par les services ;
- ◆ la signature par le ministre et non par la directrice de la législation fiscale se justifie par :
 - la saisine initiale de la cellule fiscale à l'époque où Thierry Breton était ministre ;
 - la référence dans la presse à la présence du contribuable sur la liste du Liechtenstein ;
- ◆ l'absence de publication de la réponse ministérielle, qui aurait pu être légitimement envisagée, ne soulève pas de difficulté compte tenu du caractère non récurrent de la question posée.

2.1.2. Le ministre a été informé par ses services du lancement d'un contrôle fiscal sur M. Banier

Selon la pratique en cours durant la période où M. Eric Woerth était ministre du budget², le chef du bureau du contrôle fiscal (CF2) informe par un courriel en date du 24 mars 2009 de la programmation envisagée de l'examen de la situation fiscale personnelle de M. Banier³. Le 27 mars 2009, un chargé de mission de la cellule fiscale adresse une note au ministre reprenant textuellement les éléments d'information transmis par le chef de bureau. La note est visée sans observation par le chef de la cellule fiscale, le conseiller fiscal, le chef de cabinet, le directeur de cabinet et le ministre.

Le 6 avril 2009, le chargé de mission de la cellule fiscale informe le bureau CF2 que le ministre a bien pris note de la programmation du lancement du contrôle fiscal. A partir de cette date, la mission n'a pas eu connaissance d'échanges entre le ministre, ou ses collaborateurs, et l'administration centrale ou la structure qui a programmé et pris en charge le contrôle (direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF)).

La mission a ainsi vérifié que le lancement du contrôle de M. Banier n'a pas été demandé, empêché ou orienté par le ministre.

2.1.3. Le ministre a été informé de deux dossiers traités par la cellule fiscale et qui n'ont pas donné lieu à une décision ministérielle

2.1.3.1. Les conséquences fiscales d'un projet financier relatif à la fondation Schueller-Bettencourt

A la demande du ministre, le chef de la cellule fiscale a reçu le 22 juin 2009 M. de Maistre et son conseil, sans la présence des services, pour évoquer les conséquences fiscales d'un projet financier concernant la fondation Schueller-Bettencourt. Cette question est ensuite abordée oralement entre le chef de la cellule fiscale, le ministre et son directeur de cabinet.

A l'issue de cet échange, et à la demande du ministre, le chef de la cellule fiscale contacte M. de Maistre et son conseil pour exposer ses réserves sur l'opération. Une note en date du 21 juillet du chef de la cellule fiscale rend compte au ministre de cet échange et rappelle les raisons pour lesquelles la solution présentée ne lui paraît pas envisageable. Les services n'ont pas été informés de ces échanges et n'ont pas été saisis d'une demande sur ce sujet.

Par rapport à la question posée par la lettre de mission, ce traitement n'appelle pas d'observation.

² Règle proposée par le directeur général des impôts le 23 mai 2007, et validée par le cabinet du ministre, reprenant la pratique en cours avec le précédent ministre.

³ La DGFIP prend l'initiative d'informer le ministre de la programmation du contrôle fiscal de M. Banier en raison de son exposition médiatique et de l'ouverture d'une information judiciaire.

Rapport

2.1.3.2. La situation fiscale d'un contribuable pour lequel M. de Maistre est intervenu auprès du ministre

Le ministre a été saisi par l'intermédiaire de M. de Maistre de la situation d'un contribuable auquel il est associé (cf. annexe III-2). Deux réunions (19 septembre et 9 novembre 2007) ont été organisées par la cellule fiscale sans la présence des services pour évoquer la situation de ce contribuable. La cellule fiscale a interrogé le bureau CF2 sur l'état d'avancement du contrôle en cours de ce contribuable. La mission n'a pas eu trace d'autres échanges entre le contribuable et les collaborateurs du ministre et entre les collaborateurs du ministre et les services. L'examen de la situation fiscale personnelle s'est achevé en janvier 2008 par un avis d'absence de redressement.

La mission a examiné de manière approfondie le rythme et la nature des investigations, les motifs et les conditions d'achèvement de la procédure. **Ces investigations témoignent d'un traitement normal du dossier.**

2.1.4. Le ministre et ses collaborateurs n'ont pas eu connaissance de quatre dossiers traités directement par les services

- ◆ Le service juridique de la DGFIP a été saisi par les services locaux de questions relatives au bouclier fiscal de deux personnes citées par la lettre de mission (cf. annexe III-2). Dans les deux cas, l'administration centrale a validé l'analyse sans informer le cabinet. Les décisions ont été prises au niveau local.
- ◆ Le 23 février 2009, le service TRACFIN a reçu un signalement concernant la rupture par l'une des personnes citées par la lettre de mission d'un contrat de capitalisation auprès d'un établissement financier pour un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros un peu plus d'un an après sa souscription (cf. annexe III-2). Après examen du signalement, le responsable de la division décide une mise en attente, c'est-à-dire de ne pas exploiter le signalement tout en conservant l'information :
 - le montant, certes élevé, est à rapprocher du patrimoine global du souscripteur ;
 - il n'existait pas de doutes sérieux quant à l'origine des fonds et à leur destination.

Le responsable du service TRACFIN n'a pas été informé de ce signalement. Cette information est restée strictement interne au service et n'a pas été portée à la connaissance du ministre Eric Woerth ni de son cabinet.

- ◆ Liste de comptes suisses

La DNEF a transmis le 28 mai 2009 à l'administration centrale une liste de contribuables disposant d'un compte en Suisse dite liste des « 3000 ». Cette liste, qui a été communiquée au ministre, a donné lieu à des actions de l'administration fiscale. Aucune des personnes mentionnées par la lettre de mission ne figure sur cette liste. Postérieurement à la cessation de fonction de M. Eric Woerth, une liste complémentaire relative à des comptes jugés d'intérêt limité par l'administration fiscale, car clôturés ou bien de faibles montants, a été transmise par la DNEF le 14 avril à l'administration centrale.

Une des personnes citées par la lettre de mission figure dans cette seconde liste. Elle disposait d'un compte clôturé depuis plus de 10 ans (cf. annexe III-2).

2.2. Résultats de l'examen des dossiers des contribuables

L'information contenue dans ces dossiers est couverte par le secret fiscal (cf. annexe III-3). Seules sont reprises ici les conclusions de la mission concernant ces dossiers.

Rapport

En termes de gestion, la mission n'a pas constaté de traitement particulier des dossiers examinés. Les dossiers sont gérés et contrôlés de façon identique à ceux de la catégorie à laquelle ils appartiennent :

- ◆ localisation et mode d'accès aux dossiers ;
- ◆ agents en charge de leur suivi et de leur contrôle ;
- ◆ gestion des obligations déclaratives, réalisation du contrôle du bureau et traitement du contentieux.

A l'occasion de ses investigations, la mission a constaté qu'un des contribuables avait déposé sa déclaration d'impôt sur le revenu au delà de la date limite de dépôt mais avant la date d'application de la pénalité de 10 %⁴. Il est donc normal que la pénalité n'ait pas été appliquée.

Sur les cinq dernières années, tous les dossiers ont fait l'objet d'un contrôle, plus ou moins approfondi selon les cas, à l'exception de l'une des personnes morales. La mission s'est assurée de la justesse des raisons pour lesquelles la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) n'avait pas proposé de contrôle relatif à cette personne morale.

Au total, s'agissant de l'examen des dossiers fiscaux individuels, la mission n'a pas relevé d'indices de traitement anormal constituant des présomptions d'instructions écrites ou orales.

Au vu des résultats des investigations qu'elle a menées, la mission a dressé les constatations suivantes :

- ◆ **M. Eric Woerth a pris une décision relative à l'un des cinq contribuables cités dans la lettre de mission dans des conditions qui n'appellent pas d'observation ;**
- ◆ **Il a été informé du contrôle fiscal de M. Banier et de la situation de deux contribuables liés aux personnes évoquées par la lettre de mission. Cette information n'a pas donné lieu à une décision ou à une instruction aux services ;**
- ◆ **Il n'est pas intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle⁵.**

⁴ Note interne annuelle de campagne de l'impôt sur le revenu en date du 4 avril 2007.

⁵ Pour l'examen précis du cas de M. Banier, cf. partie 3.1.

3. Deuxième question : les informations obtenues dans le cadre du contrôle fiscal de M. Banier, notamment de source judiciaire, étaient-elles de nature à conduire l'administration, avant les récentes révélations à l'origine de l'affaire, à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt ?

La mission a examiné deux points :

- ♦ dans le prolongement de la question 1, les différentes étapes de la gestion du dossier Banier font-elles apparaître des doutes quant à d'éventuelles interventions ?
- ♦ dans quelle mesure les informations obtenues dans le cadre du contrôle de M. Banier auraient-elles dû conduire les services fiscaux à engager un contrôle fiscal externe de M^{me} Bettencourt ?

La mission tient à rappeler que l'examen de la situation personnelle de M. Banier a été engagé par un avis de vérification le 8 juin 2009 et était toujours en cours au moment où elle a remis son rapport.

3.1. L'enchaînement des investigations conduites à ce stade par les vérificateurs ne révèle pas d'anomalie dans le déroulement de la procédure

Dès l'ouverture de la procédure judiciaire au début de l'année 2008, et après un contact informel avec la brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE), des travaux de programmation ont été lancés par la brigade de programmation et de l'appui tactique de la DNVSF qui a prélevé le dossier auprès de la DSF de Paris Sud. Le contrôle n'a pas été engagé immédiatement pour laisser les investigations judiciaires se dérouler et pouvoir ainsi exploiter au mieux les éléments recueillis dans ce cadre.

Le 11 février 2009, la DNVSF a proposé de programmer un examen de sa situation fiscale personnelle qui, après instruction et validation par la sous-direction en charge du contrôle fiscal et information du ministre (*cf.* 2.1.2), est engagé le 8 juin 2009. Le choix de la date d'engagement du contrôle résulte de l'équilibre entre la volonté de pouvoir accéder à un dossier judiciaire le plus complet possible et la nécessité pratique de lancer ce contrôle avant la fin du mois de juin pour éviter le risque de prescription.

Après le report d'un premier entretien initialement prévu le 30 juillet 2009, les services ont rencontré M. Banier le 8 septembre 2009. Ils ont adressé deux jours plus tard au parquet une demande d'accès au dossier judiciaire. L'autorisation leur a été donnée le 1^{er} février 2010.

Un mail interne à la DNVSF fait état de relances téléphoniques du chef de la brigade de vérification auprès du parquet. La consultation du dossier a eu lieu le 3 mars 2010 par la chef de brigade et le vérificateur.

Entre temps, le 9 janvier 2009, le procureur de la République de Nanterre a adressé à la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Hauts de Seine un signalement relatif à des « éléments laissant présumer une fraude fiscale » dans le cadre de la procédure judiciaire ouverte à l'encontre de M. Banier. Il ne s'agit pas d'une procédure inhabituelle (depuis 2007, une dizaine de signalements par an environ du procureur de Nanterre à la DDFiP des Hauts de Seine). Comme dans la majorité des cas, ce signalement ne mentionne pas le délit susceptible de constituer une fraude fiscale.

La DDFiP des Hauts de Seine n'a pas formellement transmis ce signalement à la DNVSF. Elle se serait assurée oralement que la DNVSF était déjà saisie du dossier de M. Banier.

Rapport

Cette absence de transmission n'a pas eu d'incidence sur le calendrier ni le contenu des investigations : la DNVSF avait en effet connaissance de l'ouverture de l'information judiciaire et avait, comme indiqué plus haut, engagé des investigations conduisant à une proposition de contrôle le 11 février.

Au total, le déroulement des opérations ne fait pas apparaître d'anomalies particulières dans les diligences menées par les services en charge du contrôle de M. Banier.

3.2. Les informations obtenues dans le cadre du contrôle de M. Banier

Il convient d'abord de rappeler que la vérification, et donc la préoccupation principale du vérificateur, portent sur M. Banier. Néanmoins, la mission a examiné si, au regard de la nature des informations détenues, le contrôle de M^{me} Bettencourt aurait dû être programmé.

3.2.1. Les informations de nature judiciaire obtenues par les services fiscaux sont-elles de nature à engager un examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) de M^{me} Bettencourt ?

Compte tenu de son champ, la mission n'a eu accès qu'aux seuls procès verbaux prélevés par les vérificateurs. Ceux-ci sont couverts par le secret fiscal et sont repris en annexe. La mission n'a donc pas eu accès aux scellés.

Il ressort de l'examen par la mission de ces procès-verbaux (*cf.* annexe III-4) les éléments suivants :

- ◆ aucun procès-verbal ne laisse supposer la détention de comptes non déclarés ;
- ◆ quatre procès-verbaux évoquent un bien, dont la presse s'est fait largement l'écho ces dernières semaines, mais leur contenu ne permet pas d'en établir la propriété ;
- ◆ un procès verbal évoque le cas d'une minoration du patrimoine déclaré au titre de l'impôt sur la fortune en 1997/1998 par l'un des contribuables cités par la lettre de mission.

En toute hypothèse, la mission considère que les informations de ce procès-verbal n'étaient pas de nature à programmer le déclenchement d'un ESFP pour les raisons suivantes :

- le PV fait état d'une régularisation du fait générateur de la situation litigieuse l'année suivante ;
- ces faits, s'ils étaient avérés, sont à la date de la consultation des documents, prescrits ;
- l'ESFP est une procédure lourde⁶ qui doit être motivée avec des éléments de fait significatifs non prescrits compte tenu des importantes prérogatives de l'administration ;
- interrogée sur le plan technique par la mission, la sous-direction en charge du contrôle fiscal, systématiquement saisie de la programmation de la DNVSF, n'aurait pas, sur la base de ces seules informations, autorisé la programmation de cet ESFP.

⁶ Traditionnellement, on distingue en matière de contrôle fiscal, les contrôles sur pièce réalisés du bureau et les contrôles externes réalisés sur place. S'agissant des personnes physiques l'ESFP est un contrôle externe consistant à un contrôle de cohérence globale des revenus, du patrimoine, de la situation de trésorerie et du train de vie d'un contribuable. Pour réaliser ses contrôles, l'administration fiscale dispose de pouvoirs significativement plus étendus que dans un contrôle sur pièces (par exemple dans l'accès aux comptes bancaires). En 2009, 3912 ESFP ont été réalisés par les services de la DGFIP.

3.2.2. Au-delà des informations de nature judiciaire, le contrôle fiscal de M. Banier devait-il conduire à lancer un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt ?

La mission a examiné si le contrôle, principalement motivé par le montant des donations reçues ces dernières années, aurait du déclencher un ESFP de la donatrice, M^{me} Bettencourt.

Un examen de la situation fiscale personnelle repose sur la définition préalable d'objectifs et d'axes de contrôle qui guident l'essentiel des investigations. Ainsi, seuls des éléments précis révélant des irrégularités fiscales probables non prescrites peuvent justifier l'extension du contrôle à un autre contribuable. Or, en l'espèce, les obligations déclaratives relatives aux donations examinées par le vérificateur étaient régulièrement remplies (cf. annexe III-4) et le montant des dons, rapportés au patrimoine de la donatrice, ne soulève pas, de ce point de vue, d'interrogation.

Au total, la mission considère que les informations obtenues dans le cadre du contrôle fiscal de M. Banier, notamment de source judiciaire, n'étaient pas de nature à conduire l'administration à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, et dans le cadre de sa saisine, la mission est arrivée aux conclusions suivantes :

- ♦ M. Eric Woerth, durant la période où il était ministre du budget, n'est pas intervenu auprès des services placés sous son autorité pour demander, empêcher ou orienter une décision ou un contrôle portant sur M^{me} Bettencourt, MM. Banier et de Maistre, ainsi que sur les sociétés Téthys et Clymène ;
- ♦ les informations obtenues dans le cadre du contrôle fiscal de M. Banier, notamment de source judiciaire, n'étaient pas de nature à conduire l'administration à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de M^{me} Bettencourt.

*

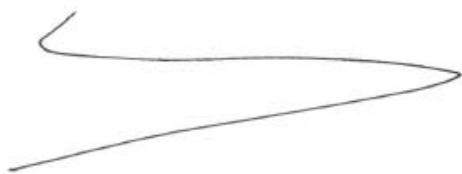
* *

Par delà ses investigations, la mission s'interroge sur les raisons des doutes qui peuvent peser tant sur le ministre que sur son administration et qui menacent le consentement à l'impôt et donc le pacte républicain.

Ces raisons sont naturellement nombreuses et ne sont bien sûr pas toutes de dimension organisationnelle. L'une d'entre elles semble toutefois devoir mériter une attention particulière pour éviter de nourrir cette suspicion vis-à-vis d'une administration professionnelle et qui protège, au bénéfice des contribuables, le respect du secret fiscal. Selon la mission, il conviendrait de s'interroger sur la tradition consistant à créer au sein du cabinet du ministre une équipe dédiée au traitement des situations fiscales individuelles, dont l'existence même nourrit la suspicion.

A Paris, le 11 juillet 2010

L'inspecteur général des finances



Jean BASSERES

L'inspecteur des finances



Thomas CAZENAVE

L'inspectrice des finances



Pascale DUGOS

L'inspecteur des finances



Mickaël OHIER

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

ANNEXE 3 : DONNÉES COUVERTES PAR LE SECRET FISCAL

ANNEXE 3.1 : PÉRIMÈTRE ÉLARGI DE LA MISSION

ANNEXE 3.2 : IDENTITÉ DES CONTRIBUABLES ANONYMISÉS

ANNEXE 3.3 : EXAMEN DES DOSSIERS FISCAUX INDIVIDUELS

ANNEXE 3.4 : CONTRÔLE FISCAL DE M. BANIER

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



LE MINISTRE

Paris, le 1^{er} juillet 2010

Monsieur le Chef du service
de l'inspection générale des finances

Dans le cadre du différend judiciaire de la famille Bettencourt, le traitement donné à la situation fiscale de Mme Bettencourt et de Messieurs Banier et de Maistre a fait l'objet de nombreux commentaires médiatiques et politiques. Ces commentaires mettent notamment en cause dans ces dossiers les relations entre le Ministre du budget et l'administration fiscale.


Dans ce contexte, je vous demande de conduire personnellement et sans délai une enquête dans les services placés sous l'autorité de Monsieur Eric Woerth.

Ce travail devra donner les éléments pour apporter une réponse précise aux questions suivantes :

- 1) M. Eric Woerth, durant la période où il était ministre du budget, a-t-il été informé de la situation fiscale et financière de Mme Bettencourt, de Messieurs Banier et de Maistre, ainsi que des sociétés Thetis et Clymène, et est-il intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle ?
- 2) Les informations obtenues dans le cadre du contrôle fiscal de M. Banier, notamment de source judiciaire, étaient-elles de nature à conduire l'administration, avant les récentes révélations à l'origine de l'affaire, à déclencher un examen de la situation fiscale personnelle de Mme Bettencourt ?

Vous bénéficierez de toutes les informations, y compris fiscales, dont vous aurez besoin pour la bonne fin de votre mission.

Vous me remettrez votre rapport au plus tard le 12 juillet 2010.


François Baroin

À
MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

139, rue de Bercy – Télédéc 146 – 75572 Paris Cedex 12

ANNEXE II

Liste des personnes entendues

SOMMAIRE

1. CABINET DU MINISTRE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS.....	1
2. DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES.....	1
3. DIRECTION DU BUDGET.....	1
4. DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS	1
5. DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES	1
5.1. Administration centrale	1
5.2. Directions départementales des finances publiques et directions des services fiscaux	2
5.3. Brigade nationale d'enquêtes économiques	2
5.4. Direction des grandes entreprises	2
5.5. Direction de la législation fiscale	2
5.6. Direction nationale des enquêtes fiscales.....	3
5.7. Direction des vérifications nationales et internationales.....	3
5.8. Direction nationale des vérifications de situations fiscales	3
5.9. Direction de contrôle fiscal d'Ile de France Ouest.....	3
6. TRACFIN	3

1. Cabinet du ministre du budget et des comptes publics

Didier Banquy, directeur de cabinet

Sébastien Proto, directeur du ministre du travail et ancien directeur de cabinet du ministre du budget

Jean-Luc Tavernier, ancien directeur de cabinet du ministre du budget

Christophe Bonnard, directeur adjoint de cabinet

Blaise-Philippe Chaumont, conseiller au cabinet

Cédric de Lestrangé, conseiller au cabinet

Thierry Métais, responsable de la cellule fiscale

Charles Ravet, chargé de mission à la cellule fiscale

Chantal Thibault, chargée de mission à la cellule fiscale

Gaëlle Menu-Lejeune, chargée de mission à la cellule fiscale

Francis Foulon, directeur divisionnaire, ancien chargé de mission à la cellule fiscale

Philippe Pascal, ancien chargé de mission à la cellule fiscale

2. Direction des affaires juridiques

Catherine Bergeal, conseiller d'Etat, directrice

3. Direction du budget

Philippe Josse, administrateur civil, directeur

4. Direction générale des douanes et des droits indirects

Jérôme Fournel, directeur général de la direction générale des douanes et droits indirects

5. Direction générale des finances publiques

5.1. Administration centrale

Philippe Parini, directeur général des finances publiques

Bruno Parent, ancien directeur général des impôts

Jean-Marc Fenet, directeur en charge de la fiscalité

Jean-Pierre Lieb, chef du service juridique

Jean-Louis Gautier, sous-directeur du contrôle fiscal

Rémi Van Lede, sous-directeur du service juridique

Gradzig El-Karoui, chef du bureau CF2

Annexe II

Pierre Charreteur, inspecteur départemental, bureau CF2

5.2. Directions départementales des finances publiques et directions des services fiscaux

Katia Archer, directrice départementale, DDFiP des Hauts de Seine

Nicole Augé, inspectrice départementale, DDFiP des Hauts de Seine

Isabelle Bellusci, contrôleur des impôts, DSF de Paris Est

Gilbert Bibollet, administrateur général des finances publiques, DDFiP des Hauts de Seine

Jean-Louis Bourgeon, administrateur général des finances publiques, directeur de la DDFiP des Hauts de Seine

Christine Lasheras, directrice divisionnaire à la DDFiP des Hauts de Seine

Bastien Llorca, administrateur civil, directeur adjoint à la DSF de Paris Sud

Bénédicte Mahé, directrice divisionnaire, DDFiP des Côtes d'Armor

Elisabeth Mouffranc-Thévenin, inspectrice départementale, chef de la brigade de contrôle de recherche des Hauts de Seine

Janine Pecha, chef des services fiscaux, directrice de DSF de Paris-Sud

Dominique Procacci, directeur départemental, directeur intérimaire de la DSF de Paris-Ouest

Wilfrid Saulnier, inspecteur des impôts, DDFiP des Hauts de Seine

Agnès Talbot, contrôleur des impôts, DSF de Paris Ouest

Marianne Valès, directrice divisionnaire, DDFiP des Hauts de Seine

Martine Vincent, inspectrice départementale, DSF de Paris-Ouest

Jean-Luc Lopez, directeur divisionnaire, anciennement à la DDFiP des Hauts de Seine

5.3. Brigade nationale d'enquêtes économiques

Pascal Breiner, directeur divisionnaire en charge de la brigade nationale d'enquêtes et de poursuites

5.4. Direction des grandes entreprises

Philippe Moutié, délégué du directeur général et directeur de la direction des grandes entreprises

5.5. Direction de la législation fiscale

Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale

Paul Perpère, sous directeur à la direction de la législation fiscale

Alexandre Gardette, ancien chef du bureau B1

David Trutet, directeur divisionnaire, ancien chef de section du bureau B1

Marie-Christine Brun, directrice divisionnaire, adjointe au chef du bureau B1

Annexe II

Estelle Bart, inspectrice des impôts, rédactrice au bureau B1

5.6. Direction nationale des enquêtes fiscales

Bernard Salvat, chef des services fiscaux, directeur de la direction nationale des enquêtes fiscales

5.7. Direction des vérifications nationales et internationales

Olivier Sivieude, délégué du directeur général et directeur de la direction des vérifications nationales et internationales

5.8. Direction nationale des vérifications de situations fiscales

Jérôme Boulineau, inspecteur des impôts, vérificateur à la 10^{ème} brigade

Sandrine Chapot, inspectrice principale, chef de la 15^{ème} brigade

Sylvie Laubertin, inspectrice principale, chef de la 10^{ème} brigade

Thierry Nésa, chef des services fiscaux, directeur de la direction nationale des vérifications de situations fiscales

Cécile Roux, inspectrice départementale en charge de la brigade de programmation et d'appui tactique

5.9. Direction de contrôle fiscal d'Ile de France Ouest

Serge Lepage, directeur divisionnaire, direction de contrôle fiscal Ile de France Ouest

Sarah Thiériot, inspectrice, direction de contrôle fiscal Ile de France Ouest

6. TRACFIN

Jean-Baptiste Carpentier, directeur de la direction de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

Lionel Mis