



Levée du secret professionnel entre les ministères financiers et le ministère de l'intérieur dans le cadre des activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité juridique

ARTICLE 16 loi de finances rectificative 2009

Rapport du sénat

Commentaire : le présent article prévoit que soient effectuées de manière spontanée, et non plus comme actuellement sur demande seulement, par dérogation à la règle du secret professionnel, les transmissions de certaines informations de l'administration fiscale et des douanes aux agents et officiers de police judiciaire, comme y sont déjà obligés ces derniers au bénéfice des ministères financiers.

TEXTES VOTES	1
I. LE DROIT EXISTANT	2
A. L'OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DES MINISTÈRES FINANCIERS.....	2
B. LES DÉROGATIONS À L'OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DES MINISTÈRES FINANCIERS.....	2
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ.....	5
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT	5

TEXTES VOTES

[Article 59 quater CODE DES DOUANES](#)

Modifié par [LOI n°2009-1674 du 30 décembre 2009 - art. 16 \(V\)](#)

Dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes transmettent, spontanément ou sur demande, aux officiers et agents de police judiciaire les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret. Dans ce même cadre, les officiers et agents de police judiciaire transmettent, spontanément ou sur demande, aux agents des quatre directions précitées tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret.

Article L135 L LIVRE DES PROCEDURES FISCALES
Modifié par [LOI n°2009-1674 du 30 décembre 2009 - art. 16 \(V\)](#)

Dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes transmettent, spontanément ou sur demande, aux officiers et agents de police judiciaire les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret.

Dans ce même cadre, les officiers et agents de police judiciaire transmettent, spontanément ou sur demande, aux agents des quatre directions précitées tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DES MINISTÈRES FINANCIERS

L'obligation de secret professionnel est fondée sur l'article 226-13 du code pénal, qui dispose que « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende* ».

L'applicabilité de cet article est expressément précisée :

- d'une part, envers les agents de l'administration fiscale, par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (LPF) aux termes duquel l'article 226-13 précité du code pénal s'applique à « *toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances* » ;

- d'autre part, en ce qui concerne les agents de l'administration des douanes, par l'article 59 *bis* du code des douanes selon lequel « *sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, les agents des douanes ainsi que toutes personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou de leurs attributions à exercer à quelque titre que ce soit des fonctions à l'administration centrale ou dans les services extérieurs des douanes ou à intervenir dans l'application de la législation des douanes* ».

B. LES DÉROGATIONS À L'OBLIGATION DE SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DES MINISTÈRES FINANCIERS

1. Vue d'ensemble

De nombreuses dérogations ont été aménagées par le législateur afin de délier de leur obligation au secret professionnel les détenteurs d'une information relevant de l'article 226-13 précité du code pénal. L'article 226-14 de ce code, d'ailleurs, mentionne en termes exprès que « *l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret* ».

Certaines de ces dérogations revêtent une portée générale. Ainsi, notamment, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

D'autres dérogations au secret professionnel sont spécifiques à une catégorie professionnelle. En ce qui concerne les agents de l'administration fiscale et des douanes, ces régimes propres d'exception sont fixés par les articles L. 113 et suivants du LPF, au profit de certaines autorités ou instances administratives, de collectivités publiques, des autorités judiciaires et des juridictions, des officiers ministériels, d'autorités et organismes chargés de l'application de la législation sociale, ainsi que d'organismes divers.

Au total, environ soixante-dix situations distinctes de levée totale ou, le plus souvent, partielle du secret professionnel des agents des ministères financiers sont prévues. Par exemple :

- le ministre chargé des finances est tenu d'autoriser les agents placés sous son autorité à répondre aux questions ou convocations du Médiateur de la République, et ces agents sont tenus d'y répondre ou déférer (article L. 115) ;

- les agents de l'administration fiscale et des douanes sont tenus de communiquer les documents de service qu'ils détiennent aux agents, ayant au moins le grade d'inspecteur, qui appartiennent à d'autres administrations des finances et sont chargés d'établir des impôts et droits (article L. 117) ;

- lorsque des contribuables réclament à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux établissements publics administratifs des indemnités dont le montant dépend de leurs bénéfices ou revenus ou de la valeur de leurs biens, les collectivités publiques intéressées ainsi que les experts appelés à fournir un rapport sur ces demandes peuvent recevoir de l'administration des impôts ou des douanes la communication des déclarations et des évaluations fournies par ces contribuables pour l'établissement ou la liquidation d'un impôt (article L 122) ;

- les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes ainsi que des rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière, à l'occasion des enquêtes effectuées par ces magistrats dans le cadre de leurs attributions (article L. 140) ;

- les agents des administrations fiscales doivent communiquer aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ou de l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé les informations nominatives nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations, au calcul de celles-ci, à l'appréciation des conditions d'assujettissement

aux cotisations et contributions, ainsi qu'à la détermination de l'assiette et du montant de celles-ci et à leur recouvrement (article L 152).

En outre, les règles de droit commun de levée du secret professionnel sont rappelées. En particulier :

- le procureur de la République, un juge d'instruction ou un tribunal peuvent obtenir de l'administration la communication des renseignements utiles de nature financière ou fiscale (article L. 141 A) ;

- lorsqu'une plainte a été portée par l'administration contre un redevable et qu'une information a été ouverte, les agents de l'administration sont déliés du secret professionnel vis-à-vis du juge d'instruction (article L. 142).

2. Le cas de la « lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique »

L'article L. 135 L du LPF que vise le présent article dispose que, « *dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent répondre aux demandes formulées par les officiers et agents de police judiciaire concernant les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret* ».

Cette disposition a été introduite par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dans le contexte de la mise en place des groupements d'intervention régionaux (GIR), destinés à lutter contre l'économie souterraine et divers trafics. A cet égard, il convient d'observer deux points :

- d'une part, la notion de « lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique » ne recoupe exactement ni les catégories du droit pénal, ni celles du droit fiscal. Le premier comprend notamment la notion d'activité illicite, laquelle porte atteinte à l'ordre public, par définition, mais pas nécessairement à la sécurité publique. Le second ne connaît par ailleurs que les notions d'activité occulte ou de manquement à une obligation déclarative ;

- d'autre part, la rédaction précitée se réfère à un état de l'organisation administrative qui, depuis la loi du 29 août 2002, a évolué. En particulier, en avril 2008, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la direction générale des impôts (DGI) ont été fusionnées sous la forme de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Suivant le même article dans sa rédaction complétée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, « *dans ce même cadre* [la « lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique »], *les officiers et agents de police judiciaire doivent communiquer aux agents des quatre directions*

précitées tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret».

La levée du secret professionnel concerne, ici, les agents et officiers de police judiciaire, par dérogation à l'article 11 du code de procédure pénale qui énonce que, « *sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète* », et que « *toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal* » précités.

De la sorte, le législateur, a mis en place une dérogation asymétrique à l'obligation de secret professionnel, entre l'administration fiscale et les douanes d'une part et les agents et officiers de police judiciaire d'autre part. En effet :

- d'une côté, la transmission de renseignements et documents par les agents des ministères financiers aux agents et officiers de police judiciaire se trouve subordonnée à la demande préalable de ces derniers. Les agents de l'administration fiscale et des douanes sont tenus d'y répondre, mais ils ne peuvent procéder spontanément à la communication. Leur obligation de secret professionnel n'est donc levée qu'en fonction de l'initiative de la police judiciaire ;

- de l'autre côté, il est fait obligation aux agents et officiers de police judiciaire de communiquer les éléments en cause, le cas échéant de manière spontanée, à l'administration fiscale et aux douanes. La levée du secret professionnel de ces agents est donc indépendante de l'initiative des ministères financiers.

Il convient de noter que la rédaction de l'article L. 135 L du LPF est intégralement reprise par l'article 59 *quater* du code des douanes, dans le cadre des dispositions de ce code relatives aux immunités, sauvegarde et obligations des agents des douanes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à modifier les articles précités L. 135 L du LPF et 59 *quater* du code des douanes, en vue d'harmoniser le régime ci-dessus présenté de dérogation à l'obligation de secret professionnel entre l'administration fiscale et les douanes d'une part et les agents et officiers de police judiciaire d'autre part. Il est ainsi proposé que soient effectuées de manière spontanée, et non plus comme actuellement sur demande seulement, les transmissions aux agents et officiers de police judiciaire des renseignements et documents détenus par l'administration fiscale et les douanes, de la même manière que les agents et officiers de police judiciaire s'y trouvent obligés au profit des ministères financiers.

Les transmissions, de part et d'autre, se feraient désormais spontanément comme sur demande. Cette mesure s'appliquerait à compter du 1er janvier 2010.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, vise de façon opportune à « fluidifier » les échanges d'informations, entre les ministères financiers et la police judiciaire, dans le cadre de la « lutte contre

les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique ».

En effet, il s'agit d'éviter que la transmission d'informations de l'administration fiscale ou des douanes soit nécessairement subordonnée à la formulation d'une demande préalable par un agent ou un officier de police judiciaire. Une telle demande suppose que la police se trouve en mesure d'estimer que les ministères financiers détiennent le renseignement ou le document utile à son enquête ; en pratique, par conséquent, l'exploitation des éléments effectivement détenus par l'administration peut ne pas être optimale pour la poursuite des activités en cause. Le présent article est de nature à améliorer cette situation.