



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

PROTOCOLE DE COOPERATION

Le présent protocole est conclu entre :

- Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- et
- Monsieur le Ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Il est convenu ce qui suit.

PREAMBULE

Depuis plusieurs années, les services du Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et ceux du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales se sont attachés à développer leur coopération dans les différents domaines où leurs compétences s'exercent de manière complémentaire.

En matière fiscale, cette coopération s'est traduite par des échanges sur les informations susceptibles d'être détenues par les services de la DGFIP d'une part et ceux de la Direction générale de la police nationale (DGPN), de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la Préfecture de police (PP) d'autre part, lorsqu'elles sont nécessaires à la réalisation des missions de l'une ou l'autre de ces administrations.

Cette coopération a également pris la forme d'une mise à disposition d'agents de la DGFIP dans divers services positionnés au sein du Ministère de l'Intérieur : les Groupes d'intervention régionaux (GIR), la Brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) et les Groupes régionaux d'enquêtes économiques (GREE), la coopération en résultant étant jugée fructueuse.

Cela étant, il a été constaté ces dernières années une recrudescence, dans les quartiers sensibles, des activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique.

Ces phénomènes appellent une réponse forte et concertée de la part des différents services de l'Etat, par la sanction pénale d'agissements répréhensibles et par le traitement fiscal de situations frauduleuses.

Le présent protocole vise spécifiquement à renforcer en cette matière la collaboration entre les services de police et de gendarmerie d'une part et ceux de la DGFIP d'autre part.

Il s'agit à cet effet d'améliorer la qualité et la fréquence des échanges d'information à vocation opérationnelle et de mettre en place, tant au niveau national que local, un véritable pilotage de la coopération entre les services des différentes directions parties au protocole pour lutter contre ces activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique.

La qualité de la coopération entre les services de police et de gendarmerie et ceux de la DGFIP dépend par ailleurs de la qualité des relations entre les agents des services de terrain qui doivent travailler ensemble dans un esprit d'ouverture.

Ce protocole fixe le cadre général, les structures et les modalités de coopération, ainsi que les actions de sensibilisation et de formation.

Afin de tenir compte du caractère évolutif des agissements poursuivis, des accords pouvant prendre la forme d'avenants ou de notes communes sur des domaines particuliers seront établis en fonction des besoins liés au développement de la coopération.

Ce protocole national sera décliné sous la forme de conventions conclues au niveau local entre les services territorialement compétents de la police et de la gendarmerie d'une part et les directions des services fiscaux ou les directions départementales ou régionales des finances publiques d'autre part.

I – LE CADRE GENERAL DE LA COOPERATION

Le développement des échanges d'informations dont disposent la DGFIP d'une part et la DGPN, la DGGN et la PP d'autre part, de même que la participation à des actions communes, apparaît comme une condition favorable au renforcement de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique et à l'amélioration de son efficacité.

1 – Le cadre juridique

L'échange d'informations entre la DGFIP et la DGPN, la DGGN et la PP repose sur un mécanisme de levée du secret professionnel codifié à l'article L. 135 L du Livre des procédures fiscales (LPF).

Ce texte institue, dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, une levée du secret professionnel au bénéfice respectif des agents de la DGFIP d'une part et des officiers ou agents de police judiciaire d'autre part s'agissant des renseignements et documents de nature fiscale ou ayant une implication de cette nature.

Il n'est pas exclusif d'autres dispositifs, également codifiés au sein du même Livre, régissant les relations entre les services de la DGFIP et l'autorité judiciaire : articles L. 10 B, L. 101 et L. 82 C du LPF d'une part, articles L. 141 A et L. 142 du LPF d'autre part. Ces derniers n'entrent toutefois pas dans le champ du présent protocole.

2 – Le champ de la coopération

La coopération porte sur la lutte contre les activités lucratives non déclarées, licites ou non, à titre individuel ou au sein de réseaux, prenant la forme de trafics de différents biens (produits volés, stupéfiants, cigarettes, armes notamment) et portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, réalisées dans certains quartiers sensibles listés en annexe au présent protocole.

Cette énumération n'est pas limitative.

3 – Les objectifs

Le protocole vise à définir le cadre de la coopération :

- en identifiant au sein des deux Ministères les structures et agents participant à la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique ;
- en précisant les modalités de la coopération ;
- en prévoyant les actions de formation et de sensibilisation nécessaires.

II – STRUCTURES ET AGENTS PARTICIPANT A LA LUTTE CONTRE LES ACTIVITES LUCRATIVES NON DECLAREES PORTANT ATTEINTE A L'ORDRE PUBLIC ET A LA SECURITE PUBLIQUE

La coopération associe l'ensemble des structures de chaque direction au niveau national dans un comité de pilotage qui définit la stratégie, et repose au niveau territorial sur des comités locaux qui orientent et assurent un suivi de l'action.

En vue de faciliter l'échange d'informations et la réalisation d'actions communes, la mise en œuvre opérationnelle des orientations du présent protocole repose par ailleurs sur des agents de la DGFIP et de la DGP, de la DGGN et de la PP clairement identifiés, rattachés à des structures locales précisément déterminées.

Chaque administration désigne enfin les correspondants en charge du suivi de ces questions au sein de ses services centraux.

1 – Le Comité de pilotage

Le comité de pilotage a pour mission de :

- définir un plan d'action national ;
- veiller à la bonne mise en œuvre du présent protocole par les services territoriaux ;
- diffuser les bonnes pratiques recensées à partir des bilans transmis par les comités locaux ;
- dresser un bilan de la coopération entre les parties comportant un volet quantitatif et qualitatif ;
- proposer des améliorations afin de faciliter les échanges d'information.

Il peut également impulser des programmes communs d'action.

En formation plénière, le comité de pilotage est présidé par le Directeur général des finances publiques ou son représentant d'une part et le Directeur général de la police nationale, le Directeur général de la gendarmerie nationale et le Préfet de police ou leurs représentants d'autre part. Il est composé du directeur adjoint du contrôle fiscal de la DGFIP, du directeur central de la police judiciaire, du coordonnateur national des GIR, du directeur central de la sécurité publique et du sous-directeur de la police judiciaire de la gendarmerie.

En formation restreinte, le comité de pilotage est composé du directeur adjoint du contrôle fiscal de la DGFIP et des représentants du DGP, du DGGN et du préfet de police, ainsi que de tout membre de leurs services concerné par l'ordre du jour.

Le comité de pilotage se réunit au moins une fois par an en formation plénière et chaque fois que nécessaire en formation restreinte.

Le secrétariat du comité de pilotage est assuré par les chefs du bureau CF 1 de la DGFIP, le chef du cabinet judiciaire du DGPN et le chef du bureau des affaires criminelles de la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie.

2 – Les Comités locaux

A/ ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

a – Cas général

Dans chaque département dans lequel se trouve au moins un quartier sensible tel que défini en annexe au présent protocole est institué un comité local.

Il a pour objet d'assurer, au niveau départemental, sous l'égide du préfet, l'organisation, le pilotage opérationnel et le suivi de la coopération entre les services de la DGFIP, de la DGGN et de la DGPN.

Ce comité rassemble, pour la DGFIP, le directeur des services fiscaux ou des finances publiques territorialement compétent ou son représentant, le responsable de la division du contrôle fiscal de la direction, le responsable de la structure d'affectation des agents de la DGFIP en charge du traitement des dossiers relatifs aux activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public, ses représentants dans les GIR, et, en fonction de l'ordre du jour des représentants des services concernés.

Ce comité rassemble, pour la DGPN, le directeur départemental de la sécurité publique, un responsable du service territorial de la direction centrale de la police judiciaire, le chef du GIR, et, pour la DGGN, le commandant de groupement et le responsable de la section de recherches compétente.

Ce comité se réunit au moins deux fois par an et chaque fois que nécessaire afin d'orienter et de suivre les opérations.

b – Spécificités de l'agglomération parisienne

Par dérogation aux dispositions qui précèdent (§i), il est institué pour Paris et les départements de la petite couronne (92-93-94) un comité local unique.

Ce comité exerce les attributions dévolues aux comités départementaux.

Ce comité rassemble, pour les services dépendant du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sous l'égide du Préfet de police ou de son représentant, des représentants de la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et de la Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ).

Ce comité rassemble, pour la DGFIP, les directeurs des services fiscaux ou des finances publiques concernés ou leurs représentants, les responsables du contrôle fiscal, les responsables de la structure d'affectation des agents de la DGFIP en charge du traitement des dossiers relatifs aux activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public, ou leurs représentants, ses représentants dans les GIR, et, en fonction de l'ordre du jour, des représentants des services concernés.

Le comité peut décider de constituer des sous-comités qui se réunissent au niveau départemental en fonction des circonstances locales.

B/ LE ROLE DES COMITES LOCAUX

Le comité local :

1. définit une typologie des agissements visés, en identifiant ceux pour lesquels chaque direction peut apporter son concours à l'autre ;
2. évalue les besoins d'informations de chaque service ou unité, en prenant en compte l'expression de ses besoins et en appréciant l'intérêt opérationnel afin de renforcer la qualité des échanges d'informations ;
3. choisit les axes de coopération et définit les thèmes d'intervention (tel ou tel quartier sensible, tel ou tel réseau, tel ou telle activité illicite) ;
4. veille à la mise en place d'actions communes ;
5. veille au suivi des retours d'informations et procède à leur évaluation ;
6. dresse le bilan, en particulier qualitatif, des échanges effectués et des résultats obtenus avec une transmission aux services centraux de la DGFIP, de la DGGN, de la DGPN et de la PP.

Les règles de fonctionnement des comités locaux sont précisées dans les conventions locales.

3 – Les services opérationnels

La mise en œuvre opérationnelle des orientations du présent protocole repose sur des agents de la DGFIP, de la DGGN, de la DGPN et de la PP clairement identifiés, rattachés à des structures locales précisément déterminées.

A/ AU SEIN DE LA DGFIP

Dans les directions des services fiscaux ou directions départementales ou régionales des finances publiques au sein desquelles se trouvent un ou plusieurs quartiers sensibles tels qu'énumérés en annexe au présent protocole, des agents de catégorie A ou B de la DGFIP sont spécifiquement en charge, pour ces quartiers, du traitement des dossiers relatifs aux activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique. Ces agents sont le cas échéant regroupés sous un pilotage dédié.

Les conventions conclues au niveau local définissent de manière précise les coordonnées de la structure de rattachement des agents de la DGFIP en charge de l'instruction de ces affaires. L'identité de ces agents est annexée à la convention locale.

Ces agents sont en cette matière les interlocuteurs privilégiés des services locaux de la DGPN, de la DGGN et de la PP.

B/ AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Les conventions conclues au niveau local définissent de manière précise les coordonnées des structures de la DGPN, de la DGGN et de la PP qui sont parties à la convention. Ils identifient également l'interlocuteur de la DGFIP au niveau local.

4 – Les correspondants au sein des services centraux

Les questions relatives à la mise en œuvre du présent protocole sont portées par les responsables locaux de la DGFIP, de la DGGN, de la DGPN et de la PP à la connaissance de leur administration centrale.

A/ AU SEIN DE LA DGFIP

Il est institué un correspondant unique au sein des services centraux : le bureau CF 1 « Etudes, animation, procédure et méthode du contrôle fiscal ».

B/ AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Il est institué un correspondant unique au sein de chacune des entités : le cabinet judiciaire pour la DGPN, la sous direction de la police judiciaire pour la DGGN et le cabinet du Préfet de police.

III – LES MODALITES DE LA COOPERATION DES ACTEURS LOCAUX

1 – Les échanges d'information

A/ MODALITES DES ECHANGES D'INFORMATIONS

Les échanges d'informations entre les services et unités sont réalisés dans le respect des dispositions légales.

Afin de s'assurer du respect du secret professionnel et des règles déontologiques propres à chacun des partenaires au présent protocole, les agents déclinent leur identité, leur grade, leur service de rattachement ainsi que les motifs de leur intervention. Un document écrit accompagne l'échange d'informations.

Ces modalités de transmission ne remettent pas en cause l'obligation pour les officiers et agents de police judiciaire de rédiger un procès-verbal de transmission de documents.

Les difficultés dans l'application des présentes dispositions sont portées sans délai à la connaissance du comité départemental.

Les réponses aux demandes de renseignement formulées par l'une ou l'autre des parties à la présente convention sont apportées dans les meilleurs délais.

En principe, les délais d'instruction des demandes ne doivent pas excéder 3 jours. Ils peuvent être réduits lorsque l'urgence le justifie.

B/ LA NATURE DES INFORMATIONS ECHANGEES

a – Informations transmises par la DGFIP

Les renseignements et documents de nature fiscale susceptibles d'être transmis aux officiers et agents de police judiciaire par les agents de la DGFIP sont ceux qui peuvent comporter une implication pénale au sens des dispositions de l'article L. 135 L du LPF, et concernent donc les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique déployées dans les quartiers sensibles visés au présent protocole.

Les agents de la DGFIP veillent ainsi à communiquer tous éléments contenus dans les dossiers fiscaux, dans les rapports d'enquête ou de vérification ou dans les dossiers contentieux. Les informations issues des fichiers informatiques de la DGFIP (FICOBA, ADONIS, SYNCOFI, ADELIE, TSE, BNDP, FIDJI notamment) sont également susceptibles d'être transmises. Il en va de même de celles détenues par la DGFIP au titre de sa mission comptable.

b - Informations transmises par le Ministère de l'Intérieur

Les informations susceptibles d'être transmises aux agents de la DGFIP par les officiers et agents de police judiciaire sont celles qui peuvent comporter une implication fiscale. Il s'agit essentiellement des éléments d'enquête consignés dans les procès-verbaux dressés par les officiers ou agents de police judiciaire.

Les officiers et agents de police judiciaire veillent notamment à communiquer toute information de nature à permettre une fiscalisation des revenus des contribuables participant à des activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique.

Ces informations concernent notamment :

- 1 – l'identification des auteurs de ces agissements (identité, domicile, composition du foyer) ;
- 2 – la nature des infractions pénales constatées susceptibles d'avoir une incidence sur la qualification des revenus (activité d'achat-revente, de prestation de services) ;
- 3 – la période de réalisation des infractions ;
- 4 – le chiffre même estimatif du produit financier du délit, décliné chaque fois que possible par période de réalisation de l'infraction ;
- 5 – les sources de revenus autres que celles résultant de l'accomplissement de l'infraction poursuivie, déclinées par période d'imposition ;
- 6 – les éléments de train de vie, tels que définis à l'article 168 du CGI, dont dispose l'auteur des infractions constatées ;
- 7 – les autres éléments de nature patrimoniale (titres de propriété de biens détenus en France ou à l'étranger, titres de participations dans des sociétés domiciliées en France ou à l'étranger) ;
- 8 – les éléments de nature financière (argent saisi, référence aux comptes de l'auteur de l'agissement ou sur lesquels ce dernier dispose d'une procuration)
- 9 – l'éventuelle réalisation par les services et unités de police et de gendarmerie de mesures conservatoires sur les biens de l'auteur de l'infraction.

Ces transmissions d'informations devront être actées en procédure par les officiers et agents de police judiciaire.

La nature des informations échangées est précisée dans les conventions conclues au niveau local.

2 - participation d'agents de la DGFIP à la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique

Les services de la DGFIP participent aux actions de lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique.

Dans ce cadre, outre la transmission d'informations aux services et unités de police et de gendarmerie, les agents de la DGFIP affectés au traitement de ces affaires procèdent, principalement du bureau, aux procédures de contrôle et de recouvrement des impôts de toute nature relatifs aux activités précitées afin de donner une suite fiscale aux faits délictueux poursuivis par le Ministère de l'Intérieur.

Ils peuvent, le cas échéant, intervenir sur place à l'occasion de contrôles fiscaux externes.

Les forces de sécurité prêtent, en tant que de besoin, aide et assistance aux agents de la DGFIP pour l'exercice de leurs missions, conformément aux dispositions de l'article L. 46 du livre des procédures fiscales.

Lorsque les circonstances le justifient, et sur réquisition, les agents de la DGFIP peuvent par ailleurs participer en tant que « sachants » aux procédures judiciaires, conformément aux prescriptions de l'article 60 du Code de procédure pénale. Dans cette hypothèse, l'agent de la DGFIP qui est intervenu dans la procédure judiciaire ne peut instruire le dossier dans le cadre des opérations de contrôle fiscal subséquentes.

IV – LES ACTIONS DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION

La DGFIP d'une part, la DGGN, la DGPN et la PP d'autre part s'engagent, en cas de besoins identifiés par l'une des deux parties, à assurer la formation d'agents de l'autre ministère afin, d'une part, d'améliorer par tous moyens la connaissance réciproque de l'organisation, des pouvoirs et des compétences de chacune des deux parties, et, d'autre part, d'améliorer la qualité des informations susceptibles d'être échangées dans des secteurs spécifiques pour optimiser leur utilisation.

V – DISPOSITIONS FINALES

Le présent protocole prend effet à compter de sa signature.

Fait à Paris, le 23 septembre 2009

**Le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des
collectivités territoriales**

**Le Ministre du Budget des comptes publics, de la
fonction publique et de la réforme de l'Etat**

Brice HORTEFEUX

Eric WOERTH