

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Numéro de dossier: BV.2023.27

Décision du 9 octobre 2023

Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux
Roy Garré, président,
Nathalie Zufferey et Felix Ulrich,
la greffière Joëlle Fontana

Parties

A., représenté par Mes Fouad G. Sayegh et Yacine
Rezki, avocats,

plaignant

contre

**ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES
CONTRIBUTIONS,**

partie adverse

Objet

Consultation des pièces (art. 36 DPA en lien avec les
art. 26 ss DPA); actes (art. 27 al. 1 et 3 DPA)

Faits:

- A.** Après obtention de l'autorisation du Chef du Département fédéral des finances (ci-après: DFF), le 8 juin 2017, la Division Affaires pénales et enquêtes de l'Administration fédérale des contributions (ci-après: DAPE et AFC) a ouvert, le 14 juin 2017, une enquête pénale fiscale à l'encontre de A. et de B. en raison de soupçons de graves infractions fiscales au sens des art. 190 ss de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) commises pour les périodes fiscales 2007 à 2015 (act. 6.1 et 6.2).
- B.** Le 16 juin 2023, A. a requis de la DAPE l'accès au rapport d'enquête préliminaire et à tout document ayant été administré en lien avec la décision du Conseiller fédéral en charge du DFF d'autoriser l'AFC à mener une enquête sur la base des art. 190 ss LIFD, en particulier, à la requête du Directeur de l'AFC du 23 mai 2017, ainsi qu'aux éléments au dossier mentionnés par le Conseiller fédéral dans son autorisation du 8 juin 2017 (act. 1.5).
- C.** Suite au refus de la DAPE du 21 juin 2023 de donner suite à sa requête (act. 1.6), A. a déposé une plainte auprès de la Directrice de l'AFC concluant à ce que l'accès aux pièces requis le 16 juin 2023 lui soit octroyé (act. 1.7).
- D.** Par décision du 26 juillet 2023, notifiée le 2 août 2023, la Directrice de l'AFC a rejeté la plainte de A. (act. 1.1).
- E.** Le 7 août 2023, A. (ci-après: le plaignant) a formé une plainte devant la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (ci-après: la Cour de céans) contre la décision précitée, concluant, principalement, à sa réforme, en ce sens que l'AFC lui accorde le droit de consulter le rapport d'enquête préliminaire, tout document ayant été administré en lien avec la décision d'autoriser l'AFC à mener une enquête fondée sur l'art. 190 LIFD et les éléments évoqués au dossier mentionné par le Chef du DFF dans ladite décision d'autorisation, et, subsidiairement, à ce qu'il soit ordonné à la DAPE de remettre à la Cour de céans lesdits documents et, cela fait, à ce qu'ils soient remis au plaignant, après avoir été épurés par la Cour de céans de toute information protégée par un secret prépondérant, le tout sous suite de dépens (act. 1).

- F. Invitée à ce faire, l'AFC a transmis le dossier de la cause et s'est déterminée le 5 septembre 2023, persistant intégralement dans les considérations et conclusions de sa décision du 26 juillet 2023 (act. 4 à 6).
- G. La réplique du 18 septembre 2023, par laquelle le plaignant persiste dans les siennes, a été transmise à l'AFC, pour information, le 20 septembre 2023 (act. 8 et 9).

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris, si nécessaire, dans les considérants en droit.

La Cour considère en droit:

- 1.
 - 1.1 La poursuite pénale des infractions à la LIFD s'effectue conformément aux dispositions de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif ([DPA; RS 313.0]; art. 191 LIFD).
 - 1.2 Conformément à l'art. 39 al. 2 let. a de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71), la présente procédure est régie par la DPA. Dans la mesure où la DPA ne règle pas exhaustivement certaines questions, les dispositions du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0) sont applicables en principe par analogie (ATF 139 IV 246 consid. 1.2; arrêt du Tribunal fédéral 1B_91/2019 du 11 juin 2019 consid. 2.1).
 - 1.3 La Cour de céans connaît des plaintes selon l'art. 26 ou 27 DPA formées contre les « actes d'enquête », soit en principe tous les actes de l'administration intervenant en application des art. 32 à 72 DPA, avant que l'enquête ne soit formellement close (ATF 128 IV 219 consid. 1.2 et références citées).
 - 1.4 Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas de mesures de contrainte (v. ATF 131 I 52 consid. 1.2.3), les actes ou omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent être l'objet d'une plainte adressée au directeur ou chef de l'administration (art. 27 al. 1 DPA). La décision rendue sur plainte est notifiée par écrit au plaignant (art. 27 al. 2 DPA) et peut être déférée à la Cour de céans, seulement pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 27 al. 3 DPA).

- 1.5** La plainte visant une décision sur plainte doit être déposée par écrit auprès de l'autorité compétente, avec des conclusions et un bref exposé des motifs, dans les trois jours à compter de celui où le plaignant a eu connaissance de l'acte d'enquête ou reçu notification de la décision (art. 28 al. 3 DPA). A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte et a un intérêt digne de protection à ce qu'il y ait une annulation ou modification (art. 28 al. 1 DPA). L'intérêt digne de protection au sens de la disposition précitée doit être actuel et pratique (ATF 118 IV 67 consid. 1; v. décision du Tribunal pénal fédéral BV.2015.26 du 3 février 2016 consid. 2.2 et les références citées).
- 1.6** En l'espèce, en tant que la décision entreprise dénie au plaignant le droit de consulter les actes requis, sa qualité pour agir doit être admise. Déposée le 7 août 2023 contre une décision notifiée le 2 août 2023 (v. *supra* Faits, let. D), la plainte l'a été en temps utile (v. art. 20 al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021], applicable par renvoi de l'art. 31 al. 1 DPA) et selon les formes prescrites. Elle est recevable et il y a lieu d'entrer en matière.
- 2.** Le plaignant se prévaut d'une violation de son droit d'être entendu et, en particulier, de consulter les actes pouvant servir de moyens de preuve, du fait du refus de l'AFC de lui donner accès aux pièces requises (act. 1, p. 6 ss).
- 2.1**
- 2.1.1** Le droit de consulter le dossier est une composante du droit d'être entendu, qui découle des art. 29 al. 2 Cst. et 6 ch. 3 CEDH (ATF 144 II 427 consid. 3.1; TPF 2013 159 consid. 2.2 p. 161; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2008.10 du 4 décembre 2008 consid. 2.2 et 2.3). Le droit applicable à la consultation du dossier d'une procédure de droit pénal administratif menée selon les art. 190 ss LIFD dépend du stade de celle-ci. En cours d'instruction, comme en l'espèce, la consultation du dossier est régie par les art. 26 à 28 PA, applicables par renvoi de l'art. 36 DPA (et, après la clôture de la procédure, par les dispositions de l'art. 114, en relation avec l'art. 193 al. 3 LIFD; TPF 2013 159 consid. 2.2 p. 161; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2022.21 du 28 décembre 2022 consid. 4.3.3 et arrêts cités). Les demandes de consultation de dossiers établis par l'administration avant l'ouverture de la procédure pénale administrative ne s'apprécient pas selon les règles de la DPA, mais selon les dispositions concrètement applicables au cas d'espèce (p. ex. art. 26 ss PA ou art. 8 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 [aLPD], désormais art. 25 de la loi fédérale sur la protection

des données du 25 septembre 2020, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023 [LPD; RS 235.1]; arrêt du Tribunal fédéral 1C_541/2014 du 13 août 2015 consid. 2.1; TPF 2013 159 consid. 2.5).

2.1.2 Selon l'art. 26 al. 1 PA, la partie ou son mandataire a le droit de consulter les mémoires des parties et les observations responsives des autorités (let. a), tous les actes servant de moyens de preuve (let. b) et la copie des décisions notifiées (let. c). L'art. 27 PA règle les cas dans lesquels le droit de consulter le dossier peut être limité. Selon cette disposition, la consultation peut être refusée si des intérêts publics ou privés essentiels exigent le maintien du secret (let. a et b) ou si l'intérêt d'une enquête officielle non encore close l'exige (let. c). Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes (art. 27 al. 2 PA). L'art. 28 PA prévoit qu'une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves.

2.1.3 L'exercice du droit de consulter le dossier présuppose l'obligation pour l'autorité de constituer le dossier, qui implique de consigner par écrit les éléments essentiels de la procédure, soit tout ce qui relève de l'affaire et qui peut être essentiel pour la décision, afin que l'intéressé puisse exercer les prérogatives qui découlent du droit d'être entendu (ATF 138 V 218 consid. 8.1.2; 131 II 670 consid. 4.3; 130 II 473 consid. 4.1 p. 477 et références citées; arrêts du Tribunal fédéral 2C_872/2021 du 2 août 2022 consid. 5.1; 1C_205/2015 du 29 octobre 2015 consid. 4; MASMEJAN-FEY/BERTHOUD, Commentaire romand, 2^e éd. 2017, n. 17a *ad* art. 114 LIFD). En procédure pénale administrative, ce principe est concrétisé à l'art. 38 al. 1 DPA, qui dispose que l'ouverture de l'enquête, son déroulement et les constatations essentielles faites à cette occasion doivent ressortir du dossier officiel. Les dossiers constitués par l'administration avant l'ouverture d'une procédure pénale ne font pas partie du dossier de la procédure tant qu'ils n'ont pas été formellement joints (TPF 2013 159 consid. 2; arrêt du Tribunal pénal fédéral BV.2022.21 du 28 décembre 2022 consid. 4; v. SPRENGER, Basler Kommentar, 2020, n. 22 *ad* art. 36 DPA, avec référence à TPF 2013 159 consid. 2.4).

2.2 L'AFC précise, dans sa décision attaquée, que le rapport d'enquête préliminaire (dont le but est de décrire et documenter les soupçons justifiant l'ouverture d'une enquête et de déterminer les mesures et la stratégie d'enquête envisagées) et la requête d'autorisation à l'attention du Chef du DFF (qui reprend, notamment, les soupçons du rapport) s'inscrivent dans les travaux préparatoires en vue de l'ouverture d'une enquête pénale fiscale et

constituent les prérequis obligatoires à l'obtention de l'autorisation d'ouverture d'enquête du Chef du DFF, mais ne sont pas pertinents pour l'enquête; ils ne seront pas utilisés dans l'administration des preuves ou pour l'établissement du rapport final d'enquête (art. 193 al. 1 LIFD). L'autorisation du Chef du DFF, avec l'ordonnance d'ouverture de la procédure, sont les deux premières pièces constituant le dossier de la procédure. Toutes les pièces établies et recueillies dès ce moment-là seront versées au dossier de la procédure et en feront partie. Les actes sur lesquels sont fondés les soupçons justifiant l'ouverture d'une procédure, qui ont servi de base à l'établissement du rapport d'enquête préliminaire et à la requête d'autorisation, sont versés dans le dossier de la procédure après l'ouverture de l'enquête (act. 1.1, p. 8).

- 2.3** En l'espèce, le prononcé entrepris retient que les actes dont le plaignant requiert l'accès ont été établis dans la phase préliminaire de l'enquête, ne font pas partie du dossier de la procédure pénale administrative *stricto sensu* et n'y ont pas été versés. Le plaignant n'y a pas accès et, en tout état de cause, n'encourt aucun préjudice de ce fait, dès lors qu'ils ne seront pas utilisés pour établir le rapport final d'enquête ou transmis à l'autorité fiscale, en vue de l'éventuelle procédure en soustraction d'impôt. En outre, les droits de la défense ont été garantis tout au long de la procédure pénale administrative. Enfin, le contenu de ces pièces, en tant qu'il a trait à la description des soupçons et à leur documentation, a été repris dans les pièces d'ouverture d'enquête et les procès-verbaux d'audition du plaignant (act. 1.1, p. 7).
- 2.4** Une telle argumentation est conforme à la jurisprudence précitée et ne prête pas le flanc à la critique. La consultation des actes requis ne peut avoir lieu sur la base de la DPA, ceux-ci n'étant pas versés, en tant que tels, au dossier de la procédure pénale administrative (seul le contenu de ceux-ci relatif aux soupçons l'est; v. *infra* consid. 2.5). Quant à l'accès requis auxdits documents, à l'aune des art. 26 à 28 PA (v. *supra* consid. 2.1.1 *in fine*), il a été refusé en raison de l'intérêt au maintien du secret sur ces pièces pour protéger les méthodes d'investigation et les sources de l'autorité, intérêt qui l'emporte sur celui du plaignant à accéder auxdits actes, en application de l'art. 27 PA (act. 1.1, p. 8). C'est à bon droit que l'AFC a procédé à une telle pesée d'intérêts et accordé un poids moindre à ceux individuels du plaignant (v. décision du Tribunal pénal fédéral BV.2022.21-23 du 28 décembre 2022 consid. 4.6.3 et arrêt cité).
- 2.5** S'agissant des soupçons eux-mêmes et de la documentation y relative issus de l'enquête préliminaire, ils figurent au dossier de la procédure pénale administrative auquel le plaignant a accès (v. art. 28 PA); comme l'a précisé

l'AFC dans sa réponse, le plaignant peut ainsi, en tout temps, contrôler la validité et de la fiabilité des moyens de preuves y relatifs (act. 6).

- 2.6** Pour le surplus, l'argument du plaignant relatif au contrôle de la licéité de la procédure préliminaire pour avoir accès à ces pièces tombe à faux, le principe même de l'ouverture de l'enquête ne pouvant être remis en cause (v. arrêt du Tribunal fédéral 8G.116/2003 du 26 janvier 2004 consid. 6.1, qui, en conséquence, refuse aux prévenus l'accès à la requête d'autorisation d'ouverture d'enquête formulée par l'AFC).
- 2.7** Partant, la décision de l'AFC déniaut au plaignant l'accès à la documentation requise, sur la base des art. 36 DPA, ainsi que 26 à 28 PA, doit être confirmée. Les critiques relatives au droit de consulter ses données personnelles, sur la base de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans; RS 152.3) et/ou de la LPD, ont fait l'objet d'une décision distincte du 4 septembre 2023 (act. 8.1) et échappent ainsi à l'examen de la Cour de céans, comme l'admet le plaignant lui-même (act. 1, p. 12 s.).
- 3.** Le recours doit ainsi être rejeté.
- 4.** Le plaignant, qui succombe, supportera un émolument, lequel est fixé à CHF 2'000.-- et entièrement couvert par l'avance de frais acquittée (art. 73 LOAP applicable par renvoi de l'art. 25 al. 4 DPA; art. 5 et 8 du règlement du Tribunal pénal fédéral sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale du 31 août 2010 [RFPPF; RS 173.713.162]).

Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:

1. La plainte est rejetée.
2. Un émolument de CHF 2'000.--, entièrement couvert par l'avance de frais versée, est mis à la charge du plaignant.

Bellinzone, le 9 octobre 2023

Au nom de la Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

La greffière:

Distribution

- Mes Fouad G. Sayegh et Yacine Rezki, avocats
- Administration fédérale des contributions

Indication des voies de recours

Il n'existe pas de voie de recours ordinaire contre la présente décision.