

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 56 (1976)
Heft: 3

Artikel: Changes, douane et saisie
Autor: Guardia, Charles de
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-887476>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Changes, douane et saisie

L'image que le justiciable — ou pour employer la terminologie douanière le « redevable » — se fait de l'Administration des douanes n'a guère de rapport avec la réalité.

Le douanier n'est plus seulement celui qui fouille les bagages pour y découvrir quelques bouteilles de whisky non déclarées ou qui découvre dans les chaussettes du voyageur quelques diamants frauduleusement importés.

Il n'est pas beaucoup plus celui qui, comme dans les romans policiers, fait démonter une voiture pour y trouver des kilos de drogue cachés.

Il est surtout celui qui recherche si des marchandises prétendues d'origine communautaire n'ont pas tenté d'échapper au paiement des droits de douane et si elles ne viennent pas en fait d'un pays qui n'est pas membre du Marché commun.

Il est celui qui scrute les documents pour savoir si des tonnes de fromages français apparemment destinées à la Suisse avec les avantages attachés à une telle destination n'ont pas finalement abouti en Italie. Il est celui qui se demande si une société étrangère n'a pas été créée hors du territoire national par une société française avec le seul but de majorer la valeur déclarée pour des marchandises importées et par voie de conséquence de constituer irrégulièrement des avoirs à l'étranger et de tourner ainsi la réglementation des changes.

Ce n'est plus à la frontière que se commettent ou se constatent les grandes fraudes à la réglementation des Douanes ou à la réglementation des changes.

C'est dans son bureau ou au siège des sociétés qu'il contrôle, que le douanier peut exercer efficacement son action beaucoup plus que dans la campagne ou les contreforts montagneux qui entourent le bureau des douanes.

Pour déceler les grandes fraudes, le douanier qui a atteint un certain grade est devenu un intellectuel rompu aux subtilités ingrates de la comptabilité, aux usages avoués ou non du commerce international, à la lecture non seulement du Code des douanes mais aussi des règlements de la CEE.

On comprend dès lors que les articles du Code des douanes tels qu'ils définissaient la mission des douaniers se soient révélés, au cours des dernières années, passablement démodés.

L'art. 43 du Code des douanes était rédigé de la façon suivante :

« *L'action du Service des douanes s'exerce normalement dans le rayon des douanes.* »

En d'autres termes : le long des frontières.

Le même texte ajoutait, il est vrai :

« *Elle s'exerce en outre dans les conditions fixées par le présent Code dans la partie du territoire non comprise dans le rayon.* »

Mais l'adverbe « en outre » indiquait bien qu'il s'agissait d'une exception au principe. Cette exception concernait essentiellement les marchandises suivies « à vue » et des marchandises spécialement énumérées par des arrêtés du ministre des Finances.

Aussi, une loi du 31 décembre 1963 dans un art. 4 a-t-elle discrètement renversé le principe :

« *L'action du Service des douanes s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier dans les conditions fixées par le présent Code...* ».

Et ce qui était « le principe » devient l'exception :

« *... une zone de surveillance spéciale est organisée le long des frontières terrestres et maritimes ; elle constitue le rayon des Douanes.* »

On voit dès lors à quel point, bien des réactions de délinquants ou d'innocents sont peu justifiées en droit : le chef d'entreprise qui reçoit la visite à Nevers ou à Romorantin des agents des Douanes a une tendance naturelle à leur répondre que son usine se trouve loin de la frontière, qu'il ne se livre à aucune importation ou exportation de marchandises et que, par suite, toute communication de factures à des douaniers lui paraît inutile. Le particulier, à l'appartement parisien duquel des douaniers viennent sonner, répond volontiers qu'il ne voit pas pourquoi il leur montrerait son journal intime, les bijoux de sa femme, son carnet de chèques ou sa correspondance avec la Suisse. Chef d'entreprise ou particulier seraient même tentés de renvoyer ces douaniers à se procurer un mandat de perquisition auprès d'un juge d'instruction.

Une telle réaction révèle une connaissance du droit pénal général utile en d'autres occasions mais aussi une méconnaissance certaine de l'art. 43 ci-dessus et en tout cas un sens de la liberté bien démodé.

En effet, des douaniers sont chez eux à Paris, à Nevers ou à Romorantin comme ils sont chez eux le long de la frontière. Ou presque... Nous allons le voir en recherchant dans le Code des douanes ce qu'est le rayon douanier, quels sont les pouvoirs des agents des Douanes à l'intérieur du rayon douanier puis hors du rayon douanier.

I. — Le rayon douanier

Il est la zone du territoire national attenante à la frontière. Les tentations et les tentatives de fraudes douanières telles qu'on les imagine en général y sont plus nombreuses que dans le reste de la France.

Si les douaniers pouvaient être comparés à des chasseurs, le rayon douanier constituerait leur terrain de chasse favori à l'intérieur duquel peu de gibier leur résisterait.

Ce « rayon des douanes » comprend aux termes

de l'art. 44 du Code des douanes une zone maritime et une zone terrestre.

1) La zone maritime. Elle est comprise entre le littoral et une ligne extérieure située en mer à 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale dont le tracé est déterminé par décret.

2) La zone terrestre. Elle s'étend :

a) sur les frontières maritimes entre le littoral et une ligne tracée à 20 km en deçà du rivage de la mer et des rives des fleuves, rivières et canaux affluents à la mer jusqu'au dernier bureau de douane situé en amont, ainsi que dans un rayon de 20 km autour dudit bureau.

b) sur les frontières de terre entre la limite du territoire douanier (traduisons très approximativement : « du territoire national ») et une ligne tracée à 20 km en deçà.

Mais le Code ajoute :

« Pour faciliter la répression de la fraude la profondeur de la zone terrestre peut être portée sur une mesure variable jusqu'à 60 km par des arrêtés du ministre de l'Economie et des Finances. »

Le ministre de l'Economie et des Finances a utilisé la faculté que lui laissait à cet égard le Code : un arrêté du 31 juillet 1962 (J.O. 9 août 1962) porte à 60 km la profondeur du rayon terrestre sur toutes les frontières. Pour la Corse, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, l'ensemble du pays se trouve dans la zone de rayon.

Bien que le paragraphe 3 de l'art. 44 du Code des douanes prévoit que « les distances sont calculées à vol d'oiseau sans égard aux sinuosités des routes », un arrêté du 12 mai 1969 (J.O. 29 mai 1969) fixe en 333 articles le tracé exact de la zone terrestre par référence aux routes nationales, aux chemins départementaux et aux chemins vicinaux de la région considérée.

On voit ainsi combien il est prudent, lorsque l'on circule dans des régions qui ne jouxtent pas les frontières mais n'en sont pas très éloignées d'avoir en mémoire ces 333 articles et d'être muni en outre d'une carte d'état-major qui pourrait être rapidement consultée si l'on veut prendre le risque de ne pas obéir à toutes les injonctions des agents des Douanes.

II. — Les pouvoirs particuliers de l'Administration des Douanes à l'intérieur du rayon douanier

La proximité des eaux internationales et de la frontière terrestre fait que pratiquement la majorité des marchandises et la totalité des individus sont suspects.

1) Les marchandises arrivant par mer doivent être inscrites sur un manifeste et le capitaine doit soumettre ce document au visa des agents des Douanes dès l'arrivée du navire dans la zone maritime du rayon douanier.

Le Code prévoit (art. 69 à 74) avec précision les nombreuses autres formalités auxquelles le capitaine du navire est astreint.

2) Dans la zone terrestre du rayon douanier, c'est aussi bien la circulation des marchandises que leur détention qui est soumise à des règles rigoureuses.

A. — Circulation des marchandises.

L'art. 197 du Code des douanes pose le principe : « Les marchandises ne peuvent circuler dans la zone terrestre du rayon des Douanes sans être accompagnées d'un passavant. »

Ces passavants doivent indiquer aussi bien le lieu de destination des marchandises que la route à parcourir et le délai dans lequel le transport doit être effectué.

Toutefois, aux termes du même article, le directeur général des Douanes a le pouvoir de dispenser certaines marchandises de cette formalité.

Le directeur général des Douanes n'a pas hésité à se montrer libéral puisque l'arrêté du 17 novembre 1969 (J.O. 28 novembre 1969) prend le contre-pied du principe posé par l'art. 197.

« Toutes les marchandises circulant dans la zone terrestre du rayon des Douanes sont dispensées de la formalité du passavant. »

Mais pour pouvoir bénéficier de cette dispense, il faut réunir diverses conditions :

a) le transporteur doit être de bonne foi (sans que l'on sache exactement ce qu'est un transporteur de mauvaise foi) ;

b) le transporteur doit se trouver sur le trajet correspondant aux conditions normales de transport dans la région considérée ;

c) le même transporteur doit produire à première réquisition les justifications d'origine et les titres de transports.

Bien que le mot « origine » soit difficile à cerner en droit douanier, il faut entendre par « justifications d'origine » les documents visés par l'art. 198, § 2 c) du Code, à savoir :

« les quittances attestant que les marchandises ont été régulièrement importées ou des factures d'achat, bordereaux, fabrication ou toutes autres justifications d'origine émanant de personnes ou sociétés régulièrement établies à l'intérieur du territoire douanier ».

Evidemment, si l'on appartient à l'espèce bovine, les documents qui doivent vous accompagner sont plus nombreux (arrêté du 15 juillet 1964).

Si l'on appartient à l'espèce porcine, les documents sont plus subtils (arrêté du 21 novembre 1964).

Néanmoins, toute vie n'est pas interdite pour les particuliers dans le rayon douanier car, par dérogation aux dispositions ci-dessus indiquées, est permise la circulation dans la zone terrestre, « de petites quantités de marchandises manifestement destinées à la consommation familiale de leur détenteur ou d'objets et effets personnels en rapport avec la situation sociale de ce dernier ». (On voit que le droit douanier n'est pas d'inspiration gauchiste ; il semble néanmoins que cette disposition ne soit pas la plus scandaleuse du Code des douanes).

B. — Détention des marchandises.

Elle est assujettie à des règles aussi strictes.

L'art. 206 du Code des douanes paraît redouter particulièrement les agglomérations de moins de 2 000 habitants, sans doute parce que dans les petites agglomérations les habitants se connaissent et pourraient être tentés de se rendre service en organisant des cachettes.

Toujours est-il que dans le rayon des douaniers, dès lors qu'il s'agit d'une agglomération de moins de 2 000 habitants, est interdite la détention de marchandises prohibées ou fortement taxées à l'entrée pour lesquelles on ne peut produire les justifications concernant l'origine.

Il serait hâtif de considérer qu'interdire expressément par une disposition spéciale du Code, des marchandises dites « prohibées », constitue une tautologie.

En effet, aux termes de l'art. 38 :

« Sont considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières. »

C'est dire que des caméras ou des produits alimentaires, par exemple, peuvent entrer dans le groupe des marchandises « prohibées ».

L'expression « marchandises fortement taxées » est moins imprécise qu'il ne paraît.

D'après l'arrêté du 26 février 1969 (J.O. 1^{er} mars 1969) :

« Sont considérées comme fortement taxées, les marchandises pour lesquelles l'ensemble des droits de douane, prélèvements ou taxes diverses applicables à l'importation est au moins égal à 25 % de leur valeur. »

Mais peuvent également prétendre à la qualité de marchandises « fortement taxées » des produits figurant sur une liste publiée, s'ils parviennent à voir l'ensemble des perceptions qui leur sont applicables, être supérieur à

20 % de leur valeur tout en étant inférieur à 25 % de ladite valeur (*sic*).

C'est ainsi qu'il serait, dans certains cas, dangereux de ne pas pouvoir, si l'on habite dans le rayon douanier, justifier d'une facture pour la détention d'amorces ou d'une essoreuse à usage domestique.

Une réglementation aussi particulière concernant la circulation et la détention de marchandises s'accompagne évidemment de pouvoirs exceptionnels conférés aux agents de l'Administration.

Ces pouvoirs se manifesteront particulièrement par un droit de saisie et la possibilité d'opérer des visites domiciliaires.

a) Le droit de saisie.

Il doit être déduit de la combinaison de plusieurs articles du Code.

L'art. 323 dispose en son paragraphe 2 :

« Ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation... »

Or, la violation des obligations relatives à la circulation et au transport des marchandises dans le rayon douanier constitue en droit un acte de contrebande (art. 417 C. douanes). La contrebande étant par application de l'art. 414 du même Code passible, entre autres sanctions, de la confiscation de l'objet de fraude, il faut en déduire que les marchandises qui se trouvent en situation irrégulière dans le rayon douanier peuvent être saisies.

b) Les visites domiciliaires.

Les agents des Douanes peuvent dans le rayon des douanes procéder à des visites domiciliaires, du moins dans les agglomérations de moins de 2 000 habitants.

Il suffira selon l'art. 4 du Code des douanes que ces visites soient faites « pour la recherche des marchandises détenues frauduleusement dans le rayon des douanes ».

L'autorisation d'un magistrat serait tout à fait superflue ; il suffit aux agents des Douanes de se faire accompagner d'un officier municipal du lieu ou d'un officier de police judiciaire. Bien entendu, les portes qui tenteraient de rester fermées pourraient être ouvertes de force.

Les saisies et les visites domiciliaires ci-dessus indiquées ne nous paraissent pas devoir susciter l'indignation. Certes, on pourrait préférer voir le Code exiger l'autorisation préalable d'un magistrat, car nous supposons pour les besoins de la discussion que ce magistrat aurait de temps à autre refusé son autorisation à l'Administration des douanes. Mais, il est permis de se dire qu'après tout, ces saisies et visites domiciliaires interviennent dans la zone qui exige une surveillance particulière.

C'est surtout lorsque les pouvoirs de l'Administration s'exercent en dehors du rayon douanier qu'ils apparaissent exorbitants du droit commun et que le justiciable pouvait légitimement s'attendre à voir les Tribunaux de l'ordre judiciaire, gardiens traditionnels de la liberté individuelle, s'attacher à limiter ces pouvoirs dans toute la mesure compatible avec les textes.

iii. — Les pouvoirs de l'Administration sur l'ensemble du territoire

Ils se manifestent par ce que l'on nomme souvent avec pudeur le « droit de retenue » des personnes, les saisies, les visites domiciliaires et ce que le Code appelle le « droit de communication particulier à l'Administration des douanes ».

A. — La retenue des personnes.

On sait que le Code de procédure pénale connaît la « garde à vue » qui autorise la police judiciaire à conserver pendant 24 heures éventuellement renouvelables dans

ses locaux l'individu contre lequel elle n'a pas de charge précise.

Lorsque l'on a décidé d'augmenter ce délai de garde à vue pour ceux qui étaient soupçonnés de trafic de drogue, la majorité des juristes a considéré que la démocratie était en péril. Il semble qu'en matière de réglementation des changes et en matière douanière la sérénité des juristes soit beaucoup plus grande.

Cette prétendue retenue a pourtant lieu soit dans le cas de flagrant délit soit dans le cadre d'une enquête officieuse.

a) Le flagrant délit.

L'art. 323 du Code des douanes indique à propos des agents des Douanes :

« Ils ne peuvent procéder à la capture des prévenus qu'en cas de flagrant délit. »

On sait qu'aux termes de l'art. 53 du Code de procédure pénale le délit peut être « flagrant » soit lorsqu'il se commet actuellement (c'est l'acception courante de l'expression « flagrant ») soit lorsqu'il vient de se commettre, soit lorsque « dans un temps très voisin de l'action » l'individu soupçonné est poursuivi par la clameur publique ou « est trouvé en possession d'objets ou présente des traces ou indices laissant penser qu'il a participé au délit ».

Mais, cette notion de « flagrant délit » est beaucoup plus extensive en matière douanière qu'en matière de droit commun : l'art. 215 du Code des douanes a permis au ministre de l'Economie et des Finances de désigner par arrêtés des marchandises pour lesquelles ceux qui les transportent doivent, à première réquisition, « produire soit des quittances attestant que ces marchandises ont été régulièrement importées, soit des factures d'achat, bordereaux de fabrication ou toutes autres justifications d'origine émanant de personnes établies à l'intérieur du territoire douanier ».

Or, si l'on se reporte à l'arrêté du 3 octobre 1968 (J.O. 16 octobre 1968) pris en vertu de l'art. 215, on voit que figurent sur la liste de nombreuses marchandises qui vont des explosifs (ce qui est assez logique) jusqu'à des objets d'usage beaucoup plus bourgeois tels que les perles fines, les appareils photographiques, les magnétophones, etc, etc.

Les personnes qui détiennent des marchandises figurant sur cette liste et par exemple quelques bouteilles de whisky se trouvent en état de flagrant délit et sont par suite susceptibles d'être « capturées » si elles ne fournissent pas les factures d'achat. Nous savons, bien sûr, qu'en pratique l'Administration des douanes ne « capture » pas les personnes qui, quoique possédant 3 bouteilles de whisky, ne se trouveraient pas en situation parfaitement régulière par rapport aux dites bouteilles mais le problème n'est pas de savoir ce que fait l'Administration des douanes, il est davantage de savoir ce qu'avec l'approbation du Code elle aurait la possibilité de faire.

Il est évident que le non-rapatriement de capitaux à l'étranger constituant dans l'immense majorité des cas un délit eu égard à la réglementation des changes, pourrait être « capturée » en n'importe quel lieu du territoire une personne qui serait trouvée en possession d'un morceau de papier sur lequel figurerait un numéro de compte en banque étranger. Cette personne serait prise en « flagrant délit ».

A vrai dire, cette « capture » des prévenus dont l'Administration des douanes n'abuse pas, ne deviendrait inquiétante que si l'Administration considérait que dans l'expression « flagrant délit » figurant dans l'art. 323 du Code des douanes, le mot « délit » était pris non pas dans son sens juridique précis mais dans le sens d'« infraction », de nombreuses infractions en matière douanière constituant des contraventions passibles de peine d'emprisonnement.

L'ARGENT notre matériau.

Nous nous entendons à manier l'argent, «matière première» de toutes la plus polyvalente et la plus précieuse. Nous le tenons à votre disposition sous la forme de votre choix, adaptée à vos besoins particuliers. Il vous permettra de vous attaquer à la réalisation de nouveaux projets, de développer de nouveaux produits, de conquérir de nouveaux marchés.

Mais nous vous offrons plus encore, par exemple des représentations sur tous les continents, un siège central à Zurich, place financière de réputation mondiale, située dans un pays à l'économie saine et

à la monnaie stable. Laissez-nous le soin de vous procurer la «matière première», vous pourrez ainsi vous concentrer entièrement sur vos propres problèmes.

Total du bilan: plus de 48 milliards de francs suisses.

Capital-actions et réserves: 2500 millions de francs suisses.

Siège central: Bahnhofstrasse 45, Zurich.

Succursales en Suisse: Genève, Lausanne, Bâle, Berne, Zurich, aéroports de Zurich et Genève, ainsi que dans 200 autres localités.

Succursales à l'étranger: Londres, New York et Tokyo. Représentations et sociétés affiliées à Bahrain, Beyrouth, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Chicago, Hamilton/Bermudes, Hong Kong, Johannesburg, Londres, Luxembourg, Madrid, Melbourne, New York, Panamá, Rio de Janeiro, San Francisco, São Paulo, Singapour, Sydney, Téhéran, Tokyo et Toronto.



Union de Banques Suisses

Banque internationale - made in Switzerland

En toute hypothèse, le prévenu « capturé » doit être, par application de l'art. 333 du Code des douanes, traduit devant le procureur de la République, ce qui limite les risques.

b) L'enquête officieuse.

Son statut est obscur. Il faut déduire de l'art. 334 du Code des douanes que l'Administration est fondée à procéder dans le cadre de cette enquête, à des « interrogatoires » dénommés plus volontiers et plus justement par l'Administration « auditions ». L'Administration des douanes peut demander à n'importe quelle personne, témoin, suspecte ou parfaitement étrangère à une fraude de passer en ses bureaux pour y être entendue.

Mais, il est essentiel de souligner que ladite personne peut refuser de se rendre à une telle convocation et surtout, si elle a eu l'amabilité de se rendre à cette convocation, mettre fin à tout moment à l'entretien qui s'est instauré.

Cette remarque est d'autant plus importante que ces entretiens, lorsqu'il s'agit d'affaires de réglementation des changes ou de fraude douanière complexe peuvent être quelque peu fatigants pour la personne de bonne volonté autour de laquelle se relaient les agents de l'Administration.

Nous ne connaissons pas de cas où ces agents de l'Administration aient refusé quelques minutes de somnolence sur le coin d'un bureau de la pièce où se déroulait l'audition. Il serait toutefois préférable que la personne entendue puisse regagner, à première demande, son domicile généralement plus douillet.

Des circulaires internes qui pourraient recommander aux agents des Douanes de ne pas prolonger l'audition au-delà du délai de 24 heures prévu par l'art. 77 du Code de procédure pénale pour la garde à vue, ou encore de faire procéder à un examen médical si la personne « retenue » se plaignait, seraient superflues, quelle que soit la noblesse d'inspiration de leurs auteurs.

Il ne saurait être question, en effet, en cette matière de se recommander d'une longue tradition. Il est plus simple de dire avec netteté que les agents de l'Administration des douanes, n'ayant ni la qualité d'officiers de police judiciaire ni d'agents de police judiciaire n'ont pas la possibilité juridique de retenir, fût-ce 24 heures, les personnes auxquelles cela déplairait.

B. — Les saisies.

Elles peuvent être pratiquées en dehors du rayon douanier dans de multiples cas :

- en tous lieux, lorsqu'il y a « poursuite à vue » ;
- dans le cas d'infraction flagrante (on a vu que de telles infractions étaient plus nombreuses qu'on ne pourrait le croire) ;
- dans le cas de découvertes inopinées de marchandises dont l'origine frauduleuse ressort manifestement des déclarations de leur détenteur ou de documents probants trouvés en leur possession ;
- dans le cas d'infraction à l'art. 215 (il a été dit plus haut que ce seul article constituait une entrave importante à la liberté des individus).

C. — Les visites domiciliaires.

Dès lors que les agents de l'Administration des douanes se trouvent en dehors du rayon douanier, ils n'ont plus la faculté de procéder à des perquisitions pour la recherche de n'importe quelle marchandise.

Ils ne peuvent procéder à des visites domiciliaires que :

- pour la recherche des marchandises qui ont été poursuivies à vue depuis la frontière ;
- pour les marchandises auxquelles se réfère par avance l'art. 215 et qui, nous l'avons indiqué plus haut, appartiennent à des catégories fort variées.

Ainsi, qu'il s'agisse de saisies ou de visites domiciliaires, le justiciable ne dispose, lorsqu'elles sont permises, d'aucune des garanties prévues par le Code pénal et notamment par l'art. 7 du Code de procédure pénale selon lequel :

« Les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction ne peuvent être effectuées sans l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu. »

Il suffirait pour en être tristement convaincu de relever qu'à partir du moment où un Code spécial, à savoir le Code des douanes, réglemente visites domiciliaires et saisies en matière douanière, ces dispositions spéciales l'emportent sur celles plus générales du Code de procédure pénale.

D. — Le droit de communication particulier de l'Administration des douanes.

Les quelques remarques faites au début de cet article montrent qu'il n'était pas possible aux douaniers d'accomplir leur mission correctement sans avoir accès aux documents liés à la circulation des marchandises et des capitaux.

On peut toutefois se demander si l'art. 65 du Code des douanes en consacrant ce droit de l'Administration n'est pas allé trop loin et surtout si les Tribunaux n'en ont pas donné une interprétation exagérément extensive.

Cet article prétend fournir la liste des lieux dans lesquels les agents de l'Administration pourront exiger la communication des documents qui les intéressent et des personnes qui doivent communiquer lesdits documents.

Notons d'abord quel est l'objet de la communication : « Les papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant le service ».

Il était évidemment difficile de trouver une formule plus compréhensive.

Ces documents de toute nature peuvent être exigés par les douaniers :

- a) dans les gares de chemin de fer (lettres de voiture, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) ;
- b) dans les locaux des compagnies de navigation maritime et fluviale et chez les armateurs consignataires et courtiers maritimes ;
- c) dans les locaux des compagnies de navigation aérienne ;
- d) dans les locaux des entreprises de transport par route ;
- e) dans les locaux des agences qui se chargent de la réception, du groupage, de l'expédition par tous modes de locomotion, fer, auto, air et la livraison de tous colis ;
- f) chez les commissaires d'entrepôts, docks et magasins généraux ;

Le h) « chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douanes » est inquiétant, car l'adjectif « réels » ne prête pas seulement à discussion ; il constitue l'essentiel des discussions que les importateurs ou expéditeurs ont à l'intérieur du Marché commun avec l'Administration des douanes.

Indiquons d'un mot, pour être plus concret, que l'Administration des douanes dit souvent à propos de celui qui apparaît sur les documents douaniers comme étant l'expéditeur de la marchandise :

« Cet expéditeur est fictif ; cette marchandise n'a été vendue à l'étranger par le fabricant à une autre société étrangère que pour permettre à cette société étrangère de revendre cette marchandise en France à un prix qui n'est pas « normal » au sens du traité de Rome. »

Mais, l'inquiétude que peut susciter chez le lecteur le h) de l'art. 65 est vaine car elle est absorbée par celle que suscite le i) du même article aux termes duquel les

douaniers peuvent se faire communiquer les documents :
i) en général chez toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du Service des douanes.

On a bien lu : « *les personnes peuvent être directement ou indirectement intéressées* ».

Quant aux opérations, elles peuvent être « régulières ou irrégulières ».

Nos lecteurs remarqueront déjà combien rares sont en France les personnes physiques ou morales qui ne sont pas directement ou *indirectement* intéressées à des importations ou à des exportations.

Mais le « droit de communication particulier de l'Administration des douanes » est posé avec plus de netteté encore par les textes dès qu'il s'agit non plus d'infractions purement douanières mais d'infractions à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

Tout d'abord l'art 2003 du Code général des impôts dispose :

« *Les divers droits de communication prévus au bénéfice des services de l'Administration des impôts peuvent être exercés pour le contrôle de la réglementation des changes.* »

Par mesure de précaution, l'art. 455, § 1 du Code des douanes reprend cette disposition en indiquant que :

« *Les divers droits de communication prévus au bénéfice des administrations fiscales peuvent être exercés pour le contrôle de l'application de la législation et de la réglementation des relations financières avec l'étranger.* »

Les agents de l'Administration des douanes peuvent donc, comme les agents des administrations, purement fiscales, se faire communiquer par les *particuliers*, outre les livres dont la tenue est prescrite par le Code de commerce, les livres et documents annexes, les pièces de recettes et de dépenses, etc. (art. 1991, C. gén. impôts).

Il résulte également de ce renvoi par l'art. 455 au Code général des impôts que l'Administration des douanes peut aussi, dès lors qu'il s'agit de recherches d'infractions à la réglementation des changes, obtenir des *administrations* publiques, « de même que de tous les établissements ou organismes quelconques soumis au contrôle de l'autorité administrative », la communication des *documents* qu'ils détiennent (art. 1987, C. gén. impôts).

Il résulte même du 3^e alinéa de l'art. 455 du Code des douanes que les agents des Douanes ont à l'égard des services publics un droit d'interrogation : ils peuvent demander les *renseignements* qui leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leur mission sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

Mais, notons-le, rien dans les textes ne permet de dire que l'Administration soit fondée à exiger des *particuliers* les renseignements qui lui seraient nécessaires.

Cet art. 455 du Code des douanes est pour l'Administration d'une merveilleuse efficacité.

Qu'on en juge plutôt par l'espèce soumise le 20 novembre 1974 au Tribunal de police de Paris (*Gaz. Pal.*, 1975-1-323, obs. René Georges Etienne) :

Des agents de l'Administration des douanes demandent au sous-directeur du contentieux d'une banque la communication d'une étude rédigée par un ingénieur conseil de ladite banque sur la situation financière d'une société cliente de la banque. Le sous-directeur du contentieux de la banque refuse de communiquer cette étude.

L'Administration des douanes le cite par-devant le Tribunal de police afin de le voir condamner par application de l'art. 53 du Code des douanes pour opposition à l'exercice des fonctions des agents des Douanes.

Le Tribunal de police rend hommage, en termes généraux, au secret professionnel imposé aux banques à la

fois par l'art. 19 de la loi du 2 décembre 1945 et par l'art. 378 du Code pénal (voir Gavalda et Stoufflet, Droit de la banque, P.U.F. n° 311 et s.) mais rappelle que ce secret bancaire comporte des dérogations. L'art. 455 du Code des douanes et les dispositions du Code général des impôts auquel il renvoie constituent notamment une telle dérogation. Le Tribunal condamne donc le prévenu. La décision du Tribunal de police ne paraît guère critiquable en l'état actuel des textes.

Encore faut-il bien préciser que si elle n'est pas critiquable, c'est parce qu'en l'espèce, les agents de l'Administration des douanes agissaient dans le cadre de la recherche d'infractions à la *réglementation des changes*.

En effet, l'art. 455 du Code des douanes est inséré dans le titre XIV du même Code, intitulé : « Contentieux des relations financières avec l'étranger ».

C'est dire qu'un tel jugement serait à tout le moins discutable si les agents de l'Administration avaient exigé la communication d'un document sur la situation financière d'un client de la banque dans le cadre d'une recherche d'infractions purement *douanières*.

Pourtant, la Cour de cassation ne paraît guère décidée à préciser les droits de l'Administration en face du justiciable.

Elle l'a montré tout récemment à l'occasion de l'affaire suivante : le directeur d'une agence d'une banque avait été sommé par des inspecteurs des Douanes agissant pour l'application de la réglementation des changes de leur communiquer le fichier ou les cartes permettant d'identifier les titulaires des coffres-forts loués à la clientèle.

Le directeur de l'agence s'y était refusé en répondant :

« *Dites-moi au moins quelles sont les personnes et les opérations concernées ; si je vous donne la liste de toutes les personnes qui louent un coffre-fort dans mon agence, j'engage ma responsabilité de banquier pour violation du secret professionnel* ».

La Cour de cassation a approuvé (Cass. crim. 30 janvier 1975 — *Gaz. Pal.* 1975-1-389) l'arrêt de la Cour d'appel qui avait condamné le banquier.

Le professeur Gavalda, dans une note sur cet arrêt (*J.C.P.* 15 octobre 1975, J. n° 18.137) qui approfondit la notion de secret bancaire, y discerne avec élégance « certains embarras de rédaction ».

Il n'est pas question de nier ces embarras mais il faut remarquer en outre combien la Cour de cassation a su en peu de lignes ménager la possibilité de diverses interprétations.

La lecture du dispositif de l'arrêt permet au juriste le moins initié de comprendre que la Cour d'appel d'Agen a bien jugé en condamnant le banquier. Mais l'étude la plus attentive des motifs de l'arrêt ne permet pas de savoir si la Cour de cassation adopte l'intégralité des raisons qui ont inspiré la Cour d'appel ou seulement certaines d'entre elles.

Le droit de l'Administration des douanes à obtenir du banquier la communication des documents qu'elle souhaitait était-il fondé sur l'art. 65 du Code des douanes ?

Était-il fondé sur l'art. 455 du même Code qui renvoie comme on l'a vu, aux art. 1987 du Code général des impôts et 2003 du même Code ?

Un attendu de l'arrêt de la Cour de cassation est rédigé en termes si généraux qu'il donne à penser que c'est l'art. 65 du Code des douanes qui imposait au banquier la communication :

« *Attendu... qu'en effet l'art. 65 du Code des douanes permet à cette administration d'exercer son droit de communication à l'occasion de toutes opérations régulières ou irrégulières pourvu que ces opérations, comme c'est le cas en espèces, relèvent de la compétence du Service des douanes et que les documents réclamés soient propres à faciliter l'accomplissement de sa mission.* »

Mais l'attendu suivant incite à penser au contraire que c'est l'art. 455 du Code des douanes en tant qu'il renvoie au Code général des impôts qui conférerait le droit de communication à l'Administration :

« ... dans ces conditions, aucune des personnes visées par ce texte ne saurait opposer à l'Administration le secret professionnel ainsi que le prévoit expressément l'art. 1987 du Code général des impôts cité à bon droit par les juges du fond, ce dernier article de loi étant déclaré applicable au contrôle de la réglementation des changes par l'art. 2003 du même Code. »

La discussion est loin d'être théorique.

1) Si c'est par application de l'art. 455 du Code des douanes renvoyant au Code général des impôts que l'Administration des douanes pouvait exiger la communication du document lui permettant d'identifier des titulaires de coffres-forts, la Cour de cassation ne fait que consacrer la jurisprudence du Tribunal de police de Paris dont il a été indiqué plus haut qu'elle était difficilement contestable en matière de réglementation des changes.

2) Si c'est en vertu de l'art. 65 du Code des douanes, que dans la pensée de la Cour de cassation l'Administration était fondée à exiger cette communication, il faut en déduire que les banques entrent dans la catégorie prévue par le *i*) de l'art. 65 (elles ne peuvent en effet en aucun cas entrer dans une autre subdivision de cet article) et que par suite elles doivent être considérées comme « directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières » relevant de la compétence du Service des douanes.

Mais à partir du moment où les banques entrent dans la catégorie des personnes « directement ou indirectement intéressées » aux opérations susceptibles d'être contrôlées par l'Administration des douanes, la tentation est grande pour cette Administration de considérer que bien d'autres personnes sont « indirectement intéressées », et par suite tenues de communiquer les documents qu'elles détiennent.

L'Administration a succombé à cette tentation : les experts-comptables de nationalité étrangère installés sur le territoire français se sont déjà vus réclamer communication des documents concernant leurs clients.

Il semble que des experts-comptables français inscrits à l'Ordre des experts-comptables aient été l'objet des mêmes demandes.

Il s'agit sans nul doute d'une erreur des agents de l'Administration des douanes auxquels aurait échappé le texte de l'art. 378 du Code pénal qui punit d'emprisonnement « toutes personnes dépositaires par état ou fonctions des secrets qu'on leur confie », et qui les auraient révélés. Voir notamment pour les experts- (Gaz. Pal. 1957 1-412. D. 1957, p. 268) ; Cass. crim. 20 juin 1972 (D. 1973, p. 402 note Lemerancier).

Lorsque les agents de l'Administration ont obtenu communication de documents « intéressant leur service », ils ont la possibilité, aux termes du 3) de l'art. 65 de procéder à leur saisie. Le texte précise qu'il peut s'agir « de documents de toute nature propres à faciliter l'accomplissement de leur mission ». Le texte après avoir cité quelques-uns de ces documents : comptabilité, factures, copies de lettres, carnets de chèques, traites, comptes en banque, ajoute à tout hasard : « etc ».

Mais contrairement à ce qui se produit en cas de saisie de marchandise ou de visites domiciliaires (voir plus haut) les agents de l'Administration n'ont pas la possibilité d'agir par la force.

En cas de refus de communication amiable, les douaniers ont la seule possibilité de dresser procès-verbal et de citer le contrevenant par-devant le Tribunal de police par application de l'art. 413 bis du Code des douanes pour « refus de communication de pièces ».

Il faudrait donc considérer comme une faute anormalement grave celle que commettraient des agents des Douanes qui se présenteraient chez des personnes protégées par l'art. 378 du Code pénal relatif au secret professionnel, demanderaient communication de documents intéressant les clients de ces personnes et qui, devant le refus ou l'hésitation auxquels ils se heurteraient, opéreraient la saisie.

Sans doute est-il tentant, lorsque l'on appartient à une Administration, de considérer comme une entrave au fonctionnement du service public les membres de ces professions libérales qui s'obstinent à défendre des individus, mais les agents de l'Administration des douanes ne doivent pas ignorer que les magistrats de l'ordre judiciaire sont davantage les protecteurs des individus que les collaborateurs des Administrations.

Sans doute, l'Administration des douanes ne leur a-t-elle pas donné souvent, au cours de ces dernières années, l'occasion de le montrer.

Mais si cette Administration mue par une confiance sans cesse accrue mais excessive, tentait d'aller plus loin que ne le veulent le Code des douanes, pourtant draconien, et le Code de procédure pénale, les Tribunaux de l'ordre judiciaire ne se borneraient pas soyons-en sûrs à entériner à l'occasion de leurs audiences, les thèses administratives.

Ils seraient tout au contraire conduits à se pencher toujours plus attentivement sur des textes souvent ennuyeux, pour s'assurer que les droits de l'individu ne sont pas bafoués dans une obscurité technico-juridique.

S'il devait en être autrement, il serait plus simple d'abroger avec franchise ces textes, de ne pas contraindre les Tribunaux à se mêler de problèmes douaniers ou d'infractions à la réglementation des changes et d'insérer dans un article un peu lointain d'une loi de finances un texte dont le schéma pourrait être le suivant :

« Les agents de l'Administration des douanes ont pour mission de déceler la fraude en matière de relations financières avec l'étranger comme en matière douanière. Ils utilisent pour ce faire les moyens qui leur paraissent appropriés. »

Et comme en matière juridique, il convient de ne choquer personne et d'avancer à pas feutrés, il pourrait être ajouté :

« Toutefois, pendant une période dont la durée sera déterminée par décret, il sera loisible aux personnes physiques ou morales qui s'estimeraient lésées par les actes de l'Administration de soumettre le litige au directeur général des Douanes. Ce dernier statuera souverainement. »

Précisons que, quoi qu'en pensent beaucoup d'industriels et commerçants nous n'en sommes pas encore arrivés là.

Département DE LA RANCHERAYE

Spécialiste du transport
de meubles neufs

Déménagements internationaux
Emballage d'objets d'art

47, rue de la Haie-Coq, 93300 AUBERVILLIERS

B. P. 153, 93304 AUBERVILLIERS, Cedex

Tél. 833.76-42 — Telex 670161 F