

...le projet de loi visant à

DONNER À LA DOUANE LES MOYENS DE FAIRE FACE AUX NOUVELLES MENACES

- **Première lecture**

Un « électrochoc », c'est ainsi que la directrice générale des douanes et des droits indirects a décrit la façon dont les agents des douanes avaient vécu la déclaration de **non-conformité à la Constitution de leur droit de visite**. Cette prérogative majeure des douaniers, qui leur confère un droit de fouille des personnes, des marchandises et des moyens de transport, n'avait fait l'objet d'aucune modification depuis 1948, en dépit des évolutions jurisprudentielles intervenues en matière de protection des droits fondamentaux.

Le droit de visite n'est pourtant pas une exception : **plusieurs dispositions du code des douanes nécessitent d'être modernisées et adaptées, que ce soit par rapport à la protection des droits et des libertés individuelles, aux nouvelles réalités technologiques, aux comportements des réseaux criminels ou encore à l'état de la menace**.

C'est tout l'objet du **projet de loi n° 531 (2022-2023) visant à donner à la Douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces**, déposé au Sénat le 13 avril 2023. La commission des finances a examiné le 17 mai 2023, sous la présidence de Claude Raynal, président, le rapport de M. Albéric de Montgolfier sur les **articles 6, 7, 9, 10, 12, 13 à 16**, la commission des finances ayant délégué l'examen des articles 1^{er} à 5, 8 et 11 à la commission des lois.

Avec le double objectif **d'encadrer sans entraver** les nouvelles prérogatives douanières et **d'accroître l'efficacité de la lutte contre les infractions douanières**, la commission a adopté **17 amendements** :

- à l'article 6, un amendement du rapporteur (**COM-67**) visant à **étendre le droit au recours contre les décisions de retenue temporaire d'argent liquide** par les agents des douanes, afin de placer le dispositif en conformité avec la jurisprudence de la Cour de cassation, ainsi que deux amendements rédactionnels (**COM-68** et **COM-69**) ;

- à l'article 9, deux amendements du rapporteur (**COM-70** et **COM-71**, tel que modifié par le sous-amendement **COM-82** du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Alain Richard) visant à rapprocher les dispositions applicables en matière de **retenue douanière** de celles prévues au sein du code de procédure pénale, afin de **renforcer les garanties** apportées aux personnes faisant l'objet d'une retenue et de favoriser la **complémentarité entre les douanes et l'autorité judiciaire**. La commission a également adopté un amendement rédactionnel (**COM-47**) du rapporteur pour avis ;

- à l'article 10, deux amendements du rapporteur (**COM-72** et **COM-73**) visant à **encadrer la nouvelle prérogative donnée aux agents des douanes de pouvoir procéder au « gel » des données numériques** dans le cadre d'une visite domiciliaire, en prévoyant que le téléchargement devra être opéré dans un délai de 30 jours et que seules les données en lien avec l'infraction pourront être saisies, en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. À l'initiative du rapporteur pour avis, la commission a également adopté un amendement **alignant les sanctions applicables** aux personnes faisant obstacle à l'accès aux données informatiques situées sur serveur distant sur celles applicables en cas d'obstacle à l'accès aux données hébergées sur un support physique (**COM-54**) ;

- à l'article 12, un amendement du rapporteur (**COM-75**) procédant à une **réécriture** de cet article confiant de nouvelles prérogatives aux agents des douanes pour **lutter contre les contenus illicites en ligne servant de support à la commission d'infractions douanières** (contrebande de marchandises prohibées, acquisition ou vente de tabac en ligne), afin d'assurer la **pleine effectivité du dispositif et le sécuriser juridiquement** ;

- à l'article 13, deux amendements du rapporteur (**COM-76** et **COM-77**) visant à **sécuriser l'extension et la modernisation du délit de blanchiment douanier**, pour ce qui relève notamment des personnes intéressées à la fraude et du lieu de commission de l'infraction sous-jacente ;
- à l'article 16, un amendement de coordination du rapporteur (**COM-80**)
- deux amendements du rapporteur portant **articles additionnels** (**COM-74** et **COM-79**) visant, d'une part, à **favoriser les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la Douane** en matière de lutte contre les infractions douanières et, d'autre part, à mieux **lutter contre la fraude à la détaxe de TVA**.

1. MAINTENIR LA SURVEILLANCE DOUANIÈRE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

A. LA DOUANE, ADMINISTRATION DE LA FRONTIÈRE ET DE LA MARCHANDISE

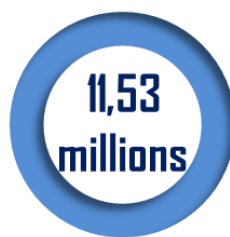
Administration de la marchandise, la Douane surveille et contrôle l'ensemble des flux de marchandises entrant et sortant du territoire. L'une de ses missions fondamentales, réaffirmée dans le cadre de sa revue stratégique, est de **lutter contre les trafics de marchandises prohibées et les flux financiers illicites**.

En 2022, la Douane a saisi



de stupéfiants, dont 17,9 tonnes de cocaïne

La Douane a retiré



d'articles contrefaits du marché en 2022

La Douane a saisi ou identifié des avoirs pour un montant de



en 2022 au titre de la lutte contre la fraude financière

Administration de la frontière, la Douane dispose d'un positionnement privilégié, au cœur des principaux vecteurs d'entrée des marchandises prohibées sur le territoire. Elle doit désormais « tenir » une **frontière caractérisée par sa multi-dimensionnalité** : maritime, terrestre, aérienne et, bien sûr, numérique.

Des prérogatives aux « particularités marquées », liées à la nature même des infractions douanières

Dans son étude sur les pouvoirs d'enquête et de contrôle des administrations¹, le Conseil d'État relève les « *particularités marquées* » des pouvoirs d'investigation dont sont dotés les agents des douanes. Ces spécificités tiennent à la **nature même des infractions douanières**, « *qui se caractérisent par leur caractère fugace et le fait que les contrevenants sont davantage susceptibles de porter sur eux des indices matériels de fraude* ».

Pour autant, ces prérogatives doivent **s'adapter aux nouvelles réalités**, tout en étant assorties d'un encadrement suffisant pour s'assurer de leur **conformité à la jurisprudence constitutionnelle et européenne** en matière de garantie des droits et des libertés individuelles. **Encadrer sans entraver**, concilier l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction (douanière) et la protection des libertés personnelles, tels furent les deux prismes d'analyse du rapporteur dans l'examen des dispositions du présent projet de loi.

¹ [Étude du Conseil d'État sur les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'administration](#) (avril 2021).

B. SURVEILLER ET CONTRÔLER LES FLUX FINANCIERS AUX FRONTIÈRES ET À L'INTÉRIEUR DU TERRITOIRE NATIONAL

L'article 6 crée un **dispositif de retenue temporaire d'argent liquide circulant à l'intérieur du territoire, lorsqu'il existe des indices que cet argent est lié à l'une des activités criminelles** suivantes : terrorisme, fabrication et trafic de stupéfiants, criminalité organisée, corruption, fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et fraude fiscale grave. Ce dispositif se veut le pendant des **retenues temporaires applicables aux flux d'argent liquide en provenance ou à destination de l'étranger**, en cas de violation des obligations déclaratives ou en cas d'indices de lien avec l'une des activités criminelles précitées.

La création d'une retenue pour les flux d'argent liquide sur le territoire national avait été défendue par le rapporteur dans le cadre du rapport qu'il avait commis avec Claude Nougéin sur la Douane face au trafic de stupéfiants¹. **La lutte contre les trafics illicites ne peut désormais plus être conçue sans une action en parallèle sur les flux financiers.** Or, les réseaux criminels se sont adaptés aux contrôles aux frontières et recourent de plus en plus à des **collecteurs de fonds sur le territoire national**. Pourtant, en l'état actuel du droit, il est impossible pour les agents des douanes de retenir temporairement les sommes découvertes lors de contrôles sur le territoire.

Une évolution est donc primordiale. Le rapporteur s'est attaché à examiner si cette nouvelle retenue temporaire d'argent liquide « sur le territoire national » était entourée des **mêmes garanties** que les retenues « aux frontières ». Ce sont en effet les mêmes, qu'il s'agisse des indices sur lesquels pourront s'appuyer les agents des douanes pour retenir temporairement l'argent liquide (faisceau d'indices), de la durée de retenue (30 jours renouvelables jusqu'à un maximum de 90 jours) et du droit au recours. À cet égard, pour tenir compte d'un arrêt de la Cour de cassation du 22 mars 2023, la commission a adopté **l'amendement COM-67**, qui vise à préciser qu'en plus de la personne à laquelle a été notifiée la décision de retenue temporaire, **le propriétaire de l'argent liquide, s'il s'agit d'une autre personne, peut aussi exercer un recours contre cette décision.** Deux amendements rédactionnels ont également été adoptés par la commission (**COM-68 et COM-69**).

233 cas de blanchiment douanier en 2022, pour 350,7 millions d'euros redressés (+ 610 % en cinq ans)

L'article 13 vise à **moderniser le délit de blanchiment douanier**, de manière à :

- étendre le champ d'application territorial du délit de blanchiment douanier, en précisant, d'une part, que les **activités portant sur le produit de l'infraction à l'origine du blanchiment peuvent être réalisées sur le territoire national**, ce qui vise notamment les fonds transportés par des « mules » entre le territoire métropolitain et la Guyane et, d'autre part, que **cette infraction d'origine peut être commise à l'étranger**. Sur ce point, la commission a **clarifié la rédaction**, de manière à ce qu'elle soit cohérente avec les dispositions de la directive européenne anti-blanchiment du 20 mai 2015 (**amendement COM-77**) ;
- accroître le périmètre des personnes pouvant être sanctionnées au titre du blanchiment douanier, en **étendant le champ de la notion de « personnes intéressées à la fraude »**. La commission a parachevé cette logique en étendant cette fois-ci le champ de l'intéressement à la fraude aux délits d'importation ou d'exportation commis par le biais de fausse déclaration, seuls les délits sans déclaration étant aujourd'hui couverts (**amendement COM-76**) ;
- inclure les **cryptoactifs** parmi les fonds pouvant relever du délit de blanchiment douanier.

C. DOTER LA DOUANE D'UNE RÉSERVE OPÉRATIONNELLE POUR LUI PERMETTRE DE DISPOSER D'UN VIVIER D'AGENTS EN CAS D'URGENCE

L'article 7 vise à **créer une réserve opérationnelle douanière** pour permettre à la Douane de faire face à des **situations d'urgence** ou à des pics d'activité. Il ne s'agit donc en aucun cas de substituer des emplois douaniers par des réservistes. La réserve permettra par ailleurs aux différentes directions de pouvoir bénéficier de **compétences rares** ou difficiles à recruter, par exemple dans le domaine informatique.

¹ [Rapport d'information n° 45](#) (2022-2023) de MM. Albéric de MONTGOLFIER et Claude NOUGEIN.

Le rapporteur relève avec intérêt que les dispositions prévues pour la création de cette réserve, que ce soit en termes de durée et de conditions du contrat d'engagement, de conciliation entre temps de réserve et temps professionnel, de formation ou de déroulement de carrière, s'inspirent très largement des **dispositions applicables à la retenue opérationnelle de la police nationale**, dont la création avait initialement été portée par le Sénat. Il y a donc lieu de se satisfaire de leur reprise pour les douaniers réservistes.

Alors que la France se prépare à accueillir de **grands événements internationaux** et que la Douane est de **plus en plus sollicitée pour lutter contre les trafics et la fraude**, les réservistes pourront apporter leur soutien sur des missions temporaires, sans que la direction des douanes n'ait besoin de réorganiser ses effectifs « permanents » au détriment de leurs missions quotidiennes. La Douane, qui vise 300 réservistes d'ici 2025, était par ailleurs la dernière administration de l'État en uniforme à ne pas disposer de sa propre réserve opérationnelle.

2. MODERNISER LE CADRE D'EXERCICE DES POUVOIRS DOUANIERS

A. ADAPTER LES POUVOIRS DOUANIERS AUX NOUVELLES RÉALITÉS NUMÉRIQUES

1. De nouvelles prérogatives pour permettre aux agents des douanes d'accéder aux données et aux supports informatiques lors des retenues douanières et des visites domiciliaires

L'article 9 vise à permettre aux agents des douanes de **prendre connaissance et de saisir, au cours d'une retenue douanière, des objets et des documents qui se rapportent à un flagrant délit douanier**, y compris lorsque le support de ces documents est numérique. Il s'agit de répondre à un **besoin opérationnel** : des informations nécessaires aux enquêtes douanières sont par exemple souvent contenues dans les téléphones portables des personnes retenues.

Des copies pourront être faites des données numériques ainsi saisies, soit au cours de la retenue, soit postérieurement, sur autorisation du procureur de la République. **Une procédure de restitution est prévue et encadrée** : les agents des douanes décident de la restitution, dans des délais relativement courts – 30 jours après réception d'une requête ou d'office deux mois après la saisie – les décisions de non-restitution étant susceptibles de recours.

Pouvoir effectuer des investigations sur tous les supports, mais sous réserve d'un strict encadrement

Des amendements rédactionnels (**COM-70**) et de précision (**COM-71**) ont été adoptés par la commission, dont le deuxième tel que modifié par le sous-amendement du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Alain Richard (**COM-82**), pour rapprocher ces dispositions de celles prévues par le code de procédure pénale **tout en tenant compte des spécificités des procédures douanières**. La commission a également adopté un deuxième amendement rédactionnel à l'initiative du rapporteur pour avis (**COM-47**).

L'article 10 permet en outre aux agents des douanes habilités à cet effet, et dans le cadre d'une visite domiciliaire, de **procéder au gel de données stockées** sur des serveurs informatiques situés à l'extérieur du lieu de visite. Alors que de plus en plus de données sont conservées sur des systèmes de *cloud*, cette procédure de « gel » vise à éviter que les données ne soient **altérées ou effacées** et donc à **préserver leur intégrité** en vue de leur téléchargement et de leur exploitation ultérieure par les agents des douanes.

La commission a toutefois estimé qu'il était nécessaire de renforcer l'encadrement du dispositif :

- en introduisant **un délai au terme duquel les agents des douanes devront avoir procédé au téléchargement des données « gelées », à savoir 30 jours (amendement COM-72)** ;
- en précisant explicitement que les **données finalement saisies doivent être en lien avec l'infraction recherchée**, en accord avec la jurisprudence constitutionnelle sur le téléchargement des données (**amendement COM-73**).

Elle a également adopté, sur proposition du rapporteur pour avis de la commission des lois, un amendement visant à aligner les sanctions applicables aux personnes faisant obstacle à l'accès des agents des douanes aux données informatiques hébergées sur un système distant à celles prévues en cas d'obstacle à l'accès aux données hébergées sur un support physique (**COM-54**).

L'article 10 prévoit également que les **officiers de douane judiciaire (ODJ)** pourront assister les douaniers lors des **visites domiciliaires**, en lieu et place des officiers de police judiciaire (OPJ). Le rapporteur soutient cette évolution, alors que les OPJ sont en nombre insuffisant. Cette mesure apporte également une réponse opérationnelle à la disparition programmée du service de police nationale détachée (SPND) auprès de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), les OPJ n'y étant plus renouvelés.

2. La lutte contre les infractions douanières commises à partir de contenus illicites en ligne, un enjeu pour tenir la « frontière numérique », à condition de prévoir des garanties suffisantes pour préserver la liberté d'expression et de communication

L'article 12 vise à donner de nouvelles prérogatives aux agents des douanes pour **prévenir les infractions commises par l'intermédiaire d'internet**. Les agents habilités pourront demander aux intermédiaires en ligne de prendre les mesures utiles pour retirer ou pour rendre inaccessibles les contenus ayant permis la commission d'infractions douanières graves, à savoir **les délits douaniers de contrebande ainsi que la vente et l'acquisition de tabac en ligne**.

En l'absence de réponse de la part des intermédiaires, les agents pourront demander aux opérateurs de registre, aux bureaux d'enregistrement de domaines ou aux exploitants de moteur de recherche, d'annuaire ou de service de référencement de **prendre toutes mesures utiles pour faire cesser le référencement des contenus illicites ou de procéder à la suspension du nom de domaine**. Enfin, ils pourront **demandeur au tribunal judiciaire de supprimer un ou plusieurs noms de domaines ou un ou plusieurs comptes de réseaux sociaux**.

Tenir la frontière numérique, c'est faire en sorte que les produits achetés en ligne et acheminés depuis l'étranger, n'échappent pas au respect des normes¹

Si le rapporteur est favorable au dispositif proposé et en perçoit **les avancées pour la lutte contre les infractions douanières les plus graves**, il considère que plusieurs ajustements sont nécessaires pour assurer la **pleine effectivité du dispositif et le sécuriser juridiquement**. La possibilité de déréférencer des sites, de suspendre ou de supprimer des noms de domaine et de supprimer des comptes de réseaux sociaux constitue en effet **une atteinte à la liberté d'expression et de communication, qu'il convient dès lors de strictement encadrer, en s'appuyant sur la jurisprudence constitutionnelle et européenne**.

La commission a adopté **l'amendement COM-75** afin de procéder à la réécriture du présent article pour préciser le champ des infractions visées, encadrer les délais de réponse des intermédiaires, préciser que les agents des douanes devront adopter une approche « graduée » – la saisine du tribunal judiciaire ne pouvant qu'intervenir en dernier ressort – et apporter plusieurs corrections et précisions.

B. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE TABACS ET LA FRAUDE

L'article 14 renforce **les sanctions applicables aux trafics de tabacs**, d'abord en **élargissant la peine complémentaire de confiscation pour délit de contrebande** aux biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre – cette disposition couvrant l'ensemble des marchandises prohibées et les produits du tabac manufacturé.

¹ Contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects pour la période 2022-2025.

Ensuite, il crée une peine complémentaire d'interdiction du territoire pour les étrangers condamnés pour contrebande de tabacs ou de stupéfiants, qui serait prononcée selon les conditions d'application prévues par le code pénal.

Enfin, les sanctions pénales applicables à la fabrication, à la détention et au trafic de tabacs seraient portées d'un an à trois ans d'emprisonnement, voire de cinq ans à dix ans d'emprisonnement pour les faits commis en bande organisée.

Ces sanctions renforcées doivent permettre de lutter contre l'augmentation des volumes de

produits de tabacs concernés par les trafics et contre le développement de la poly-criminalité des individus impliqués. La commission a adopté un amendement rédactionnel (COM-78).

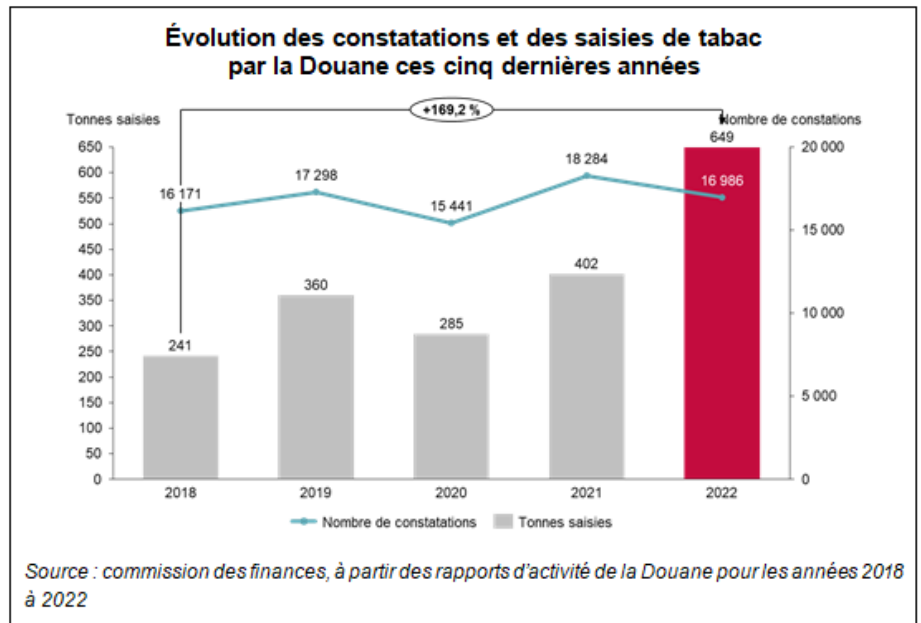
Enfin, toujours dans l'objectif de renforcer la lutte contre les infractions douanières et la fraude, la commission a adopté deux amendements portant articles additionnels afin :

- d'améliorer les échanges entre l'autorité judiciaire et la Douane en procédant à une actualisation de l'article 343 bis du code des douanes, qui n'a pas été modifié depuis 1964 et ne tient donc pas compte des réformes judiciaires (COM-74) ;
- d'améliorer la lutte contre la fraude à la détaxe de TVA, en permettant aux agents des douanes dûment habilités à cet effet d'accéder automatiquement aux informations détenues par la direction générale des finances publiques sur les résidences fiscales des voyageurs, ce qui permettrait de mieux cibler les contrôles (COM-79).

C. MODERNISER LE CODE DES DOUANES, UN IMPÉRATIF DE LISIBILITÉ ET DE MISE EN CONFORMITÉ

L'article 15 porte une demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder à la recodification de la partie législative du code des douanes. Si le rapporteur n'est pas, par principe, favorable aux ordonnances, il estime que procéder ainsi pour recodifier le code des douanes, un travail particulièrement technique et long, se justifie au regard de l'état actuel du code, devenu illisible et contenant des dispositions obsolètes qui, pour certaines d'entre elles, n'ont pas été modifiées depuis les années 1950 ou la création du marché unique.

L'article 16 précise les conditions d'application du présent projet de loi dans les collectivités d'Outre-mer, la commission ayant simplement adopté un amendement de coordination (COM-80).



Albéric de MONTGOLFIER
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
d'Eure-et-Loir

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.28



...le projet de loi visant à

DONNER À LA DOUANE LES MOYENS DE FAIRE FACE AUX NOUVELLES MENACES

Réunie le 17 mai 2023 sous la présidence de François-Noël Buffet, la commission des lois a **adopté avec modifications**, sur le rapport d'Alain Richard, les articles 1^{er} à 5, 8 et 11 du projet de loi n° 531 (2022-2023) *visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces*, pour lesquels elle bénéficiait d'une délégation au fond ; elle a par ailleurs adopté des amendements aux articles 9, 10 et 12, dont elle s'était saisie pour avis.

La commission a souscrit aux grandes lignes de cette réforme, dictée par la nécessité de réformer le « droit de visite douanière » après une censure prononcée par le Conseil constitutionnel le 22 septembre 2022. Elle a, pour autant, estimé nécessaire de mieux encadrer l'exercice de ce droit, à la fois emblématique des prérogatives douanières et potentiellement porteur d'atteintes lourdes aux droits individuels ; s'agissant des autres dispositions qui lui étaient soumises, elle a souhaité clarifier le régime des nouveaux outils dont le Gouvernement entend doter l'administration des douanes **et favoriser, dans tous les cas où des dérogations par rapport au droit commun ne se justifient pas, l'alignement du code des douanes sur le code de procédure pénale.**

C'est dans cette perspective que la commission des lois a **adopté 34 amendements**, préfigurant les grands principes qui devront être suivis lors de l'indispensable réécriture globale du code des douanes.

1. LA DOUANE : UNE ADMINISTRATION SINGULIÈRE, DOTÉE DE POUVOIRS D'ENQUÊTE LARGES ET DÉROGATOIRES

A. LA DOUANE, ACTRICE CENTRALE DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS

Souvent décrite comme une « *administration de la marchandise et de la frontière* », **l'administration des douanes exerce un rôle majeur dans la lutte contre les trafics de toute nature (stupéfiants, armes, tabacs de contrebande...) et, plus généralement, contre la criminalité organisée.** Son niveau d'activité en 2022 atteste de l'importance de ses missions : selon le ministère chargé des comptes publics, la douane a ainsi saisi **104,53 tonnes de drogues pour une valeur de revente illicite estimée à plus d'un milliard d'euros**, 640,1 tonnes de tabacs et de cigarettes et 11,53 millions d'articles de contrefaçon.

Les objectifs assignés pour l'avenir aux douanes témoignent d'une ambition forte, inscrite au cœur du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025 et réaffirmée lors de la présentation du plan de lutte contre la fraude fiscale et douanière le 9 mai 2023 : **le Gouvernement vise ainsi le démantèlement ou l'entrave de 100 filières criminelles chaque année et une priorisation de l'intervention des douanes dans le e-commerce**, avec la volonté, à l'horizon 2025, de relever 32 500 infractions dans le fret express et postal par an et de **scanner l'intégralité des colis postaux venant de pays non-européens.**

> STUPÉFIANTS

Sur le territoire national

104,08 t**saisies**(-9,42% par rapport à 2021)
> 2^e plus haut niveau de résultats depuis 2015**17,86 t****cocaïne**
(-4,08% par rapport à 2021)**66,25 t****cannabis**
(-11,50% par rapport à 2021)**627 kg****héroïne**
(+34,55% par rapport à 2021)A l'étranger,
sur renseignement
de la douane française**20,97 t****saisies**dont
16,64 t
cocaïne**4,32 t**
cannabis

> TABACS DE CONTREBANDE

16 986**constatations**
(-7,10% par rapport à 2021)**649,07 t****saisies**
(sur le territoire national)
(+61,43% par rapport à 2021)

> FRAUDE FINANCIÈRE

175,54 M€**avoirs saisis ou identifiés**
(+40,31% par rapport à 2021)**233 cas de blanchiment douanier**
350,70 M€ redressés

> CONTREFAÇONS

11,53 M**d'articles retirés du marché**
(+26,84%)Source : Direction générale des douanes et des droits indirects
(dossier de présentation du projet de loi)

Pour autant, l'administration des douanes fait aujourd'hui face à un double défi. D'une part, actrice essentielle en matière de trafics, elle est confrontée, comme les autres acteurs de la sécurité intérieure, à **une intensification des flux illégaux, à une complexification des pratiques délinquantes et à une adaptabilité de plus en plus forte des réseaux criminels**, notamment grâce à l'appui offert aux délinquants par les nouvelles technologies ; d'autre part, elle gère désormais des frontières de natures multiples puisque, **aux traditionnelles frontières terrestre, maritime et aérienne, s'ajoute désormais une frontière numérique** tandis que, dans un espace Schengen intégré, les douanes doivent adapter leurs méthodes d'action à la spécificité des flux internationaux auxquels sont exposées les différentes parties de notre territoire.

B. DES MOYENS LARGEMENT EXORBITANTS DU DROIT COMMUN, FRAGILISÉS POUR CERTAINS PAR LEUR NON-CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION

Pour exercer ses missions, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) dispose de services spécialisés, à l'instar de la **direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)** et du **service d'enquête judiciaire des finances (SEJF)**. Le code de procédure pénale (article 28-1) permet, en outre, à certains de ses agents, spécialement et individuellement habilités, d'exercer des **fonctions de police judiciaire pour la répression d'infractions graves en matière douanière ou financière**.

Cette répression s'exerce dans un cadre juridique original fixé par le code des douanes, souvent qualifié d'exorbitant et **qui se distingue du droit commun par l'ampleur des pouvoirs confiés aux agents enquêteurs et, souvent, par la faiblesse du rôle confié à l'autorité judiciaire dans la supervision de ces mêmes pouvoirs**. L'arsenal juridique mis à la disposition des douanes comporte ainsi, entre autres, une retenue douanière assimilable à une mesure de garde à vue et la visite des domiciles et des locaux professionnels, analogue à une perquisition.

Jusqu'à la censure de ces dispositions par le Conseil constitutionnel (voir *infra*), **les agents douaniers bénéficiaient également d'un « droit de visite »** figurant à l'article 60 du code, leur permettant, « *Pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, [...] [de] procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes* », sans limitation de lieu, d'horaire ou de circonstances.

Si cette formulation, laconique et inchangée depuis 1948, a été progressivement encadrée par la chambre criminelle de la Cour de cassation, **elle a été jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel par une décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, faute d'un cadre « tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction »**. Constituant, en tant que telles, une atteinte disproportionnée au droit d'aller et de venir et au respect de la vie privée, ces dispositions seront abrogées dès le 1^{er} septembre 2023. Cette situation impose l'intervention du législateur, tant pour éviter la création d'un vide juridique que pour **assurer enfin une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, objectif auquel participe la lutte contre la fraude douanière, et les droits individuels garantis par la Constitution**.

Dotée de prérogatives singulièrement étendues, **l'administration douanière s'estime, dans le même temps, pour partie désarmée face aux nouveaux usages des trafiquants**. Elle déplore ainsi de ne pas disposer de leviers juridiques permettant d'appréhender le volet numérique des infractions, aujourd'hui négligé par le code des douanes, qu'il s'agisse de la commission en ligne de certains délits douaniers ou du recueil de preuves prenant la forme de contenus ou de données informatiques ; elle souhaite, de même, que la DNRED puisse recourir plus largement à certaines techniques de renseignement dont l'usage lui semble actuellement insuffisant.

2. LE PROJET DE LOI : SÉCURISER LA VISITE DOUANIÈRE ET ADAPTER LE DROIT AUX BESOINS OPÉRATIONNELS DES AGENTS DES DOUANES

Renvoyé à la commission des finances, **le projet de loi comporte 16 articles, dont 7 ont fait l'objet d'une délégation au fond auprès de la commission des lois** ; ceux-ci portent sur la refonte du « *droit de visite* » (articles 1^{er} à 5), sur la sonorisation et la captation d'images sans consentement des personnes intéressées (article 8) et sur l'expérimentation d'une durée de conservation étendue des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation ou « LAPI » (article 11).

D'autres articles, sans avoir fait l'objet d'une délégation, ont un lien étroit avec le périmètre de compétences de la commission des lois dans la mesure où ils concernent l'exercice, par les agents des douanes, de leurs pouvoirs d'enquête ou visent à les doter d'outils juridiques nouveaux (articles 9, 10 et 12). Ils ont justifié sa saisine pour avis.

A. LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE 60 DU CODE DES DOUANES

Les articles 1^{er} et 2 du projet de loi découlent directement de l'obligation posée par la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022 de définir, avant le 1^{er} septembre 2023, un nouveau régime pour la visite douanière telle qu'elle est prévue à l'article 60 du code des douanes.

Afin de répondre aux critiques formulées par le Conseil constitutionnel, **l'article 1^{er} définit de manière plus stricte, et en supprimant toute possibilité d'extension par arrêté ministériel, la zone terrestre du « rayon des douanes », périmètre établi à partir des frontières terrestres et du littoral au sein duquel les agents des douanes disposent de prérogatives étendues de contrôle**.

L'article 2 tend pour sa part à **remplacer l'article 60 du code des douanes par 11 articles présentant une gradation dans les pouvoirs des agents des douanes en matière de visite, en fonction du lieu et des motifs**, et adaptant en conséquence le contrôle exercé par le juge et les garanties offertes aux personnes contrôlées. **La visite**

douanière est fondée désormais soit sur le lieu où elle se déroule, le rayon des douanes ou les ports, aéroports et gares ouverts au trafic international, **soit sur l'ensemble de la voie publique pour des motifs particuliers, lorsqu'une infraction est soupçonnée ou recherchée**. La recherche des infractions douanières les plus graves, comme le trafic de stupéfiants, est soumise à l'information préalable du procureur de la République.

L'**article 3** étend le nouveau régime des personnes soumises à une visite douanière à celle présentes lors **de la visite d'un navire**.

L'**article 4** encadre les modalités selon lesquelles **un agent des douanes qui constate une infraction flagrante de droit commun peut intervenir avant de remettre la personne interpellée à officier de police judiciaire. Il ouvre aussi la possibilité de remise de la personne et des indices appréhendés à un agent de douane judiciaire**.

L'**article 5** apporte pour sa part une précision sur le fondement en droit européen des **contrôles exercés aux frontières sur les personnes par les agents des douanes**.

B. L'INTÉGRATION DU VOLET NUMÉRIQUE DES INFRACTIONS DOUANIÈRES

Le projet de loi entend, en deuxième lieu, **moderniser les procédures d'enquête douanière pour mieux prendre en compte la cyber-délinquance** (article 12) ainsi qu'**élargir les prérogatives confiées aux enquêteurs en matière d'accès aux données informatiques** en cas de retenue douanière ou de visite domiciliaire (articles 9 et 10).

Tout d'abord, constatant que les agents des douanes n'ont pas, en l'état du droit, la possibilité de prendre connaissance – et *a fortiori* de saisir – les pièces et documents informatiques se trouvant sur un support informatique ni lors des retenues douanières, pour les supports physiques dont la personne retenue est en possession (téléphones portables, ordinateurs...), ni, s'agissant des contenus informatiques hébergés à distance, lors des visites domiciliaires, le projet de loi prévoit :

- **de permettre aux agents des douanes de prendre connaissance des objets et du contenu des documents, quel qu'en soit le support, qui se trouvent en la possession de la personne retenue**, puis de les saisir s'ils se rapportent au flagrant délit ayant motivé le placement en retenue douanière (article 9), ce qui faciliterait tant la confirmation de l'implication de la personne retenue que l'identification d'éventuels co-auteurs ou commanditaires. Le texte vise, en outre, à permettre aux agents des douanes, et notamment à la DNRED, de **faire une copie des supports informatiques physiques pour en exploiter le contenu à l'issue de la retenue**, sur autorisation du procureur de la République et y compris si la personne concernée a été remise en liberté en l'absence de poursuites à son encontre ;
- **d'autoriser, lors des visites domiciliaires douanières et fiscales, un « gel » des données informatiques accessibles depuis les lieux visités mais stockées sur des systèmes informatiques distants**, par exemple sur un *cloud* ou sur certains serveurs de stockage en réseau (dits « NAS »), afin d'éviter leur altération, voire leur effacement par des complices ou des co-auteurs (article 10). Cette mesure pourrait, en particulier, empêcher une intervention extérieure sur les crypto-actifs détenus par les auteurs d'infractions. Les agents pourraient accéder « *ultérieurement* » au contenu gelé, dans des conditions analogues à celles prévues en cas de perquisition.

Outre ces évolutions, **l'article 10 substitue à l'accompagnement par un officier de police judiciaire en cas de visite domiciliaire un accompagnement par un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du code de procédure pénale**. En effet, le code des douanes exige à ce jour la participation d'un officier de police judiciaire (OPJ) aux visites domiciliaires et confie à celui-ci une compétence exclusive pour la réalisation de certains actes de procédure (réquisition de témoins en cas d'absence de l'occupant des lieux ; signature des procès-verbaux, auxquels sont annexés un inventaire des objets saisis ; ouverture des portes par un tiers en cas de refus de l'occupant ou d'impossibilité d'accès...). **L'officier de police judiciaire est, fréquemment, le seul intervenant à la procédure qui soit extérieur à l'administration des douanes**, aucune information ou autorisation de l'autorité judiciaire n'étant requise lorsque la visite fait suite à un flagrant délit.

L'administration douanière indique que l'accompagnement par un OPJ pose des difficultés en pratique au vu du caractère peu prévisible des visites domiciliaires, qu'il n'est souvent pas possible de planifier en amont, et qu'une telle évolution est rendue nécessaire en vue de la suppression, programmée en 2025 ou 2026, du service de police nationale détaché (SNPD), spécialement dédié à cette mission. Elle estime, en outre, que **cette réforme nécessiterait un abondement en effectifs d'agents habilités (évalué à 26 postes)**, ceux-ci devant pour des raisons fonctionnelles être distingués de leurs homologues exerçant des fonctions d'enquête et rattachés au SEJF.

Le projet de loi vise également à renforcer la lutte contre la criminalité en ligne. En effet, bien que la vente en ligne de marchandises prohibées à l'importation soit une réalité courante, aucun dispositif de lutte contre les contenus illicites en ligne n'est prévu à ce jour par le code des douanes.

Pour combler cette lacune, l'article 12 comporte un dispositif librement inspiré de l'article L. 521-3-1 du code de la consommation précité et créant un système relativement complexe dans lequel **certaines agents des douanes pourraient, lorsqu'ils constatent qu'une infraction douanière grave est commise en ayant recours à un moyen de communication électronique, inviter les responsables de services en ligne concernés à retirer ou à rendre inaccessibles les contenus litigieux.**

En cas d'échec de ce dispositif, les agents des douanes concernés pourraient soit demander aux opérateurs compétents de faire cesser le référencement du contenu, voire à supprimer le nom de domaine, soit demander au tribunal judiciaire de procéder à la suppression des noms de domaine.

C. L'EXTENSION DES OUTILS EN MATIERE D'ENQUÊTE ET DE RENSEIGNEMENT DOUANIERS

L'article 8 du projet de loi propose d'étendre aux enquêtes douanières une nouvelle technique spéciale, la sonorisation et la captation d'images, soumise aux mêmes modalités d'autorisation et de contrôle que les techniques spéciales auxquelles il est possible de recourir dans le cadre des enquêtes judiciaires.

Le projet de loi prévoit enfin, à titre expérimental ou permanent, d'offrir de nouveaux outils aux agents du renseignement douanier.

L'article 11 propose, quant à lui, l'expérimentation d'une durée de conservation élargie des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI). Créés en 2003 et aujourd'hui intégrés au code de la sécurité intérieure, les LAPI ont vu leur usage progressivement facilité et étendu ; en l'état du droit, **leur emploi est limité à la prévention et à la répression de certaines infractions d'une particulière gravité, y compris des infractions douanières** (par exemple la contrebande, l'exportation et l'importation commises en bande organisée). Concrètement, les LAPI prennent une photographie des plaques d'immatriculation des véhicules qui circulent partout où ils sont implantés (il peut s'agir de dispositifs fixes ou mobiles) et en assurent la lecture automatique. Les données ainsi collectées ont vocation à être rapprochées avec certains fichiers (fichier relatif aux véhicules volés ou signalés et système d'information Schengen, au sein duquel sont notamment inscrits des véhicules lorsqu'ils sont clairement associés à des infractions pénales graves ou lorsqu'ils sont recherchés aux fins d'une saisie ou de la preuve dans des actions en matière pénale) afin de **repérer les véhicules dont la présence peut révéler l'existence d'une menace ou être liée à une infraction pénale. Ces données sont conservées pendant 15 jours si elles ne donnent pas lieu à un rapprochement positif, et un mois dans le cas contraire** (le système émet alors une alerte qui signale l'existence d'un rapprochement).

Face au durcissement de la criminalité organisée, le Gouvernement souhaite expérimenter un système de conservation étendue des données issues des LAPI, notamment pour faciliter la détection des convois routiers transitant en France, depuis ou vers des pays limitrophes (Espagne ou Belgique, en particulier) afin d'acheminer des produits stupéfiants. À cette fin, est projetée une expérimentation d'une durée de trois ans permettant de **conserver les données des LAPI pendant 4 mois et de mettre en œuvre de nouveaux traitements de**

données à caractère personnel, n'intégrant pas la consultation de fichiers supplémentaires mais permettant de détecter automatiquement les comportements suspects de véhicules. Cette expérimentation serait réservée aux agents de la DNRED ; son évaluation ferait l'objet, au plus tard six mois avant son terme, d'un rapport d'évaluation transmis au Parlement et à la CNIL afin d'apprécier non seulement l'efficacité du dispositif en matière de lutte contre la criminalité organisée, mais aussi l'« *effectivité des garanties apportées pour assurer la protection des données personnelles et le respect de la vie privée* ».

3. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : TROUVER LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE L'IMPÉRATIF D'EFFICACITÉ DES ENQUÊTES DOUANIÈRES ET LA PRÉSERVATION DES DROITS INDIVIDUELS

La commission des lois a pleinement souscrit à l'esprit du projet de loi et s'est attachée à tenir le plus grand compte des besoins opérationnels de l'administration des douanes, dont le rôle crucial n'est plus à démontrer. Dans ce cadre, elle a adopté des amendements visant à préciser, clarifier et sécuriser non seulement les dispositifs nouveaux créés par le texte du Gouvernement, mais aussi les dispositions existantes sous-jacentes.

A. PRÉCISER, POUR MIEUX LES SÉCURISER, LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE VISITE DOUANIÈRE

La commission a estimé que la réforme proposée du droit de visite douanière répond aux exigences constitutionnelles en matière de préservation de la liberté d'aller et venir et de protection de la vie privée. **Tout en préservant la capacité opérationnelle des douanes, les nouveaux articles 60 à 60-10 apportent l'encadrement légal nécessaire en matière de lieux où peuvent s'exercer les visites et de motifs permettant de les fonder.** Le rapprochement des garanties offertes aux personnes avec celles prévues par le code de procédure pénale constituent une solution adéquate et équilibrée à la censure de l'article 60 actuel par le Conseil constitutionnel. Le contrôle nécessaire des opérations de visite par l'autorité judiciaire est précisé et proportionné.

La commission a toutefois adopté plusieurs amendements tendant à clarifier les dispositifs et à renforcer les garanties accordées aux personnes. **Ont ainsi été précisés que les opérations de visite ne peuvent durer plus de douze heures consécutives sur un même lieu ou dans une même zone et que le contrôle ne peut porter que sur une fraction limitée du public présent,** en dehors des personnes dont le comportement les signale à l'attention des agents. De même, le contenu des opérations matérielles de visite a été détaillé afin d'inclure la rédaction des procès-verbaux et le régime de l'audition libre clarifié. S'agissant du respect de la dignité des personnes, mais également de la sécurité des opérations, la commission a souhaité que les fouilles individuelles soient conduites à l'abri des regards du public sauf impossibilité matérielle. Elle a également précisé les conditions d'information du procureur de la République en cas de transfert d'une personne ou de marchandises pour les opérations de visite.

La commission a par ailleurs estimé que **la définition d'un rayon de dix kilomètres autour des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières était plus précise que la référence aux « abords » de ces lieux** et que l'amplitude horaire des visites douanières dans les lieux privés pouvait être alignée sur celle prévue pour les perquisitions et **étendue de 6 heures à 21 heures.**

B. PROFITER DU PROJET DE LOI POUR SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA RETENUE DOUANIÈRE ET LES VISITES DOMICILIAIRES

La commission des lois a relevé que certaines dispositions existantes du code des douanes, bien qu'elles ne soient pas directement modifiées par le projet de loi, comportaient des particularités juridiques susceptibles de soulever des doutes quant à leur conformité à la Constitution ou, *a minima*, à **générer des interrogations sur la pertinence des motifs justifiant que le législateur s'écarte du droit commun de la procédure pénale.**

Par conséquent, à l'article 10, la commission des lois a constaté que l'absence d'association de l'autorité judiciaire à la procédure de visite domiciliaire en cas de flagrance était de nature à créer un risque de censure si ce dispositif faisait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité ; **or, ce cas de figure représente près de 90 % des visites domiciliaires conduites sur les trois dernières années.**

Pour mettre fin à ce risque juridique majeur, **la commission a adopté un amendement du rapporteur modifiant l'article 64 du code des douanes pour prévoir l'information immédiate du procureur de la République et confier à celui-ci les pouvoirs dévolus, hors flagrance, au juge des libertés et de la détention.** Elle a, par analogie, retenu la même solution pour les visites domiciliaires fiscales.

Le rapporteur **proposera en complément, en séance publique, l'adoption d'un amendement de réécriture globale de l'article 64** pour en améliorer la lisibilité et garantir sa pleine conformité à la Constitution comme aux grands principes de la procédure pénale.

Par ailleurs, la commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un nouvel article 8 *bis* visant à **intégrer au champ d'application des procédures prévues en matière de criminalité organisée**, telles qu'elles résultent de l'article 706-1-1 code de procédure pénale, **les délits douaniers de contrebande et d'importation ou d'exportation sans déclaration, de fausse déclaration ou d'utilisation de faux documents** (articles 414 et 414-2 du code des douanes) **et relatifs aux infractions financières portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne** (article 415). Elle a également mis en cohérence l'article 706-1-1 précité afin que son périmètre matériel soit centré, en matière douanière, sur les délits commis en bande organisée.

C. ENCADRER LES DISPOSITIFS NOUVEAUX SANS NÉGLIGER LES CONTRAINTES OPÉRATIONNELLES DES AGENTS DES DOUANES

Enfin, la commission des lois s'est attachée à encadrer certains des dispositifs créés par le projet de loi, soit pour en améliorer la lisibilité, soit pour renforcer les garanties associées aux nouvelles prérogatives accordées aux agents des douanes.

À l'article 12, tout en constatant **les nombreuses imperfections qui affectent le texte proposé par le Gouvernement**, en particulier s'agissant de la complexité et de l'imprécision du mécanisme prévu ainsi que du manque de cohérence de la procédure de recours au juge pour la suppression des contenus illicites, elle n'a pas estimé possible en l'état de modifier la rédaction du dispositif proposé. **Elle a donc renvoyé à la séance publique la refonte de cet article, sous réserve des modifications qui pourront être adoptées par la commission des finances**, compétente au fond.

Elle a apporté diverses précisions aux articles 9 et 10 en ce qui concerne l'accès aux données informatiques, principalement pour :

- **imposer une autorisation écrite et motivée du procureur de la République** en vue de l'exploitation, à l'issue de la retenue douanière et lorsque la personne concernée a été remise en liberté, des données informatiques saisies, et pour **rappeler que cette exploitation ne peut intervenir que si les nécessités de l'enquête douanière l'exigent** (article 9) ;
- clarifier le régime de transfert à l'État de la propriété des objets saisis et non-restitués (article 9) ;
- fixer à trente jours le délai dans lequel les données informatiques distantes « gelées » peuvent être exploitées par la DNRED (article 10).

De plus, l'expérimentation proposée par l'article 11 emportait **une très nette augmentation de la durée de conservation des données issues des LAPI, celle-ci se trouvant multipliée par quatre**, et les nouveaux traitements de données envisagés, bien qu'utiles à la lutte contre des formes particulièrement graves et complexes de criminalité, portaient le risque d'une atteinte forte à la vie privée de nombreuses personnes. En conséquence, **la commission des lois a prévu une évaluation rigoureuse de l'expérimentation ainsi engagée, permettant à terme au Parlement de disposer de tous les éléments pertinents pour décider de pérenniser, ou non, ce dispositif** : elle a dressé la liste précise des données devant être recueillies, notamment pour **intégrer celles qui témoigneront de l'ampleur des atteintes à la vie privée** ; elle a associé le ministère de la justice, détenteur de la compétence principale en matière de suivi de l'efficacité des politiques pénales, au pilotage et à l'évaluation de l'expérimentation ; elle a **prévu la remise de trois rapports aux différents stades de l'expérimentation** afin d'en documenter l'avancée de manière régulière et transparente ; enfin et surtout, conformément aux préconisations formulées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), **elle a rappelé que la durée de quatre mois devait être considérée comme un maximum et imposé que soient testées, au cours de l'expérimentation, des durées de conservation inférieures à ce plafond.**

La commission des lois a proposé à la commission saisie au fond d'adopter les articles ainsi modifiés.

Le texte sera examiné en séance publique à compter du mercredi 24 mai 2023.

POUR EN SAVOIR +

- [Discours de présentation](#) de Bruno Le Maire et Gabriel Attal sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Alain Richard

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
du Val-d'Oise

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale
<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-531.html>