

LA DOUANE, UN ACTEUR DE LA JUSTICE PÉNALE

Chercheur associé au CESDIP et chargée d'enseignement du droit des transports à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Anne KLETZLEN a fait des recherches sur la genèse du code de la route, ainsi que sur les questions de blanchiment. Elle présente ici un aspect d'un travail réalisé dans le cadre d'une convention entre l'IHESI et le CESDIP portant sur la place de la douane dans la régulation des délinquances économiques.

La régulation des délinquances économiques et financières transnationales (DEFT) relève de deux registres différents : judiciaire et douanier. Elle fait intervenir des acteurs qui n'ont ni les mêmes modes d'action ni les mêmes logiques et qui ont longtemps travaillé de manière disjointe. L'évolution récente érigeant la douane en acteur de la justice pénale montre une inter-pénétration progressive des logiques douanière et judiciaire qui est source de tension entre les deux institutions.

Lorsqu'elles sont constitutives de fraudes douanières, la régulation des DEFT, s'effectue au moyen du code des douanes. Ce texte confère aux agents des douanes des pouvoirs d'investigation et de répression qui ont été contestés au nom de la protection des libertés individuelles¹. En effet, si le droit douanier permet le contrôle des flux de marchandise, le traitement des fraudes concerne *de facto* des personnes. Or, celles-ci étaient bien souvent dépourvues des garanties juridiques que leur assure l'autorité judiciaire (droits de la défense par exemple). C'est pourquoi, depuis une vingtaine d'années, le législateur a progressivement judiciarisé le code des douanes, entérinant notamment les positions de la doctrine et de la jurisprudence. Aussi, le code des douanes est-il devenu, aux yeux des douaniers, un code pénal spécial.

Parallèlement, l'institution judiciaire a rencontré des difficultés quant au traitement des délinquances économiques et financières, ce qui l'a amenée à mobiliser les compétences d'assistants spécialisés, dont celles des agents des douanes. Ce souci de lutter efficacement contre les DEFT s'est également traduit par l'attribution à certains douaniers de prérogatives de police judiciaire. Ces officiers de la douane judiciaire (ODJ) agissent uniquement dans le cadre du code de procédure pénale, à la différence des autres agents des douanes qui mobilisent le seul code des douanes. De la sorte, l'action de la douane s'inscrit désormais dans deux types de registres normatifs.

Ce double mouvement de judiciarisation des normes douanières d'un côté et d'attribution à la justice de nouveaux moyens de contrôle des délinquances économiques et financières de l'autre confère à la douane le statut d'acteur de la justice pénale.

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une recherche réalisée en région PACA par analyse de dossiers et d'entretiens conduits auprès d'agents des douanes et de magistrats spécialisés en matière économique et financière. Ce travail exploratoire analyse les modes d'intervention des douanes dans la régulation des DEFT en s'appuyant notamment sur le traitement de deux contentieux : le manquement aux obligations déclaratives et la contrebande de cigarettes.

I - La présence des douaniers au sein des pôles économiques et financiers

Devant l'augmentation de la criminalité économique et financière observable dès les années 1970, les magistrats se sont trouvés démunis car dépourvus de toute formation en la matière. Pour pallier cette carence, le législateur, par la loi du 6 août 1975, a confié les affaires de cette nature à des juges spécialement formés regroupés au sein de juridictions spécialisées en matière économique et financière. Les difficultés de mise en œuvre de cette loi ont entraîné à la fin des années 1990 le recours à des assistants spécialisés.

¹ AICARDI (M.), *L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières*, Paris, la Documentation Française, 1986.

A) Les difficultés d'utilisation des juridictions spécialisées en matière économique et financière

En vertu de la loi du 6 août 1975, dans chaque cour d'appel, le tribunal de grande instance le plus important du ressort est désigné juridiction spécialisée en matière économique et financière. Les contentieux douaniers, cambiaires et – depuis la promulgation du nouveau code de procédure pénale en 1994 – le blanchiment relèvent également de la compétence de cette juridiction. Mais cette loi n'a pas été appliquée, faute de moyens adéquats².

En 1994, le législateur, souhaitant éviter que les dossiers économiques et financiers ne soient systématiquement délocalisés, a institué le principe de la *compétence concurrente* de la juridiction spécialisée : les juges initialement saisis d'affaires complexes peuvent, de leur propre initiative, se dessaisir au profit d'une juridiction spécialisée. Toutefois, en pratique, les premiers hésitent à prendre une telle décision car ils répugnent à apparaître incompetents en ce domaine. De plus, le dispositif suppose une spécialisation accrue des juges économiques et financiers au sein des tribunaux spécialisés. Or, ainsi que le soulignent Accomando et Benech, l'éclosion de ces juges et parquets est assez récente et, dans les tribunaux de province, la spécialisation des juridictions fluctue d'une part, au gré des carrières et, d'autre part, des politiques des chefs de juridiction. De plus, il n'y a pas eu de véritable politique pénale, que ce soit au niveau national ou au niveau local³. De la sorte, le dispositif est resté lettre morte.

B) La création des pôles économiques et financiers

En raison des difficultés d'utilisation des dispositifs précédents, le législateur a institutionnalisé la pratique du recours à des experts : ce sont les assistants spécialisés créés par la loi du 2 juillet 1998. Des professionnels de ce domaine issus de la fonction publique ou du secteur privé peuvent être désormais affectés de manière permanente auprès des chefs des juridictions spécialisées. Les assistants spécialisés en poste proviennent tous de la fonction publique (direction des douanes, des impôts, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) et apportent leur concours technique aux magistrats : comme leur nom l'indique, ils assistent ces derniers et ne possèdent donc aucun pouvoir autonome.

Par ailleurs, le souci d'améliorer l'efficacité de la justice dans le traitement de la délinquance économique et financière s'est traduit par la création de pôles économiques et financiers au sein de certaines juridictions spécialisées (circulaire du 19 février 1999) : l'objectif était de regrouper autour des magistrats de ces tribunaux une équipe interdisciplinaire spécialiste des différents aspects des contentieux. L'autorité judiciaire dispose ainsi d'agents ayant les capacités d'expertise nécessaires pour traiter certaines fraudes. En effet, dans la mesure où les magistrats sont souvent mal armés face au droit douanier, les assistants spécialisés constituent un atout dans l'examen, le traitement et le suivi des dossiers. C'est pourquoi cer-

tains magistrats semblent favorables à un élargissement des pouvoirs des assistants spécialisés. En revanche, ils craignent que les pesanteurs de la hiérarchie n'enferme les ODJ dans une logique administrative.

Quelques parquets généraux, dont entre autres celui de Marseille ont impulsé des politiques pénales régionales en matière économique et financière. La possibilité d'utiliser des assistants ayant une compétence douanière de même que l'attribution de pouvoirs de police judiciaire aux douaniers répondent à leur besoin de disposer de davantage de moyens pour traiter ce type de délinquance.

II - Les officiers de douane judiciaire

Les juges d'instruction ont toujours délivré des commissions rogatoires aux douaniers, comme l'illustre un dossier de contrebande de cigarettes que nous avons dépouillé. En principe, ces derniers étaient assistants techniques : ils donnaient des conseils mais ne procédaient à aucun acte de procédure. Dans certains cas, ces douaniers sortirent de leur rôle d'assistants techniques, pratique sanctionnée par les tribunaux, notamment à propos de fraudes aux subventions européennes en matière agricole. Mais, comme c'est souvent le cas, la pratique a précédé la loi qui a finalement octroyé aux douaniers des prérogatives de police judiciaire.

A) Une genèse houleuse

La question de l'attribution des pouvoirs de police judiciaire aux douaniers a pris naissance avec une affaire de stupéfiants : en 1990, des douaniers, ayant procédé à une "livraison surveillée", ont été inculpés pour avoir outrepassé leurs pouvoirs⁴. Le directeur général des douanes suivi par le ministre du Budget, Michel Charasse, soutint ses agents, tout en soulignant que l'attribution de prérogatives de police judiciaire aux douaniers est un moyen de lutter efficacement contre le trafic de stupéfiants. Mais le ministère de l'Intérieur refusa la constitution d'un troisième corps d'OPJ tandis que le ministère de la Justice craignait un cumul des pouvoirs douanier et judiciaire.

Lors des débats parlementaires sur la procédure pénale en 1992, Michel Charasse, alors sénateur, proposa de confier à certains douaniers les prérogatives d'OPJ afin de lutter contre les grandes fraudes (trafics de stupéfiants et blanchiment de capitaux). Adopté par le Sénat, l'amendement fut rejeté par l'Assemblée nationale qui entérina les positions des ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Mais la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, impliquait fortement les douaniers dans les politiques de sécurité intérieure. Elle facilitait, voire légitimait le processus d'attribution aux douaniers de pouvoirs de police judiciaire. D'autant que le ministère de la Justice, en 1996, envisageait, par un avant-projet de loi, de doter les douaniers du statut d'OPJ afin que les magistrats fussent mieux armés pour traiter la délinquance économique et finan-

² ZANOTTO (J.P.), Mission de Recherche "Droit et Justice", *Les aspects judiciaires de la lutte contre la délinquance économique et financière en Europe*, Actes du séminaire de Villeneuve-lèz-Avignon, 16-17 novembre 2000, ministère de la Justice, Paris, octobre 2001.

³ ACCOMANDO (G.), BENECH (A.), La spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière, *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, 2000, 1, pp. 52-74.

⁴ LÉVY (R.), Les livraisons surveillées de stupéfiants : légaliser pour mieux contrôler ?, *Questions Pénales*, 2002, XV-5, pp. 1-4. DOMINGO (B.), *Douane et coproduction de sécurité, Missions, dispositif et territoire*, Paris, IHESI, 2002, pp. 195 et suiv.

cière. La dissolution de l'Assemblée nationale mit un terme au débat.

C'est finalement la ministre de la Justice, Élisabeth Guigou, soutenue par le secrétaire d'État au budget, Christian Sautter, qui, au cours de l'élaboration de la loi du 23 juin 1999, permit aux douaniers, sous certaines conditions, d'effectuer des enquêtes judiciaires. La réforme conçue répondait toujours à cette double préoccupation : éviter, d'une part, la constitution d'une troisième force de police et, d'autre part, un cumul des pouvoirs douaniers et judiciaires.

Cette réforme s'inscrit dans un mouvement d'harmonisation des pouvoirs des administrations douanières des États membres de l'Union Européenne puisque nombre d'entre elles disposent déjà de telles prérogatives. Elle répond aussi à des impératifs structurels. En effet, les douaniers anglais, finlandais et espagnols ont depuis longtemps des pouvoirs de police judiciaire. Ils transmettaient d'ailleurs des demandes d'entraide aux douaniers français. Ne pouvant les exécuter, ceux-ci les renvoyaient à la gendarmerie ou à la police pour lesquelles elles ne constituaient pas une priorité. De ce fait, la France se trouvait dans une situation difficile vis-à-vis de ses partenaires européens.

Désormais, l'administration des douanes peut mener à terme le traitement d'infractions douanières, de contrefaçon et d'infractions pénales connexes, jusqu'ici dévolues à la police. Elle peut également démanteler les réseaux criminels, ce qui n'était pas le cas auparavant car l'action douanière était souvent limitée aux seules constatations matérielles de l'infraction liée aux marchandises.

B) Une réforme inachevée

Afin d'éviter que l'administration des douanes ne contrôle à la fois les procédures judiciaires et douanières, les ODJ sont placés, au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), sous l'autorité d'un magistrat délégué aux missions judiciaires de la douane qui exerce à leur égard une mission de contrôle et de conseil. En effet, ce magistrat qui, pour la première fois exerce directement les fonctions de chef d'un service de police judiciaire, doit faire acquérir une culture judiciaire à des agents empreints d'une culture administrative issue d'un droit régalien qui s'est construit en marge de toutes les évolutions juridiques nationales et internationales. Fière de la rapidité, de la discrétion et de l'efficacité de la procédure douanière, l'administration des douanes ne souhaite pas de contrôle extérieur. Ainsi se pose la question de la cohabitation au sein de la DNRED d'agents placés sous tutelle administrative pour les uns, judiciaire pour les autres. Ce problème peut expliquer que certains envisagent de soustraire la douane judiciaire à la DNRED pour la rattacher directement à la direction générale des douanes.

Pour ne pas concurrencer les effectifs policiers spécialisés en matière économique et financière, il y aura seulement 300 ODJ : 60 ont été habilités en novembre 2001 par le procureur général de Paris. Contrairement aux OPJ, les ODJ ne peuvent agir que sur réquisitions du parquet ou commissions rogatoires du juge d'instruction : les unes et les autres sont adressées au magistrat délégué aux missions judiciaires de la douane qui centralise toutes les demandes judiciaires. Il les transmet aussitôt au directeur de la DNRED qui désigne alors les agents habilités ODJ qui vont assurer, sous le contrôle d'un juge, les actes requis. Le système peut apparaître lourd à mettre en œuvre.

C'est sans doute pour cela que les magistrats, décontenancés face au dispositif institué, saisissent encore peu les ODJ. Certains magistrats, estimant que la complexité de cette réforme est source de maintes difficultés et la jugeant longue et inadaptée aux réalités juridictionnelles hésitent à l'utiliser. Il est toutefois envisagé de remédier aux difficultés d'utilisation du dispositif.

En outre, sur un autre registre, les logiques douanière et judiciaire diffèrent. En effet, dans la mesure où l'administration des douanes se perçoit comme une administration fiscale, elle tend à n'évaluer la douane judiciaire que sur ses résultats financiers, c'est-à-dire par la récupération des montants des droits et taxes éludés. Or, l'intervention pénale, par essence, ne peut pas être jugée sur sa seule rentabilité financière car elle exerce aussi une fonction dissuasive et de disciplinarisation d'un secteur dont les effets ne se mesurent pas à l'aune des fonds recouverts grâce au procès.

En définitive, pour remplir au mieux les missions qui sont les leurs, le ministère de la Justice et l'administration des douanes ont souhaité la création des ODJ qui marque la naissance d'une nouvelle police économique dont les compétences pourraient être étendues dans un avenir proche. Mais ce dispositif, encore inachevé se heurte à une double difficulté. D'un côté, maîtrisant mal le droit douanier, les magistrats semblent décontenancés devant le mécanisme institué et les nouvelles possibilités d'action qu'il représente. D'un autre côté, l'administration des douanes aura sans doute des difficultés à adapter sa logique fiscale à la rationalité judiciaire.

Bien sûr, il est encore trop tôt pour évaluer ces mesures. Il sera intéressant d'approfondir ces toutes premières observations, de voir si les affrontements ayant présidé à la conception de cette réforme se retrouvent dans sa mise en œuvre, et d'y déceler d'éventuelles recompositions des pratiques professionnelles des différents acteurs en cause.

Anne KLETZLEN
(kletzlen@club-internet.fr)

Pour en savoir plus :

KLETZLEN (A.), *La place de l'administration des douanes dans la régulation des DEFT*, Guyancourt, CESDIP, coll. Études & Données Pénales, 2003 (à paraître).

VIENT DE PARAÎTRE

- AUBUSSON DE CAVARLAY (B.), Chiffres de l'insécurité : rien de neuf ?, *Hommes et Libertés*, 2002, 120, pp. 36-37.
- CARRA (C.), FAGGIANELLI (D.), *École et violences*, Paris, la Documentation Française, 2002, 881.
- CARRA (C.), FAGGIANELLI (D.), L'école et ses "classes dangereuses" ?, *Hommes et Libertés*, 2002, 120, pp. 43-45.
- GODEFROY (Th.), Les criminalités économiques et financières ; évolutions et tendances quelques observations françaises, in PONSAERS (P.), RUGGIERO (V.), (Eds), *La criminalité économique et financière en Europe ; Economic and Financial Crime in Europe*, Paris, l'Harmattan, 2002, pp. 47-76.
- GODEFROY (Th.), Les flux financiers de l'économie de bazar et la question des systèmes informels de transferts de fonds, in PERALDI (M.), (Ed.), *La fin des Norias ?*, Paris, Maisonneuve & Larose, pp. 145-163.
- JOBARD (F.), Autoportraits – Itinéraires militants, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 23-27.
- JOBARD (F.), L'État au miroir de l'attentat. Filmer le souvenir de la Fraction armée rouge, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 57-59.
- JOBARD (F.), L'outrage à personne dépositaire de l'autorité publique, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 34-35.
- JOBARD (F.), La loi de la peur, *Passant Ordinaire*, 2002, 39, pp. 30-31.
- JOBARD (F.), La puissance du doute, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 15-22.
- JOBARD (F.), Quartier disciplinaire, *Passant ordinaire*, 2002, 42, pp. 42-44.
- JOBARD (F.), Science disciplinée. Les mutations sociales et politiques de la science politique allemande contemporaine, *Politix*, 2002, 59, 3, pp. 89-111.
- JOBARD (F.), Violences policières en France. Les enjeux du débat, *Hommes et Libertés*, 2002, 120, pp. 46-48.
- JOBARD (F.), LABORIER (E.), Direction du numéro "Les sciences politiques allemandes" de *Politix*, 2002, 59, 3.
- JOBARD (F.), COSSE (E.), Avant-propos, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 14.
- JOBARD (F.), COSSE (E.), Chronologie, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 36-42.
- JOBARD (F.), COSSE (E.), Images, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 40-41.
- JOBARD (F.), COSSE (E.), Un enterrement politique, *Vacarme*, 2002, 22, pp. 39.
- MUCCHIELLI (L.), Délinquance et immigration : le sociologue face au sens commun, *Hommes & Migrations*, 2003, 1241, pp. 20-31.
- MUCCHIELLI (L.), La dissociation familiale favorise-t-elle la délinquance ? Arguments pour une réfutation empirique, *Médecine & Enfance*, 2002, 22, 10, pp. 581-594.
- MUCCHIELLI (L.), Repenser la prévention pour "faire société", *Hommes et Libertés*, 2002, 120, pp. 54-57.
- MUCCHIELLI (L.), "Tolérance zéro" : les véritables enseignements de l'expérience new-yorkaise, *Hommes et Libertés*, 2002, 120, pp. 38-40.
- PONSAERS (P.), RUGGIERO (V.), (Eds), *La criminalité économique et financière en Europe ; Economic and Financial Crime in Europe*, Paris, l'Harmattan, 2002.

**René Lévy
et toute l'équipe du Cездip
vous présentent leurs meilleurs vœux
pour 2003.**

Le texte de ce bulletin est accessible et téléchargeable (Microsoft Word® et Adobe Acrobat Reader®) sur notre site Internet : <http://www.cesdip.msh-paris.fr>