

N° 613

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2023

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces (procédure accélérée),*

Par M. Alain RICHARD,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir le numéro :

Sénat : 531 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. LA DOUANE : UNE ADMINISTRATION SINGULIÈRE, DOTÉE DE POUVOIRS D'ENQUÊTE LARGES ET DÉROGATOIRES .....</b>	<b>5</b>
A. LA DOUANE, ACTRICE CENTRALE DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS.....	5
B. DES MOYENS LARGEMENT EXORBITANTS DU DROIT COMMUN, FRAGILISÉS POUR CERTAINS PAR LEUR NON-CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION.....	7
<b>II. LE PROJET DE LOI : SÉCURISER LA VISITE DOUANIÈRE ET ADAPTER LE DROIT AUX BESOINS OPÉRATIONNELS DES AGENTS DES DOUANES .....</b>	<b>8</b>
A. LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE 60 DU CODE DES DOUANES .....	8
B. L'INTÉGRATION DU VOLET NUMÉRIQUE DES INFRACTIONS DOUANIÈRES .....	9
C. L'EXTENSION DES OUTILS EN MATIÈRE D'ENQUÊTE ET DE RENSEIGNEMENT DOUANIERS .....	11
<b>III. 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 .....</b>	<b>12</b>
A. PRÉCISER, POUR MIEUX LES SÉCURISER, LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE VISITE DOUANIÈRE.....	12
B. PROFITER DU PROJET DE LOI POUR SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA RETENUE DOUANIÈRE ET LES VISITES DOMICILIAIRES.....	13
C. ENCADRER LES DISPOSITIFS NOUVEAUX SANS NÉGLIGER LES CONTRAINTES OPÉRATIONNELLES DES AGENTS DES DOUANES.....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>17</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Détermination du rayon des douanes</i> .....	17
• <i>Article 2 Mise en conformité du droit de visite douanière</i> .....	19
• <i>Article 3 Adaptation du droit d'accès et de visite des navires</i> .....	25
• <i>Article 4 Remises à officier de police ou de douane judiciaire en suite de contrôles douaniers faisant apparaître la commission d'un flagrant délit de droit commun</i> .....	26
• <i>Article 5 Précision sur le fondement des contrôles aux frontières extérieures</i> .....	27
• <i>Article 8 Sonorisation et captation d'image</i> .....	28
• <i>Article 8 bis (nouveau) Application des règles de procédure pénale en matière de délinquance organisée à certaines infractions douanières</i> .....	29
• <i>Article 9 Possibilité de saisie probatoire en cas de retenue douanière</i> .....	31
• <i>Article 10 Gel des données informatiques distantes et aménagement des conditions d'exercice par la douane des prérogatives supposant la présence d'un officier de police judiciaire dans le cadre des visites domiciliaires</i> .....	35

• <i>Article 11</i> Expérimentation d'un élargissement de la durée ouverte pour des traitements informatiques de données fondés sur le LAPI .....	47
• <i>Article 12</i> Prévention de la commission d'infractions en ligne .....	55
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 61
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») .....	   81
 COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME STÉPHANIE CHERBONNIER, CHEFFE DE L'OFFICE ANTI-STUPÉFIANTS (OFAST).....	  83
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	 95
 LA LOI EN CONSTRUCTION .....	 97

## L'ESSENTIEL

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<sup>er</sup> 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.

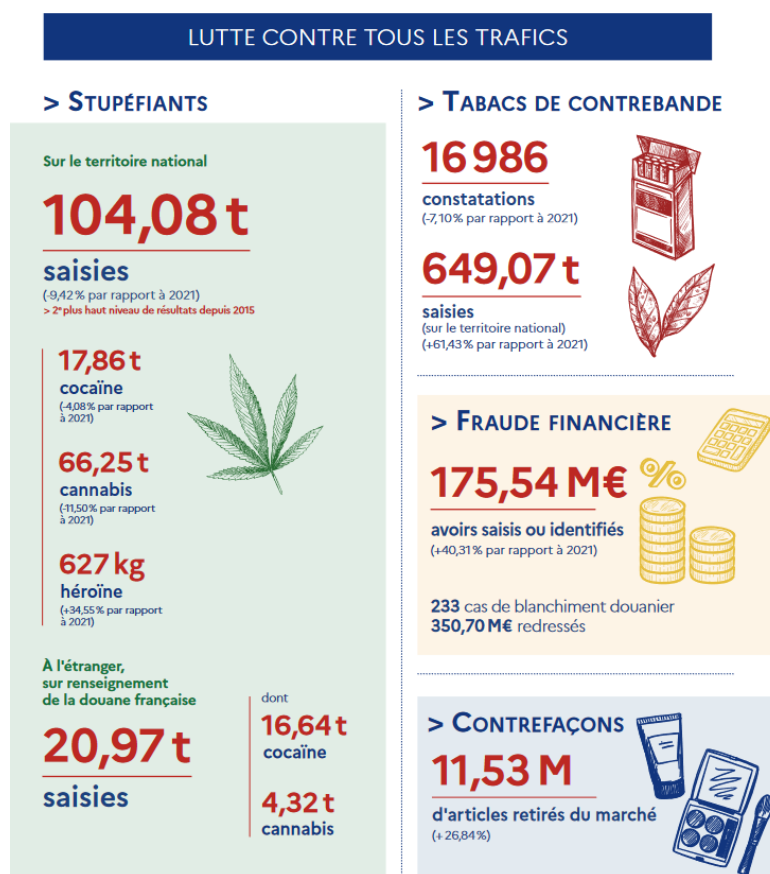
C'est dans cette perspective que la commission des lois a **adopté 34 amendements**, préfigurant les grands principes qui devront être suivis lors de l'indispensable réécriture globale du code des douanes.

### I. 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**.



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<sup>er</sup> 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.

## II. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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* ».

### III. 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.**





## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Détermination du rayon des douanes**

L'article 8 détermine la partie terrestre de la zone géographique dite « rayon des douanes » au sein de laquelle les agents des douanes disposent de prérogatives de contrôle étendues.

Il prévoit de nouveaux critères de définition plus restrictifs et conformes à la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022.

La commission propose **d'adopter cet article sans modification.**

#### **1. Une zone terrestre actuellement très étendue**

Le rayon des douanes, défini à l'article 44 du code des douanes, est constitué de deux composantes, l'une maritime et l'autre terrestre. La zone maritime est comprise entre le littoral et une limite extérieure située en mer à 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale. La zone terrestre est elle-même constituée de deux parties, l'une calculée à partir du littoral sur les frontières maritimes, l'autre à partir des frontières terrestres, l'ensemble constituant un périmètre autour du territoire.

La lettre de l'article 44 fixe par principe à 20 kilomètres la largeur de la zone constituant le rayon des douanes tant du côté du littoral que de celui des frontières terrestres.

Cette zone est cependant actuellement beaucoup plus étendue pour deux raisons. Du côté du littoral, la zone comporte également un rayon de 20 kilomètres autour du dernier bureau de douane situé en amont. Surtout, l'article 44 ouvre la possibilité de porter, « *pour faciliter la répression de la fraude, la profondeur de la zone terrestre (...) jusqu'à 60 kilomètres par des arrêtés du ministre de l'économie et des finances* ». Un arrêté unique a procédé à cette extension pour le territoire métropolitain il y a 54 ans<sup>1</sup>.

#### **2. Une zone désormais définie uniquement par voie législative**

La censure de l'article 60 du code des douanes par le Conseil constitutionnel a eu notamment pour conséquence de remettre en question les fondements de l'intervention des services des douanes dans le rayon douanier et les modalités de détermination de ce dernier.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 12 mai 1969 relatif au tracé de la limite intérieure de la zone terrestre du rayon des douanes.

Or, dans sa décision n° 93-323 du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, le Conseil constitutionnel a censuré un dispositif conçu sur le modèle de l'article 44 du code des douanes au motif suivant : « *en ménageant la possibilité de porter la limite de la zone frontalière concernée au-delà de vingt kilomètres, le législateur a apporté en l'absence de justifications appropriées tirées d'impératifs constants et particuliers de la sécurité publique et compte tenu des moyens de contrôle dont par ailleurs l'autorité publique dispose de façon générale, des atteintes excessives à la liberté individuelle ; que, de surcroît, le législateur a méconnu sa compétence en déléguant au pouvoir réglementaire le soin de fixer cette extension* ».

Le Conseil a dès lors conclu que : « *doivent être déclarés contraires à la Constitution les mots suivants « cette ligne pouvant être portée, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, jusqu'à 40 kilomètres par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice » et les mots « conjoint des deux ministres susvisés » qui en sont inséparables* ».

Au regard des critères ainsi dégagés, l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 44 du code des douanes ne fait guère de doute. L'article premier entend y remédier de deux manières : d'une part en limitant l'extension de la zone à 40 kilomètres de manière uniforme et sans exceptions tant à partir du littoral que de la frontière terrestre. La largeur retenue apparaît comme une moyenne établie entre les 20 kilomètres initialement prévus par l'article 44 et les 60 kilomètres possibles. D'autre part, l'article supprime la possibilité d'extension de la zone terrestre par arrêté ministériel. Il en résulte que seule la loi pourrait modifier à l'avenir le rayon douanier.

### **3. La position de la commission : une évolution juridique satisfaisante**

L'article premier permet de garantir la constitutionnalité du rayon douanier et garantit donc l'existence de la zone géographique où les agents des douanes peuvent exercer la plus grande étendue de leurs prérogatives en matière de visite.

Il est possible de s'interroger sur la largeur de 40 kilomètres retenue, la largeur de la zone où les contrôles d'identité sont possibles pour la lutte contre la criminalité transfrontière étant pour sa part limitée à 20 kilomètres. La largeur retenue, qui est restreinte par rapport à celle actuellement en vigueur, ne paraît cependant pas disproportionnée au regard de l'objectif de mise en œuvre de la législation douanière.

La commission des lois a donc estimé que **l'article 1<sup>er</sup> pouvait être adopté sans modification.**

La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 1<sup>er</sup> **sans modification.**

## Article 2

### **Mise en conformité du droit de visite douanière**

L'article 2 constitue l'objet premier du projet de loi. Il découle directement de l'obligation posée par la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022 de définir, avant le 1<sup>er</sup> 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, cet article entend remplacer l'article 60 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 commission propose d'**adopter cet article sous réserve de plusieurs modifications tendant à clarifier et à renforcer les garanties prévues dans le cadre de la visite douanière.**

#### **1. Un droit de visite douanier censuré en raison de l'absence d'encadrement légal adéquat**

Issu de la refonte du code des douanes en 1948, l'article 60 autorise les agents des douanes à procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes. Ses dispositions permettent, comme l'indique la décision n° 2022-1010 QPC, « *en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder à ces opérations pour la recherche de toute infraction douanière, sur l'ensemble du territoire douanier et à l'encontre de toute personne se trouvant sur la voie publique* ».

Saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'absence de contrôle de l'autorité judiciaire du droit de visite, le Conseil constitutionnel, sans répondre à ce moyen, a censuré cet article. Cette censure n'avait pas été anticipée par les services ni par la doctrine en raison des encadrements jurisprudentiels progressivement mis en place, singulièrement par la chambre criminelle de la Cour de cassation. D'autres considérations pouvaient plaider pour le caractère exorbitant des dispositions de l'article 60, notamment le fait que la compétence des douanes porte sur le contrôle des marchandises et non des

personnes. En pratique cependant, les marchandises ne circulent pas sans détenteurs, lesquels sont soumis aux visites douanières, limitant ainsi leur liberté d'aller et venir et portant atteinte à leur vie privée. Ces limites et atteintes doivent être mises au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, qui justifie que les agents des douanes puissent procéder à la fouille des marchandises, des véhicules ou des personnes.

Dans sa décision, le Conseil a estimé qu'« *en ne précisant pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations, tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée* ».

Par conséquent, et sans que le Conseil ait eu besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées ont été déclarées contraires à la Constitution. Il a reporté les effets de cette censure au 1er septembre 2023.

## **2. Une réponse à la censure constitutionnelle fondée sur un rapprochement avec le droit commun**

L'article se compose de deux parties.

Le I. de l'article propose de remplacer l'actuel article 60 du code des douanes par onze articles. Ils entendent répondre à la censure constitutionnelle en restant au plus près de la décision et en alignant la procédure de visite douanière sur celle des contrôles d'identité telle que prévue par le code de procédure pénale.

Suivant la lettre de la décision du Conseil constitutionnel, ces articles fondent le pouvoir de visite douanier sur deux critères, l'un lié aux lieux, l'autre aux raisons particulières de la visite.

L'article 60 nouveau prévoit la possibilité pour les agents des douanes de « *procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes* » et en fixe les finalités, qui sont la mise en œuvre :

- de la législation douanière, y compris la recherche de la fraude ;
- du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union et de ses règlements d'application ;
- du règlement (UE) n° 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005 ;
- des dispositions du chapitre II du titre V du livre Ier du code monétaire et financier, relatif aux obligations et déclaration dans les relations financières avec l'étranger.

Il soumet l'exercice de la visite au respect des modalités fixées aux articles 60-1 à 60-10.

L'**article 60-1** fixe les conditions dans lesquelles les prérogatives des agents des douanes sont les plus étendues. Il leur ouvre en effet la faculté de procéder, à toute heure, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes se trouvant ou circulant dans des zones et lieux qu'il détermine. Ces espaces précisément définis dans leur nature et leur étendue, sont ceux qui, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, présentent des risques particuliers d'infractions douanières et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes. Il s'agit tout d'abord du rayon douanier, défini à l'article 44 du code des douanes et des bureaux des douanes. Sont également visés les lieux liés au trafic international : ports, aéroports, gares ferroviaires et routières, et leurs abords immédiats.

En plus de cette zone et de ces lieux sont visées les aires de stationnement autoroutières jusqu'au premier péage en dehors du rayon douanier et les gares ferroviaires situées entre la frontière et la première gare située hors du rayon douanier. S'agissant des gares situées sur les lignes à grande vitesse, une extension par arrêté du ministre en charge est possible, pour étendre la zone de visite dans la limite de cinquante kilomètres.

Les **articles 60-2 et 60-3** fondent pour leur part le droit de visite sur des motifs particuliers.

L'article 60-2 prévoit la possibilité de visite à toute heure, sur la voie publique, dans les lieux attenants aux axes de circulation directement ouverts au public ainsi que dans les gares et aéroports non ouverts au trafic international, lorsque les agents disposent de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction douanière ou relative aux obligations et déclarations dans les relations financières avec l'étranger.

L'article 60-3 fixe les conditions permettant la recherche de certaines infractions, en l'absence même de soupçon. Le fondement est ici la particulière gravité des infractions limitativement énumérées par l'article : circulation irrégulière de stupéfiants, armes, contrefaçons, blanchiment douanier, notamment. Ces prérogatives sont soumises *a priori* à l'information du procureur de République, qui dispose de la faculté de s'y opposer et, *a posteriori*, à la demande de la personne concernée ou si les opérations de visite ont été conduites en son absence, à la rédaction d'un procès-verbal, également transmis au procureur.

L'**article 60-4** fixe les conditions d'accès aux lieux où sont détenues les marchandises soumises à la surveillance douanière au sens du code des douanes de l'Union européenne. Ces visites, limitées aux locaux professionnels, sont autorisées pendant les horaires légaux des perquisitions mais aussi pendant les horaires d'ouverture au public et lorsqu'une activité est en cours impliquant la production, fabrication ou manipulation des marchandises.

L'**article 60-5** pose une double limite aux opérations de visite conduites dans une zone donnée, ainsi par exemple lors des opérations de contrôle conduites le long d'un même secteur routier, par exemple. Celles-ci ne peuvent être conduites plus de douze heures consécutives et ne peuvent porter sur l'ensemble des personnes présentes ou circulant dans la zone. Ces limitations ne s'appliquent pas aux bureaux des douanes, qui sont susceptibles de rester ouverts en continu.

L'**article 60-6** précise les actes auxquels peuvent procéder les agents des douanes lors des visites des personnes. Il est interdit de procéder aux fouilles à corps, notion définie par la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel comme impliquant le déshabillage. Le consentement écrit des personnes est nécessaire pour procéder à des épreuves de dépistage de stupéfiants. Le principe de respect de la dignité des personnes est réaffirmé, ce qui doit notamment conduire à procéder à ces visites hors du regard du public.

L'**article 60-7** reprend la jurisprudence de la Cour de Cassation pour prévoir explicitement que l'immobilisation des marchandises et des personnes n'est possible que pendant la durée des opérations matérielles de visite. Il prévoit la possibilité pour les agents de prendre les mesures nécessaires pour la préservation des marchandises et la sécurité des personnes.

Est également prévue la possibilité de transférer les marchandises dans un lieu permettant la visite ou des examens approfondis lorsque ces derniers ne sont pas possibles sur place. En ce cas, le procureur de la République doit être informé des opérations de visite à l'issue d'un délai de quatre heures.

L'**article 60-8** précise que les personnes concernées doivent être présentes lors des opérations de visite. S'agissant de la visite des locaux, un représentant peut être présent à la place de la personne concernée. En leur absence, une personne extérieure peut être requise par les agents des douanes. Il s'agit là d'une contrainte moindre que pour les perquisitions pour lesquelles deux témoins doivent être requis. Les nécessités opérationnelles liées aux visites douanières permettent cependant de justifier ce choix.

Pour la visite des moyens de transport ne constituant pas, au moment de la visite, une résidence<sup>1</sup>, la présence du conducteur, du propriétaire ou d'un tiers requis par l'autorité administrative est également nécessaire. Toutefois, la présence d'un tiers n'est pas requise en cas de risques graves pour les personnes ou les biens. Si la visite du véhicule se déroule en l'absence du conducteur ou du propriétaire, un procès-verbal est établi.

---

<sup>1</sup> Lorsqu'ils sont utilisés comme moyen de résidence, soit en circulation, soit en stationnement temporaire, c'est la procédure prévue à l'article 64 du code des douanes qui trouve à s'appliquer.

Pour la visite des bagages les opérations de visite sont conduites en présence de leur détenteur ou d'un tiers.

Enfin l'article 60-8 renvoi à l'article 189 du code des douanes de l'Union européenne pour les conditions de présence du déclarant lors de l'examen des marchandises ou des prélèvements d'échantillons réalisés en application de cet article.

L'**article 60-9** précise les conditions dans lesquelles une personne peut être entendue par les agents des douanes. Il précise qu'ils ne peuvent recueillir des déclarations qu'en vue de la reconnaissance des objets découverts lors de la visite. Il interdit par ailleurs d'entendre une personne faisant l'objet d'une mesure de contrainte sous le régime de l'audition libre.

L'**article 60-10** reprend une formule générique figurant également dans le code de procédure pénale afin de préciser que la découverte d'infractions autres que celles mentionnées aux articles 60-1 à 60-4 ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

Le II. de l'article prévoit les coordinations nécessaires pour permettre l'application des dispositions relatives à la visite douanière dans le cadre de la vérification des réglementations non douanières qui incombent aux agents des douanes.

### **3. La position de la commission : un dispositif équilibré auquel des précisions doivent être apportées**

Le dispositif proposé par l'article 2 pour réformer la visite douanière permet de répondre aux critiques formulées par le Conseil constitutionnel et de rendre plus accessibles des dispositions dont l'intelligibilité est nécessaire pour garantir le droit des personnes.

La commission des lois considère que, tout en garantissant la constitutionnalité de la visite douanière, le dispositif retenu préserve les spécificités opérationnelles de la douane et donc sa capacité de lutte contre les fraudes et les trafics, au premier rang desquels le trafic de stupéfiants.

Elle a néanmoins estimé utile d'apporter divers clarifications et précisions. À l'initiative du rapporteur, elle a donc adopté les amendements :

- **COM-27** précisant que l'arrêt déterminant les gares intérieures situées sur les lignes ferroviaires internationales entre lesquelles les visites douanières sont possibles doit être pris par le ministre en charge des douanes avec le ministre en charge des transports,
- **COM-30** précisant 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,

- **COM-33** précisant 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,
- **COM-32** prévoyant que les fouilles individuelles sont conduites à l'abri des regards du public sauf impossibilité matérielle, afin de préserver le respect de la dignité des personnes, mais également de la sécurité des opérations, la commission ;
- **COM-34** précisant 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 (**COM-19** de M. Leconte) 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 (**COM-7** de M. Reichardt).

Elle a également adopté à l'initiative du rapporteurs les amendements rédactionnels et de clarification **COM-26, COM-65, COM-28, COM-29, COM-31, COM-35, COM-36**.

La commission regrette néanmoins que les coordinations prévues pour permettre le recours à la visite douanière pour la vérification des dispositions non douanières qui incombent aux agents des douanes soient incomplètes et espère que le Gouvernement pourra, d'ici à la séance, conduire ce travail à son terme.

<p>La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 2 <b>ainsi modifié</b>.</p>
--



### Article 3

## Adaptation du droit d'accès et de visite des navires

L'article 3 tend à préciser le régime de visite des navires et à étendre certaines des dispositions applicables à la visite douanière.

La commission propose d'adopter **cet article sans modification**.

### 1. Un régime de visite des navires déjà soumis au contrôle de constitutionnalité

Les articles 62 et 63 du code des douanes autorisent les agents des douanes à visiter tous les navires situés dans la zone maritime du rayon des douanes et dans la zone contiguë visée à l'article 44 *bis* du même code. La mise en œuvre de ce pouvoir est destinée à leur permettre d'exercer les contrôles nécessaires en vue de « *prévenir les infractions aux lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier* » et de « *poursuivre les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur le territoire douanier* ».

Les prérogatives particulièrement étendues des agents des douanes pour la visite des navires ont été limitées à la suite de la décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 qui a censuré les articles 62 et 63 et imposé, d'une part, la mise en place d'un recours effectif contre ces opérations et, d'autre part, l'autorisation de la visite des parties des navires à usage privé ou d'habitation par le juge des libertés et de la détention, contrairement à la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>1</sup>.

### 2. Des compléments nécessaires

Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, le régime des articles 62 et 63 autorise la visite des navires mais ne permet pas explicitement la visite des marchandises ni celle des personnes. L'article 3 du projet de loi procède donc à une coordination avec les nouveaux articles 60-6, 60-7, 60-9 et 60-10 afin d'offrir les mêmes garanties procédurales pour la visite des personnes et des marchandises à bord d'un navire que sur terre. L'article procède par ailleurs à une coordination en visant le code des douanes de l'Union européenne qui peut constituer le fondement de la visite d'un navire.

---

<sup>1</sup> Ces modifications ont été apportées par la loi n° 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

### 3. La position de la commission

La commission considère que le dispositif proposé par l'article 3 vient apporter des précisions et des garanties procédurales utiles aux personnes faisant l'objet d'une visite à bord d'un navire. Elle a adopté l'amendement **COM-66** présenté par le rapporteur tendant à apporter une précision sur le fondement en droit européen des visites de navires.

La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

#### *Article 4*

### **Remises à officier de police ou de douane judiciaire en suite de contrôles douaniers faisant apparaître la commission d'un flagrant délit de droit commun**

L'article 4 propose de créer dans le code des douanes un nouvel article fixant les conditions de remise à un officier de police ou de douane judiciaire des personnes ayant commis un flagrant délit de droit commun établi dans le cadre d'un contrôle douanier.

La commission a **adopté cet article sans modification**.

### **1. La nécessaire articulation entre prérogatives des agents des douanes et officiers de police judiciaire**

Bien que disposant de prérogatives étendues, les agents des douanes ne sont pas officiers de police judiciaire et ne peuvent donc procéder à des actes d'investigation. Ils sont cependant appelés à constater, à l'occasion des contrôles auxquels ils procèdent, des infractions flagrantes relevant du code pénal ou d'autres dispositions pénales ne relevant pas de leur compétence. Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, l'affaire ayant conduit à la question prioritaire de constitutionnalité qui a entraîné la censure de l'article 60 du code des douanes relevait de la qualification de blanchiment pénal et non de blanchiment douanier.

Or la procédure à suivre dans de tels cas est pour l'essentielle fixée à l'heure actuelle par la jurisprudence de la Cour de Cassation. Outre la possibilité pour les agents des douanes de procéder, sous le contrôle du procureur de la République, à l'interpellation de la ou des personnes concernées, celle-ci les autorise à appréhender matériellement les indices et à s'assurer que leur intégrité ne soit pas remise en cause<sup>1</sup>. Les agents des

---

<sup>1</sup> *Chambre criminelle de la Cour de Cassation décision du 26 octobre 2016, n° 16-82.463.*

douanes sont soumis à l'obligation de remettre dans les meilleurs délais les personnes interpellées et les indices appréhendés à l'officier de police judiciaire compétent.

L'article 4 du projet de loi propose d'insérer dans le code des douanes un nouvel article 67 *ter*-1 formalisant les pouvoirs et obligations des agents des douanes dans le cas où ils constatent une infraction punie d'une peine de prison ne relevant pas de leur compétence.

Il procède également à une innovation en permettant la remise de la personne interpellée non seulement à un officier de police judiciaire mais également à un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du code de procédure pénale. Il s'agit là d'une innovation, les « officiers de douanes judiciaires » ne pouvant pour le moment s'auto-saisir et donc se voir remettre les personnes interpellées à moins d'avoir été préalablement saisis par le procureur de la République territorialement compétent.

## **2. La position de la commission : un dispositif fondé sur les réalités opérationnelles**

Les possibilités d'interpellation, d'appréhension des indices et d'immobilisation des personnes et des marchandises jusqu'à la remise à un officier de police judiciaire ne font pas l'objet de débat dans les cas d'infraction flagrante. Plus contestable sur le plan des principes est la possibilité de remise à un agent des douanes habilité. Les réalités opérationnelles des contrôles douaniers et la difficulté à mobiliser des officiers de police judiciaire conduisent cependant la commission à considérer le dispositif proposé comme équilibré.

La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 4 **sans modification.**

### *Article 5*

## **Précision sur le fondement des contrôles aux frontières extérieures**

L'article 5 du projet de loi propose un nouvel intitulé pour la section du code des douanes relative aux contrôles d'identité et modifie l'article 67 du code des douanes, en précisant qu'en métropole les contrôles aux frontières extérieures se font en application du règlement n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchise des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

La commission propose d'adopter **cet article sans modification.**

## 1. Une précision utile

Les agents des douanes effectuent un contrôle des personnes non seulement dans le cadre de la visite douanière mais également pour l'application du droit européen et singulièrement dans l'exercice de leur mission de garde-frontière définie par le règlement n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

L'article 5 rend plus explicite l'intitulé de la section du code des douanes relatif au contrôle des personnes et vise dans le règlement européen qui fonde ces contrôles dans l'article liminaire de la section.

## 2. La position de la commission

La commission estime utiles les précisions apportées par cet article.

La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 5 **sans modification.**

### *Article 8*

## **Sonorisation et captation d'image**

L'article 8 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.

La commission propose **d'adopter cet article sans modification.**

### **1. L'introduction d'une nouvelle technique spéciale d'enquête en matière douanière**

L'article 8 entend ouvrir la possibilité pour les agents des douanes habilités par le ministre de recourir à la sonorisation et à la captation d'image dans des lieux ou véhicules privés sans le consentement des personnes.

Cette possibilité est réservée aux délits douaniers graves et complexes :

- la contrebande, l'importation ou exportation de marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des douanes ou lorsque les faits sont commis en bande organisée ;

- la contrebande, l'importation ou exportation de marchandises non prohibées portant atteinte intentionnelle aux intérêts financiers de l'Union lorsque les faits sont commis en bande organisée ;
- le blanchiment douanier.

Cette technique spéciale d'enquête est mise en œuvre dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles prévues pour l'enquête judiciaire

## **2. La position de la commission : une technique suffisamment encadrée**

L'extension des techniques spéciales d'enquête pose toujours question au regard de l'intrusion qu'elles supposent dans la vie privée. Le besoin opérationnel doit donc être justifié. L'action des réseaux criminels auxquels sont confrontés les services douaniers, particulièrement au fait des techniques d'investigation et capables de mettre en place des contre-mesures, justifie qu'il puisse être recouru à la captation du son et de l'image des personnes soupçonnées.

Les garanties en matière de préservation des libertés, qui sont celles prévues pour l'enquête judiciaire, apparaissent adaptées.

La commission des lois a donc estimé que **l'article 8 pouvait être adopté sans modification.**

La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 8 **sans modification.**

### *Article 8 bis (nouveau)*

#### **Application des règles de procédure pénale en matière de délinquance organisée à certaines infractions douanières**

Résultant d'un amendement du rapporteur, l'article 8 *bis* permet l'application aux délits douaniers, lorsqu'ils sont commis en bande organisée, des dispositions du code de procédure pénale applicables à l'enquête, à la poursuite, à l'instruction et au jugement en matière de criminalité organisée.

L'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal a créé, à l'article 414-2 du code des douanes, un nouveau délit de contrebande et d'importation ou d'exportation sans déclaration couvrant toutes les « *marchandises qui ne sont*

*pas mentionnées à l'article 414 »<sup>1</sup> ; ce même article sanctionne, par ailleurs, tout « fait intentionnel de fausse déclaration ou d'utilisation d'un document faux, inexact ou incomplet ou de non-communication d'un document » ayant pour objet ou pour effet l'obtention d'un bénéfice financier, quelle qu'en soit la nature. Ces délits sont punis de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de la fraude ; s'ils sont commis en bande organisée, la peine est portée à dix ans d'emprisonnement et le montant de l'amende peut atteindre dix fois la valeur de l'objet de la fraude.*

Certains délits douaniers peuvent, s'ils sont commis en bande organisée, être soumis aux dispositions particulières prévues en la matière par le code de procédure pénale. Ils doivent, pour ce faire, être visés par l'article 706-1-1 dudit code ; celui-ci mentionne déjà des infractions pénales d'une particulière gravité, punies d'une peine d'emprisonnement minimale de dix ans, des infractions commises en bande organisée en matière fiscale ainsi que, en matière douanière, le dernier alinéa de l'article 414 (contrebande et importation ou exportation sans déclaration en bande organisée) et l'article 415 dans son intégralité (réalisation ou tentative de réalisation d'une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds provenant, directement ou indirectement, d'un délit douanier, d'une infraction à la législation sur les stupéfiants ou portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, en bande organisée ou non). Toutefois, cet article n'intègre pas les délits prévus par l'article 414-2 lorsqu'ils sont commis en bande organisée.

C'est pourquoi la commission des lois a adopté un amendement **COM-64** de son rapporteur qui, d'une part, répare cette lacune et, d'autre part, procède à une mise en cohérence afin de viser, s'agissant de l'article 415 du code des douanes, les seuls délits commis en bande organisée.

<p>La commission demande à la commission des finances, compétente au fond, d'adopter l'article 8 bis <b>ainsi rédigé</b>.</p>
---

---

<sup>1</sup> Cet article vise les marchandises prohibées par le code des douanes et les produits du tabac manufacturé.

## Article 9

### Possibilité de saisie probatoire en cas de retenue douanière

L'article 9 ouvre la possibilité d'une saisie probatoire en cas de retenue douanière (celle-ci constituant l'équivalent, en droit douanier, de la garde à vue), permettant aux agents des douanes de prendre connaissance des objets et du contenu des documents, quel qu'en soit le support, dont la personne retenue est en possession.

La commission a souscrit à cette évolution et souhaité, d'une part, rappeler que la retenue ne devait être mise en œuvre qu'en cas de nécessité et, d'autre part, rendre compétent le procureur de la République, d'ores et déjà chargé du contrôle des retenues douanières, pour apprécier dès le début de la retenue le respect de cette exigence.

#### 1. Le régime actuel de la retenue douanière

Le code des douanes offre de larges prérogatives aux agents des douanes, y compris la possibilité d'un placement des personnes en retenue douanière. Cette mesure privative de liberté, qui constitue un héritage ancien (ce dont témoigne l'emploi par le code de termes relativement datés, à l'image de la notion de « *prévenus capturés* » qui figure à l'article 333) et n'a été organisée qu'en 1987 (loi n° 87-502 du 8 juillet 1987), a été profondément remaniée en 2011<sup>1</sup> afin d'en aligner les principales caractéristiques sur celles de la garde à vue (voir *infra*).

La retenue douanière est décidée par un agent des douanes avec une **simple information du procureur de la République**<sup>2</sup> et se déroule sous le contrôle de ce dernier. **Sa durée maximale est de 24 heures, renouvelable une fois** sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République.

La retenue est possible à condition que soient respectées les conditions suivantes :

- elle doit porter sur un cas de délit douanier **flagrant** ;
- le délit concerné doit être **puni d'une peine d'emprisonnement**. Matériellement, cette précision limite la possibilité d'une retenue aux cas suivants :
  - contrebande, importations ou exportations sans déclaration de marchandises prohibées ou de produits du tabac manufacturé (article 414 du code des douanes) ;

<sup>1</sup> Cette réécriture faisait suite à une censure prononcée par le Conseil constitutionnel sur question prioritaire de constitutionnalité (décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010).

<sup>2</sup> Le placement en garde à vue peut, de même, être décidé par un officier de police judiciaire « d'office ou sur instruction du procureur de la République » aux termes de l'article 63 du code de procédure pénale.

- exportations sans déclaration ou sous couvert d'une déclaration inapplicable d'or natif de Guyane, soustraction de la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation, détention ou transport illicites d'or natif dans le rayon des douanes de Guyane, sans justificatif (article 414-1) ;
- atteinte intentionnelle aux intérêts financiers de l'Union européenne ou de l'État (article 414-2) ;
- blanchiment douanier (article 415) ;
- opposition à fonction et refus d'obtempérer à des injonctions d'arrêt des agents des douanes (article du 416 bis) ;
- contravention à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger (article 459).

La loi n° 2011-392 relative à la garde à vue a soumis la retenue douanière aux droits et garanties prévus dans le cadre des gardes à vue. **Cet alignement est complet s'agissant des droits de la personne retenue** (droit d'être examiné par un médecin et assisté par un avocat ; droit de contacter un proche...) comme des prérogatives confiées aux agents des douanes, identiques à celles confiées aux officiers de police judiciaire par le code de procédure pénale<sup>1</sup>. Néanmoins, **l'alignement est partiel s'agissant des modalités de mise en œuvre de la mesure** : contrairement à ce qui est prévu en matière de garde à vue par l'article 62-2 du code de procédure pénale, **le code des douanes ne charge pas le procureur de la République, en cas de retenue douanière, de s'assurer que la privation de liberté constitue l'unique moyen** de permettre le déroulement normal de l'enquête ou de garantir la présentation de la personne devant le parquet<sup>2</sup>.

À l'issue de la retenue douanière, et aux termes de l'article 323-9 du code des douanes, le procureur de la République peut ordonner que la personne retenue soit présentée devant lui, un officier de police judiciaire ou un agent des douanes habilité à effectuer des enquêtes judiciaires, ou qu'elle soit remise en liberté. Le même article précise que, **lorsque la personne retenue est ensuite placée en garde à vue, la durée de la retenue s'impute sur celle de la garde à vue.**

Le régime de la retenue douanière ne comporte, en l'état, aucune disposition spécifique en matière de saisies. Il emporte donc l'application des dispositions de droit commun prévues en la matière ; or, si le code des douanes précise les modalités des saisies pratiquées à

---

<sup>1</sup> Le code des douanes renvoie largement au code de procédure pénale sur ce sujet ; de même, il renvoie au code de justice pénale des mineurs pour le cas où la retenue concerne un mineur (article 323-10).

<sup>2</sup> Étrangement, cette condition, qui n'est pas citée pour le déclenchement de la retenue, doit être vérifiée par le procureur de la République dans le cadre de la prolongation de la retenue au-delà de 24 heures, le code des douanes renvoyant expressément à l'article 63 du code de procédure pénale, qui lui-même renvoie à l'article 62-2, en la matière (article 323-2).



l'occasion d'une visite domiciliaire, il reste lapidaire sur les autres types de saisies et se borne à prévoir que « *Ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités* » (article 323, paragraphe 2).

La notion d'« *objets passibles de confiscation* » recouvre plusieurs catégories distinctes de biens, dont la liste varie en fonction de la nature de l'infraction découverte : dans le cas d'un délit (et donc dans le cas de la retenue douanière), sont concernés l'objet de la fraude ainsi que les moyens de transport et les objets servant à masquer la fraude.

L'étude d'impact jointe au projet de loi relève ainsi, légitimement, que « *dans le cadre de la retenue douanière, les agents des douanes ne sont pas expressément autorisés à exploiter les indices et éléments susceptibles de constituer des preuves, et notamment ceux sur support numérique* ». **Une telle lacune constitue un frein à l'exercice par les agents des douanes de leurs pouvoirs d'enquête, a fortiori dans un contexte où leurs investigations portent fréquemment sur l'existence, ou non, d'un trafic organisé qui serait révélé par le flagrant délit**, et où cette existence peut difficilement être démontrée sans avoir accès au téléphone portable des personnes retenues. Elle porte également préjudice à la réponse pénale : si la personne retenue est ensuite jugée sur la base de la seule procédure douanière, certains éléments de preuve ne peuvent pas être retenus, faute d'avoir pu être préalablement exploités ou saisis.

## 2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Dans ce contexte, le projet de loi prévoit, sous la forme d'un nouvel article 323-11 du code des douanes, la création d'un régime permettant 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**.

Selon l'étude d'impact, cette nouvelle prérogative permettra principalement aux agents des douanes de « *recueillir et [d']exploiter des éléments de preuve afin de confirmer l'implication des infracteurs* », d'« *identifier les éventuels co-auteurs et complices, notamment dans le cadre de convois d'acheminement de marchandises de fraude (produits stupéfiants en particulier), et les personnes intéressées à la fraude (commanditaires notamment)* » et de « *sécuriser les procédures douanières* » ainsi que « *les poursuites du ministère public en cas de délits dits "mixtes"* », de nature à la fois douanière et pénale.

Plus en détail, le système projeté serait le suivant :

- la prise de connaissance ne serait possible que « *pour les nécessités de l'enquête douanière* » et **se déroulerait « en la présence constante et effective de la personne retenue », après information du procureur de la République qui pourrait s'y opposer ;**

- seuls pourraient être saisis, à l'issue de cette prise de connaissance, les objets et documents se rapportant au flagrant délit, et ils seraient immédiatement inventoriés et placés sous scellés ;
- la prise de connaissance des données informatiques ne pourrait être faite que par des agents des douanes spécialement habilités ou par une personnalité qualifiée « *pour effectuer des expertises techniques* »<sup>1</sup> ; quant à la saisie, elle se traduirait soit par une saisie du support physique des données, soit par une copie faite en présence de la personne retenue ;
- si cette copie n'a pas été faite au cours de la retenue, **il resterait possible aux agents des douanes** (et notamment à ceux de la direction nationale du renseignement et d'enquêtes douanières – DNRED) **d'y procéder aux fins d'analyse, sur autorisation du procureur de la République et dans un délai de trente jours.** Cette possibilité nouvelle serait ouverte dans deux cas : premièrement, lorsque la personne a été remise en liberté à l'issue de la retenue ; deuxièmement, lorsqu'à l'issue de la retenue, l'autorité judiciaire « *met ou laisse à la disposition* » des douanes les supports des données ;
- le cas échéant, les objets et documents saisis seraient remis à l'autorité à laquelle la personne est confiée à l'issue de sa retenue (procureur de la République, officier de police judiciaire ou agent des douanes habilité) ;
- enfin, les objets saisis seraient restitués à l'expiration d'un délai maximal de deux mois à compter de la saisie ; la décision de non-restitution, possible si « *[la restitution] est de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens, lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction ou lorsqu'une disposition particulière prévoit la destruction ou la confiscation des objets saisis* », serait notifiée à l'intéressé et susceptible d'un recours auprès du président de la chambre de l'instruction puis, le cas échéant, d'un recours en cassation.

### **3. La position de la commission : compléter l'alignement du régime de la retenue douanière sur le droit commun et clarifier les modalités de saisie des données informatiques**

La commission a adopté des amendements de son rapporteur visant à préciser le régime nouvellement créé de saisie des données informatiques hébergées sur les supports détenus par la personne retenue. Elle a, à cette fin précisé le contenu du procès-verbal établi à l'issue de la saisie.

---

<sup>1</sup> Article 67 quinquies A du code des douanes.

Elle a également adopté un sous-amendement rédactionnel du rapporteur, encadrant, en complément à l'**amendement COM-71** présenté par le rapporteur de la commission des finances, la procédure de transfert à l'État de la propriété des objets non-restitués (**COM-82**).

La commission a, par ailleurs, constaté que la possibilité pour les agents des douanes de procéder à la copie, pour analyse, des données informatiques détenues par **une personne remise en liberté (c'est-à-dire, dans de nombreux cas, par une personne contre laquelle le parquet n'a pas souhaité déclencher de poursuites pénales, que ce soit pour des raisons d'opportunité ou de fond) était sans exemple dans le droit commun et qu'elle était porteuse de risques réels d'atteinte à la vie privée.** Interrogée par le rapporteur, la DGDDI a précisé que ce dispositif devait permettre aux douanes, dans le cas où l'enquête pénale arrive à son terme et où la personne concernée n'est pas poursuivie, de « *prendre le relai* » avec une enquête douanière. Bien que cette hypothèse puisse correspondre à un véritable besoin opérationnel pour les agents, la rédaction proposée ne saurait être acceptée en l'état, faute d'offrir des garanties suffisantes. C'est pourquoi, à l'initiative du rapporteur, la commission a souhaité que l'exploitation des supports informatiques des personnes remises en liberté ne puisse intervenir que sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République et qu'elle soit, davantage que justifiée, exigée par les nécessités de l'enquête douanière (**amendement COM-48 rect.**).

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 9 **ainsi modifié.**

#### *Article 10*

### **Gel des données informatiques distantes et aménagement des conditions d'exercice par la douane des prérogatives supposant la présence d'un officier de police judiciaire dans le cadre des visites domiciliaires**

L'article 10 permet, pendant les visites domiciliaires douanières et fiscales, aux agents des douanes de procéder au « *gel* » des données informatiques hébergées sur un système distant, et aux agents des douanes habilités à effectuer des missions de police judiciaire sur le fondement de l'article 28-1 du code de procédure pénale à exercer les missions actuellement dévolues aux officiers de police judiciaire.

La commission des lois a tiré profit de ces évolutions, auxquelles elle a adhéré, pour remanier le régime de la visite domiciliaire afin, sur la forme, d'en améliorer la lisibilité et, sur le fond, d'assurer sa conformité à la Constitution et son alignement sur le droit commun.

## 1. Le régime actuel de la visite douanière domiciliaire

L'article 64 du code des douanes définit les conditions d'organisation et les modalités de déroulement des **visites domiciliaires, qui sont l'équivalent douanier des perquisitions prévues par le droit commun**. Celles-ci sont possibles seulement pour la recherche et la constatation des délits douaniers les plus graves (délits des première, deuxième et troisième classe, cette dernière portant sur les divers obstacles apportés par des tiers aux actions des agents des douanes ; contrebande ; importations et exportations sans déclaration ; contravention à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger) et peuvent se dérouler « *en tous lieux, même privés, où les marchandises et documents se rapportant à ces délits ainsi que les biens et avoirs en provenant directement ou indirectement sont susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles* ». Elles sont **pratiquées par des agents des douanes spécialement habilités par le ministre en charge des douanes, accompagnés d'un officier de police judiciaire**. Elles ne peuvent débuter ni avant six heures ni après vingt-et-une heures et sont effectuées en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant ; lorsque cette présence est impossible, l'officier de police judiciaire requiert deux témoins ne relevant ni de son autorité, ni de celle de l'administration des douanes.

L'assentiment de l'occupant des lieux n'est pas requis.

La visite domiciliaire a pour objectif principal de **permettre aux agents des douanes de saisir les marchandises et des documents (y compris ceux qui sont hébergés sur un support informatique) se rapportant aux délits déjà cités** ; si la visite a été autorisée par un juge des libertés et de la détention (voir *infra*), la saisie peut aussi porter sur les biens et avoirs provenant directement ou indirectement des mêmes délits.

S'agissant des pièces et documents présents sur un support informatique, le code des douanes prévoit que, **lorsque l'occupant des lieux (ou son représentant) fait obstacle à leur accès, les agents des douanes peuvent procéder à la copie du support** : ce dernier est alors placé sous scellés. Les douanes disposent de 15 jours à compter de la date de la visite pour accéder aux pièces ou documents présents sur le support informatique placé sous scellés. À la seule fin de permettre la lecture ou la copie de ces pièces et documents, le code ouvre la possibilité d'effectuer au préalable des opérations « *nécessaires à leur accès ou à leur mise au clair* ». L'occupant des lieux (ou son représentant) peut assister à l'ouverture des scellés, qui a lieu en présence d'un officier de police judiciaire, ainsi qu'à la lecture et à la saisie de ces documents présents sur ce support informatique.

**Sauf flagrante**, chaque visite doit être autorisée par une **ordonnance motivée et circonstanciée<sup>1</sup> du juge des libertés et de la détention** du tribunal judiciaire du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure ; il peut assister à la visite, qui s'effectue en tout état de cause sous son contrôle. Il peut également ordonner, au cours de la visite domiciliaire, la visite d'un coffre bancaire ou d'un autre lieu dont l'existence aurait été révélée au cours de la visite et qui paraît susceptible, pour le coffre, de contenir des pièces, documents, objets ou marchandises ou, pour le lieu, d'abriter des biens ou avoirs se rapportant aux délits dont la commission est suspectée. Il lui appartient, enfin, de contrôler que les saisies effectuées portent sur des biens et avoirs qui proviennent directement ou indirectement du délit dont la preuve est recherchée.

**En cas de flagrant délit, à l'inverse, aucune autorisation particulière n'est prévue** ; même la simple information du procureur de la République avec pouvoir d'opposition de celui-ci, pourtant requise en cas de visite de locaux professionnels (article 63 *ter*), n'est pas exigée.

Des recours sont possibles, auprès du premier président de la cour d'appel, contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite et contre le déroulement des opérations de visite domiciliaire et de saisie<sup>2</sup>.

**Le code confie, dans sa rédaction actuelle, plusieurs missions importantes à l'officier de police judiciaire chargé d'accompagner les agents des douanes.** Ainsi, cet officier :

- requiert deux témoins en cas d'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant ;
- veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense en « *provoqu[ant] préalablement toutes mesures utiles pour que soit assuré* » ce respect ;

---

<sup>1</sup> L'ordonnance est notifiée à l'occupant des lieux ou à son représentant ; elle comporte, notamment, la mention de la faculté offerte à l'occupant des lieux et/ou à l'auteur présumé de l'infraction de faire appel à un conseil de son choix ; elle doit être motivée par l'indication des éléments de fait et de droit qui laissent présumer, en l'espèce, l'existence des agissements frauduleux dont la preuve est recherchée ; le cas échéant, elle doit viser expressément la possibilité de saisie des biens et avoirs. Le code des douanes rappelle en outre que « Le juge doit vérifier de manière concrète que la demande d'autorisation qui lui est soumise est bien fondée ; cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession de l'administration de nature à justifier la visite ».

<sup>2</sup> Ces modalités de recours ont été jugées, pour l'article L. 38 du LPF, conformes au droit à un recours effectif par le Conseil constitutionnel (décision n° 20120-19/27 QPC) : « si les dispositions contestées prévoient que l'ordonnance autorisant la visite est exécutoire au seul vu de la minute et que l'appel n'est pas suspensif, ces dispositions, indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, ne portent pas atteinte au droit du requérant d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des opérations de visite ».

- signe, avec les agents des douanes et l'occupant des lieux ou son représentant, le procès-verbal auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents saisis ainsi que des biens et avoirs provenant directement ou indirectement des délits dont la preuve est recherchée ;
- est présent lors de l'ouverture des scellés, dès lors que l'inventaire sur place a posé des difficultés qui ont justifié le recours à ce procédé ou que des supports informatiques ont été placés sous scellés aux fins de permettre leur lecture et à leur copie ;
- est présent lorsque les agents des douanes font face à un refus d'ouverture des portes et doivent les faire ouvrir par un tiers.

Le code précise, à l'inverse (paragraphe 3 de l'article 64), que les agents des douanes peuvent intervenir sans l'assistance d'un officier de police judiciaire pour les visites organisées en lien avec certaines tâches, à savoir :

- « *pour opérer les visites, recensements et contrôles à domicile chez les titulaires d'un compte ouvert d'animaux ou d'un titre de pacage* » ;
- en cas de poursuite à vue pendant laquelle la personne poursuivie s'introduit dans « *une maison ou un autre bâtiment* », y compris hors du rayon des douanes.

**Des dispositions « miroirs », reprenant à l'identique l'essentiel du dispositif décrit ci-avant, figurent à l'article L. 38 du livre des procédures fiscales** en ce qui concerne la visite domiciliaire prévue pour la recherche et la constatation des infractions aux obligations relatives aux contributions indirectes et aux taxes diverses (titre III de la première partie du livre Ier du code général des impôts) et à l'accise (chapitres III et IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services) des alcools et tabacs, ainsi qu'aux législations édictant les mêmes règles en matière de procédure et de recouvrement.

Ce régime, dérogatoire par rapport à celui qui résulte du droit commun en matière de perquisitions, n'est pas applicable aux avocats : en effet, depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, les dispositions du code de procédure pénale (article 56-1) sont applicables à toutes les opérations (visites domiciliaires et perquisitions) organisées dans le cabinet d'un avocat, à son domicile ou dans les locaux de l'ordre des avocats et des caisses de règlement pécuniaire de la même profession.

## **2. Les aménagements proposés par le projet de loi : supprimer l'accompagnement par un officier de police judiciaire et faciliter l'accès aux contenus informatiques distants**

L'article 10 poursuit un double objectif : d'une part, il substitue à l'accompagnement par un officier de police judiciaire un accompagnement par un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du code de procédure pénale ; d'autre part, il aménage le dispositif existant de copie et de saisie de données informatiques pour tenir compte de la multiplication des systèmes de conservation distants (type « *clouds* ») comme de l'utilisation croissante, par les délinquants, de crypto-actifs.

### *2.1. La suppression de l'accompagnement par un officier de police judiciaire*

Pour l'ensemble des actions ne pouvant aujourd'hui être effectuées par les agents des douanes qu'en la présence d'un officier de police judiciaire (voir *supra*), le projet de loi envisage la **possibilité d'un accompagnement par un agent des douanes spécialement habilité sur le fondement de l'article 28-1 du code de procédure pénale.**

#### **La possibilité pour les agents des douanes d'effectuer certaines missions de police judiciaire**

Créé par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, l'article 28-1 du code de procédure pénale ouvre la possibilité aux agents des douanes de catégories A et B d'être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Cette faculté est réservée aux fonctionnaires spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'État.

Les fonctionnaires concernés sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction dans les conditions prévues par le code de procédure pénale pour les OPJ. Ils sont, par ailleurs, placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

Compétents sur l'ensemble du territoire national, les agents habilités des douanes peuvent rechercher et constater :

- les infractions prévues par le code des douanes ;
- les infractions en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels ;
- les infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;
- les infractions prévues par les articles L. 2339-1 à L. 2339-11 (relatives aux matériels de guerre, aux armes et aux munitions), L. 2344-7 (armes à sous-munitions) et L. 2353-13 (explosifs) du code de la défense ;

- les infractions prévues par les articles 324-1 à 324-9 du code pénal (blanchiment) ;

- les délits d'association de malfaiteurs prévus à l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une des infractions mentionnées ci-avant et ci-après ;

- les infractions prévues au code de la propriété intellectuelle ;

- les infractions prévues aux articles L. 3512-23 à L. 3512-25 (produits du tabac) du code de la santé publique et à leurs textes d'application ;

- les infractions prévues par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne. Dans cette hypothèse, les agents sont autorisés à recourir à une identité d'emprunt ;

- les infractions connexes.

Ils ne peuvent toutefois pas participer, sauf dans le cadre d'unités temporaires placées sous la direction du procureur de la République ou d'un juge d'instruction et composées d'officiers de police judiciaire et d'agents des douanes (II de l'article 28-1 précité), aux enquêtes liées au trafic de stupéfiants.

Pour être effectivement autorisés à mener des enquêtes et à recevoir des commissions rogatoires, les agents habilités doivent y être personnellement habilités par une décision du procureur général près la cour d'appel du siège de leur fonction. Cette habilitation peut être suspendue ou retirée.

Par ailleurs, les mêmes agents peuvent, s'ils sont affectés dans un service spécialisé et aux seules fins de constater les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement et commis par la voie des communications électroniques, bénéficier d'une habilitation complémentaire. Délivrée dans des conditions précisées par arrêté du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur, elle leur permet de procéder sous pseudonyme à certains sans en être pénalement responsables (participation à des échanges électroniques, y compris avec des personnes susceptibles d'être les auteurs des infractions précitées ; extraire ou conserver par ce moyen des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions et tout élément de preuve ; acquérir tout contenu, produit, substance, prélèvement ou service ou transmettre tout contenu en réponse à une demande expresse ; après autorisation du magistrat compétent (procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits), mettre à la disposition des auteurs présumés d'infractions des moyens juridiques ou financiers ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication).

Les agents douaniers habilités sont affectés au sein du service d'enquête judiciaire des finances (SEJF) qui se compose, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, de 231 agents issus des douanes et de 38 agents issus des services fiscaux. Sur les 231 agents des douanes, 10 sont affectés au siège parisien du SEJF et 221 dans une unité territoriale.

Cette disposition est peu commentée dans l'étude d'impact, qui se limite à faire état de « *la nécessité d'assurer une disponibilité opérationnelle, notamment dans le cas des procédures en flagrance pour lesquelles les interventions*



*ne peuvent pas être programmées suffisamment en amont* », sans que ce soit démontrée l'existence à ce jour de difficultés liées à une insuffisante disponibilité des services de police et de gendarmerie, et à préciser, s'agissant des difficultés de gestion qui pourraient se manifester en cas de mise en œuvre d'une telle réforme, que « *la réalisation de visites domiciliaires en présence d'un officier de douane judiciaire sera effectuée en concertation en amont avec le service des enquêtes judiciaires des finances (SEJF) afin de ne pas perturber l'activité de ce service* ».

Bien que la possibilité d'une telle « *concertation en amont* » semble théoriquement combattue par l'argument qui précède sur l'imprévisibilité des visites domiciliaires, les réponses apportées par la DGDDI au rapporteur à l'issue des auditions permettent d'établir que **cette évolution est envisagée en lien avec la suppression, programmée en 2025 ou 2026<sup>1</sup>, du service de police nationale détaché (SNPD)**, constitué d'officiers de police judiciaire spécialement dédiés à l'accompagnement des visites domiciliaires. À cet égard, la DGDDI estime que cette réforme nécessiterait un abondement en effectifs d'agents habilités (soit la création de 26 postes, correspondant aux 26 postes d'OPJ supprimés<sup>2</sup>) ; elle ne juge pas possible, pour des raisons fonctionnelles, que cette fonction d'assistance puisse être exercée par les agents des douanes déjà habilités et rattachés au SEJF, ces derniers devant à ses yeux se consacrer exclusivement à leurs fonctions d'enquête, ce qui paraît légitime au vu des statistiques transmises au rapporteur<sup>3</sup>.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'aucune autorisation ou information préalable d'un magistrat n'est prévue pour les visites domiciliaires effectuées en cas de flagrance (voir *supra*) : la présence d'un officier de police judiciaire constitue ainsi, dans cette hypothèse, l'unique participation à la procédure d'un acteur qui ne soit pas issu de l'administration des douanes.

---

<sup>1</sup> Cette suppression est déjà préfigurée, les contrats arrivant à terme n'étant pas renouvelés.

<sup>2</sup> Selon les chiffres communiqués par la DGDDI, le SPND est intervenu 521 fois en 2021 et à 473 reprises en 2022.

<sup>3</sup> Le nombre d'enquêtes traitées est, en effet, important : il s'élèverait à 500 affaires judiciaires nouvelles par an, auxquelles s'ajoute un « stock » de 1 000 affaires. Au surplus, il s'agit le plus souvent d'affaires complexes, relevant de la délinquance et de la criminalité organisées.

## 2.2. La mise en place d'une possibilité de « gel » des données informatiques

L'article 10 prévoit, par ailleurs, la **possibilité d'un « gel » des données informatiques accessibles depuis les lieux visités mais stockées sur des systèmes informatiques distants.**

Le droit en vigueur, s'il comporte des développements consacrés à la conduite à tenir en cas d'impossibilité matérielle d'accès aux pièces et documents stockés sur un support informatique physique (en l'espèce, une copie en vue de la saisie), ne permet en effet pas à l'administration des douanes de surmonter les difficultés identiques qui peuvent survenir pour la lecture de contenus hébergés à distance, par exemple sur un *cloud* ou sur certains serveurs de stockage en réseau (dits « NAS »). Or, **faute de possibilité juridique de « geler » ces documents (par exemple par le biais d'un changement de mot de passe ou d'identifiant), le risque est réel qu'ils soient altérés, voire effacés par des complices ou des co-auteurs.**

Cette lacune est d'autant plus problématique dans un contexte où, d'une part, le stockage sur des serveurs distants et le recours à des crypto-actifs s'étendent et où, d'autre part, l'administration des douanes dispose des compétences requises pour préserver l'intégrité des données distantes afin d'en tirer des preuves utiles à l'aboutissement des enquêtes, grâce notamment à l'expertise acquise en la matière par la division des investigations numériques et par le service Cyberdouane de la DNRED<sup>1</sup>.

En conséquence, le projet de loi prévoit l'insertion, aux articles 64 du code des douanes et L. 38 du livre des procédures fiscales, d'un nouvel alinéa permettant, lorsque la copie sur place de données stockées dans un système informatique non implanté sur les lieux visités présente des difficultés (en cas, par exemple, de difficultés d'accès au réseau), aux agents habilités d'appliquer « toute mesure permettant de protéger l'accès en ligne aux données concernées afin de veiller à la conservation des indices susceptibles de disparaître ». Il serait, en outre, précisé que les agents pourront procéder « ultérieurement » à leur téléchargement à distance, en présence d'un officier de police judiciaire (ou d'un agent des douanes habilité sur le fondement de l'article 28-1 du code de procédure pénale) ; l'occupant des lieux (ou son représentant) serait avisé qu'il peut assister au téléchargement, effectué dans les locaux du service chargé de la procédure selon les mêmes modalités que celles prévues par le code de procédure pénale pour ce qui concerne le droit commun des perquisitions.

---

<sup>1</sup> L'étude d'impact mentionne que « cette pratique a déjà été mise en place par la [DNRED] à la demande d'un service de police judiciaire programmé pour poursuivre les investigations douanières, sur accord de l'autorité judiciaire, dans le cadre du démantèlement d'une importante plateforme opérant sur le *darknet* (FRENCH DEEP WEB MARKET et autres plateformes gérées par les mêmes infracteurs - 2019) dans lequel le service a modifié les mots de passe d'un serveur afin que les infracteurs ne puissent plus accéder à leurs serveurs pour retirer les informations, et/ou les copier pour créer un serveur miroir. Le service judiciaire de reprise a pu télécharger ultérieurement les données ».

### **3. La position de la commission : tirer profit du projet de loi pour garantir la pleine conformité à la Constitution de la visite domiciliaire**

La commission souscrit au dispositif proposé par le Gouvernement dans le cadre de l'article 10 en ce qui concerne tant les nouvelles prérogatives confiées aux officiers de douane judiciaire que la possibilité donnée aux agents des douanes d'accéder aux contenus informatiques distants. Ces deux évolutions lui semblent en effet indispensables à la bonne marche des enquêtes douanières, à la fois pour favoriser une plus grande réactivité dans le déroulement des enquêtes et pour garantir une prise en compte renforcée des modes opératoires des trafiquants.

Sur **l'accès aux contenus informatiques distants**, il a toutefois paru utile à la commission, à l'initiative du rapporteur, de préciser certains points pour rendre pleinement lisible le périmètre des nouvelles missions confiées à l'administration des douanes. C'est ainsi qu'elle a, d'une part, **encadré le délai dans lequel il sera possible pour ses agents d'exploiter les données hébergées sur un serveur distant**, en fixant ce délai à trente jours (une telle durée est, selon la DNRED, conforme aux besoins opérationnels des agents comme aux contraintes techniques qui peuvent être rencontrées au cours de l'exploitation) (**amendements COM-52 et COM-56**) et qu'elle a, d'autre part, **clarifié le régime des sanctions applicable lorsque l'occupant des lieux fait obstacle à l'accès aux pièces ou documents sur un tel support informatique**, ainsi qu'à leur lecture ou leur saisie, en les alignant sur les peines déjà prévues par l'article 416 du code des douanes en pareille hypothèse (soit une amende de 50 000 € ou, lorsque ce montant est plus élevé, de 5 % des droits et taxes éludés ou compromis ou de la valeur de l'objet de la fraude) (**amendement COM-54**).

Au demeurant, la commission des lois a estimé que le présent projet de loi devait être **l'occasion d'examiner certaines des dispositions du code des douanes qui, en dépit des modifications seulement marginales proposées par le Gouvernement, auraient mérité une réécriture globale et des améliorations substantielles**. Tel est le cas de l'article 64 du code des douanes, dont la rédaction est obsolète et qui porte un régime dérogatoire par rapport au droit commun, sans que de telles dérogations paraissent aujourd'hui justifiées ; elles sont, plus encore, un facteur de risque juridique majeur, **l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire dans la procédure de visite domiciliaire en cas de flagrance pouvant être interprétée comme un facteur de non-conformité à la Constitution**.

Le rapporteur note, tout d'abord, que dans une décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, le Conseil a censuré des dispositions prises dans le cadre de l'état d'urgence qui autorisaient l'administration à copier des données stockées dans un système informatique dans le cadre de perquisitions, y compris en cas d'opposition de l'occupant du lieu ou du propriétaire des données et sans autorisation préalable par un juge. Le

Conseil a toutefois, dans une décision portant sur un dispositif remanié mais ayant la même finalité que la prérogative précédemment censurée (décision n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016), validé des dispositions autorisant la copie de données effectuée au cours de perquisitions administratives, dès lors que les motifs pouvant justifier la saisie de telles données avaient été clairement définis par le législateur et que celui-ci avait imposé l'autorisation préalable, par un juge, de l'exploitation des données collectées, afin de limiter cette exploitation aux données ayant un lien avec le comportement constituant une menace pour la sécurité et l'ordre publics de la personne mise en cause.

À nouveau saisi, en 2018, des conditions d'exploitation des données informatiques saisies à l'occasion de visites domiciliaires mises en place à l'initiative des préfets aux fins de prévention du terrorisme (décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018), le Conseil a précisé sa position en pointant l'existence de plusieurs garanties. Il a ainsi relevé :

- premièrement, que *« la copie des données informatiques [...] n'est possible que lorsque la visite révèle l'existence de données relatives à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne »* ;
- deuxièmement, que *« Réalisée en présence de l'officier de police judiciaire, cette copie ne peut être effectuée sans que soit établi un procès-verbal indiquant ses motifs et dressant l'inventaire des données saisies, et sans qu'une copie en soit remise à l'occupant du lieu, à son représentant ou à deux témoins ainsi qu'au juge ayant délivré l'autorisation »* ;
- enfin, que *« l'exploitation des données saisies nécessite l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, saisi à cette fin par l'autorité administrative à l'issue de la visite. Cette autorisation ne peut porter sur des éléments dépourvus de tout lien avec la finalité de prévention de la commission d'actes de terrorisme ayant justifié la visite. Dans l'attente de la décision du juge, les données sont placées sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la visite et nul ne peut y avoir accès »* ; en outre, l'ordonnance autorisant l'exploitation des données est *« susceptible d'un recours, non suspensif, devant le premier président de la cour d'appel »*.

Dans une décision analogue, rendue en 2022 et relative à la saisie de données informatiques par l'administration fiscale sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF) (décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022), le Conseil constitutionnel a souligné le rôle du juge des libertés et de la détention dans la mise en œuvre et le contrôle de la procédure en cause, en rappelant non seulement que de telles visites ne pouvaient intervenir qu'avec l'autorisation préalable et motivée de ce dernier, mais aussi que ce magistrat était chargé de suivre ces opérations tout au long de leur déroulement et, au besoin, de les suspendre ou de les arrêter.

Si ces conditions sont respectées en matière douanière (et en matière fiscale) pour les visites domiciliaires soumises au contrôle du juge des libertés et de la détention, donc hors flagrante, force est de constater que tel n'est pas le cas dans l'hypothèse d'une visite domiciliaire faisant suite à une infraction flagrante. Cette situation pose une difficulté juridique majeure.

**Plus largement, l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire dans les visites domiciliaires conduites en cas de flagrante, sous quelque forme que ce soit, pose un problème de principe. Elle diverge du droit commun,** le second alinéa de l'article 53 du code de procédure pénale rappelant que les enquêtes conduites « *à la suite de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant* » sont menées « *sous le contrôle du procureur de la République* », lequel n'est pas associé à la visite domiciliaire<sup>1</sup>. Cette absence est d'autant plus marquante que, en l'absence de définition autonome de la flagrante dans le code des douanes, c'est bien la caractérisation de cette notion résultant du premier alinéa du même article 53 qui s'applique.

Au surplus, **elle crée une réelle insécurité juridique** puisque le texte en vigueur n'offre aux agents des douanes aucun soutien judiciaire dans les hypothèses où, à la suite d'un délit flagrant et au vu des éléments découverts pendant la visite domiciliaire, il est nécessaire soit de procéder à l'ouverture d'un coffre, soit de mener une visite dans un lieu tiers. De même, une lecture stricte du code conduirait à considérer qu'aucun recours n'est possible contre le déroulement des visites domiciliaires conduites en cas de flagrante, **rendant le droit en vigueur contraire à la Constitution** et rendant celui-ci fragile face à une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité.

Ce problème de fond est renforcé par la pratique. En effet, les chiffres transmis par la DGDDI à la demande du rapporteur attestent que **les visites domiciliaires sont, très majoritairement, réalisées à la suite d'une flagrante, rendant l'intervention du juge des libertés et de la détention statistiquement marginale. Ainsi, pour 2019, 2020 et 2021, sur 1 367 visites domiciliaires conduites, près de 90 % découlent ainsi d'un délit flagrant, y compris dans le cadre de « livraisons surveillées ».**

Nombre de visites domiciliaires relevant de l'article 64 du code des douanes en flagrant délit			Nombre de visites domiciliaires relevant de l'article 64 du code des douanes douane sur ordonnance du JLD			Nombre de visites domiciliaires en flagrant délit dans le cadre d'une « livraison surveillée »		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
283	258	307	39	39	65	103	136	137

Source : DGDDI.

<sup>1</sup> La DGDDI reconnaît elle-même, dans le cadre des réponses écrites adressées au rapporteur, que « La visite domiciliaire qui es mise en œuvre après constatation d'un délit douanier flagrant n'est alors subordonnée ni à une autorisation de l'autorité judiciaire, ni à son information préalable ».

Dans ce contexte, la commission des lois a **prévu que, en cas de flagrance, le procureur de la République territorialement compétent serait informé par tout moyen, dès le début de la visite, et qu'il pourrait s'y opposer.** Elle a rappelé que la visite s'effectue sous le contrôle de ce magistrat et que, à l'instar du juge des libertés et de la détention, il doit **être tenu informé de son déroulement, pouvoir se rendre dans les lieux faisant l'objet de la visite et décider à tout moment sa suspension ou son arrêt.** Elle a également prévu que le procureur de la République serait compétent pour autoriser l'ouverture d'un coffre ou la visite d'un autre lieu dans lequel pourrait se trouver des biens ou avoirs se rapporteur au flagrant délit initial (**amendements COM-51 et COM-53**).

Elle a, de même, fait apparaître explicitement l'applicabilité aux visites conduites à la suite d'une flagrance les modalités de recours applicables aux visites autorisées par un juge d'instruction.

Sur la forme, la commission déposera en vue de la séance publique, à l'initiative du rapporteur, un amendement de réécriture globale de l'article 64 du code des douanes, sur le modèle de ce qui est proposé pour le droit de visite douanière à l'article 2 du présent projet de loi. **Cette réécriture permettra de clarifier l'organisation des dispositions relatives aux visites domiciliaires douanières sans remettre en cause les apports prévus par le projet de loi.**

La commission a, par analogie, retenu la **même solution s'agissant des visites domiciliaires prévues à l'article L. 38 du livre des procédures fiscales** - qui, bien que marquées par une moindre prégnance statistique de la flagrance (54 % des cas recensés en 2019, 2020 et 2021), soulèvent sur le fond les mêmes difficultés que les dispositions de l'article 64 du code des douanes (**amendements COM-55 et COM-57**).

Nombre de VD relevant de l'article L. 38 du livre des procédures fiscales en flagrant délit			Nombre de visites domiciliaires relevant de l'article L. 38 du livre des procédures fiscales sur ordonnance du JLD		
2019	2020	2021	2019	2020	2021
9	9	6	10	4	6

Source : DGDDI.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 10 **ainsi modifié.**

Article 11

**Expérimentation d'un élargissement de la durée ouverte pour des traitements informatiques de données fondés sur le LAPI**

*L'article 11 vise à autoriser l'expérimentation, pour trois ans, d'une conservation étendue des données issues des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), afin que puissent être pratiqués sur ces données de nouveaux traitements visant notamment à détecter les convois routiers liés aux trafics de toute nature.*

La commission des lois a donné son accord à cette expérimentation, sous réserve d'un meilleur encadrement de son évaluation et de son déroulement. En particulier, elle estime nécessaire que plusieurs durées soient « testées » au cours de l'expérimentation et que chacune fasse, à terme, l'objet d'une présentation argumentée de ses avantages et inconvénients auprès du législateur et de la CNIL.

**1. Le fonctionnement actuel des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI)**

Les dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) ont été créés par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, qui avait autorisé leur mise en place de afin de permettre des recoupements avec le fichier des véhicules volés.

Ce système a, depuis lors, été progressivement étendu.

La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a ainsi autorisé les services de police, de gendarmerie et des douanes à mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des plaques d'immatriculation prenant la photographie des occupants du véhicule ; ces dispositifs ont vocation à **être installés en particulier dans les zones frontalières, portuaires ou aéroportuaires**, ainsi que sur les grands axes de transit national ou international.

Leur emploi est **limité à la prévention et à la répression de certaines infractions d'une particulière gravité**, à savoir :

- le terrorisme et les infractions s'y rattachant ;
- les infractions liées à la criminalité organisée au sens de l'article 706-73 du code de procédure pénale ;
- le vol et le recel de véhicules volés ;
- la contrebande, l'exportation et l'importation commises en bande organisée ;
- la réalisation ou la tentative de réalisation des infractions financières définies à l'article 415 du code des douanes, lorsqu'elles portent sur des fonds issus des infractions précitées.

La loi précitée de 2006 a également introduit la possibilité d'utiliser des dispositifs de LAPI, de manière temporaire, « pour la préservation de l'ordre public, à l'occasion d'événements particuliers ou de grands rassemblements de personnes, par décision de l'autorité administrative ».

Depuis 2016 (loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle) et aux fins de prévenir les infractions routières, le cadre d'utilisation du traitement automatisé des données issues du LAPI a été **élargi au contrôle du respect des dispositions du code de la route**, notamment concernant l'assurance des véhicules, par la consultation d'un fichier dédié mais aussi par la consultation du traitement automatisé du système d'immatriculation des véhicules et du traitement automatisé du système de contrôle automatisé (relatif aux infractions au code de la route). Cette disposition permet, entre autres, d'identifier les conducteurs qui n'ont pas payé une amende forfaitaire majorée et de retenir leur véhicule en application des dispositions de l'article L. 121-4-1 du code de la route.

**Les informations ainsi collectées sont des données à caractère personnel au sens de la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés.** Elles peuvent faire l'objet de traitements automatisés dans les conditions définies par les articles L. 233 -1 et L. 233-2 du code de la sécurité intérieure, avec notamment un **rapprochement avec le fichier relatif aux véhicules volés ou signalés et avec le système d'information Schengen (SIS)<sup>1</sup>**, relatif au contrôle des entrées dans l'espace Schengen et au sein duquel sont notamment inscrits des véhicules aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique, ainsi que 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.

Les données collectées par le biais des LAPI sont **conservées pendant 15 jours<sup>2</sup> ; au-delà de ce délai, elles sont effacées si elles ne donnent pas lieu à un rapprochement positif.** Dans le cas contraire, elles peuvent être conservées pendant un mois (article L. 233-2 du code de la sécurité intérieure).

En pratique, le système existant consiste en des caméras vidéo installées sur des véhicules, sur des trépieds ou sur des systèmes fixes. Les images ainsi captées sont soumises à un traitement qui lit les plaques d'immatriculation, les compare aux fichiers déjà cités ci-avant et émet une

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

<sup>2</sup> Initialement fixé à 8 jours, ce délai a été étendu par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.



« *alerte* » en cas de rapprochement positif<sup>1</sup>. Par ailleurs, le système permet un enregistrement de la photographie du numéro d'immatriculation du véhicule et de son taux de lisibilité, du numéro d'immatriculation lui-même, mais aussi de la photographie du véhicule et de ses éventuels occupants (ceux-ci ne sont toutefois pas reconnaissables : seul le nombre et, éventuellement, le sexe des passagers peuvent être identifiés, selon la CNIL), de la date et l'heure de chaque photographie et, pour chaque photographie, des coordonnées de géolocalisation<sup>2</sup>.

**Ce système a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel** (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*) qui a considéré que ces dispositifs n'étaient pas de nature à instituer une surveillance généralisée des déplacements, notamment dans la mesure où ils comportaient **plusieurs garanties substantielles**, à savoir :

- **l'effacement des enregistrements à l'issue d'un délai bref** (alors fixé à huit jours) en l'absence de rapprochement positif ;
- des critères de recherche **fondés sur les caractéristiques des véhicules** et non sur les images des passagers ;
- l'impossibilité de consulter les données n'ayant pas fait l'objet d'un rapprochement positif, sous réserve des besoins résultant d'une procédure pénale ;
- **la conservation des seules données ayant fait l'objet d'un rapprochement**, pour une durée elle aussi limitée ;
- la limitation de l'accès aux données aux agents des services de police et de gendarmerie individuellement désignés et dûment habilités ;
- enfin, l'inscription des traitements automatisés des données recueillies dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978.

## **2. Les caractéristiques de l'expérimentation proposée**

Faisant valoir un « *durcissement de la criminalité organisée* », le Gouvernement souhaite expérimenter un système de consultation étendue des données issues des dispositifs de LAPI. Il s'agit, notamment, de mieux lutter contre les convois routiers transitant, en France, depuis ou vers des

---

<sup>1</sup> En cas de rapprochement positif avec un véhicule volé ou signalé ou avec le SIS, sont également enregistrés le motif du signalement et la conduite à tenir pour les véhicules placés sous surveillance.

<sup>2</sup> Consultée en vue de l'examen de la loi du 23 janvier 2006, la CNIL s'est montrée « extrêmement réservée » sur ce dispositif « qui conduit à pouvoir soumettre à une surveillance automatique l'ensemble des déplacements des personnes en France utilisant le réseau routier, ce qui serait de nature à porter atteinte au principe fondamental de la liberté d'aller et venir » (délibération n° 2005-208 du 10 octobre 2005). Elle a, en particulier, estimé disproportionnée la collecte systématique de la photographie des passagers d'un véhicule, et excessifs les délais de conservation des données collectées.

pays limitrophes (Espagne ou Belgique, en particulier) afin d'acheminer des produits stupéfiants : les organisations criminelles semblent, en effet, avoir **adopté une stratégie d'étalement dans le temps et de fragmentation des convois afin de contourner les contrôles existants**, en faisant sortir du territoire les véhicules destinés à faire partie d'un convoi plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant l'opération envisagée afin que ceux-ci soient « oubliés » par les autorités avant le passage à l'acte. L'administration des douanes relève à cet égard que, au cours du premier semestre 2021, sur 94 véhicules entravés, 50 l'ont été après un à deux mois d'enquête, 25 après trois à quatre mois et 19 après cinq à six mois ; elle souhaite en conséquence « *sécuriser la préparation des entraves, en ayant une connaissance précise des convois à intercepter* ».

En complément de ces chiffres partiels, le rapporteur a sollicité la DNRED pour obtenir des indications plus récentes et plus étendues dans le temps. En réponse, celle-ci a livré une analyse des dossiers portant sur le vecteur terrestre pour lesquels le LAPI a joué un « *rôle central* » et traités au cours de l'année 2022, ce qui correspondrait à 258 affaires. Selon son appréciation :

- 142 affaires (soit 55 % de l'échantillon) ont été traitées en moins de deux mois, dont 94 (37 % de l'échantillon) dans le délai légal d'un mois ;
- 59 affaires, entre 3 et 4 mois ;
- 57 affaires ont demandé 5 à 6 mois d'enquête.

Ces éléments justifient, aux yeux du Gouvernement, que les données puissent être conservées pendant une durée maximale de quatre mois.

Au-delà du sujet de la durée de conservation des données, l'administration des douanes estime nécessaire de « *pouvoir interroger les capteurs au-delà des seules requêtes actuellement autorisées afin de connaître le mode opératoires de réseaux* ». **Elle souhaite, en d'autres termes, avoir accès aux données qui n'ont pas donné lieu à un rapprochement positif** : pour reprendre les termes utilisés par l'étude d'impact, il s'agit de « *réaliser des recherches sans cible prédéterminée dans le cadre d'une procédure douanière ou judiciaire : détection de plaques étrangères sur une période et un itinéraire donnés ; détection de comportements suspects* », et donc d'ouvrir un périmètre d'action particulièrement large. En pratique, l'administration des douanes fait valoir que de telles recherches permettraient d'acquérir une meilleure connaissance des techniques utilisées par les trafiquants, notamment par le biais d'une analyse rétrospective des mouvements des véhicules suspects, et donc de mieux préparer et sécuriser les opérations d'entrave.

C'est dans ce contexte que l'article 11 ouvre la possibilité d'expérimenter, pour une durée de trois ans à compter de la publication d'un décret d'application pris en Conseil d'État après avis de la CNIL (voir *infra*) :

- la **mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel destiné exclusivement à détecter des mouvements de véhicules susceptibles de révéler les infractions douanières** déjà citées par le code de la sécurité intérieure (contrebande, importation ou exportation commises en bande organisée ; réalisation ou tentative de réalisation des opérations financières illicites qui portent des fonds issus des mêmes infractions) afin de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs. Ce traitement **exclurait toute exploitation de la photographie des occupants** des véhicules et consisterait exclusivement en une interconnexion ou une mise en relation avec les fichiers déjà cités par l'article L. 233-2 du CSI ;
- **l'extension du délai de conservation actuellement ouvert par le CSI, qui porté à titre dérogatoire à quatre mois**, toujours « *sous réserve des nécessités de leur conservation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière* ».

**La mise en œuvre de ce traitement serait réservée aux seuls agents des douanes affectés au sein d'un service spécialisé de renseignement (donc au sein de la DNRED)**, individuellement désignés et spécialement habilités par le ministre chargé des douanes. Par ailleurs, il serait précisé que ce traitement « *procède exclusivement à un signalement d'attention, limité à l'identification des infractions précitées* » et qu'il « *ne peut fonder, par lui-même, aucune décision individuelle ou acte de poursuite* ».

La conception de cette expérimentation pourrait être confiée à un sous-traitant de droit privé. À l'inverse, les opérations de collecte, de traitement et de conservation des données personnelles resteraient le monopole de l'État. Au cours des auditions, la DNRED a indiqué au rapporteur qu'était envisagé un fonctionnement dans lequel **l'État serait propriétaire des caméras et des données, mais non des systèmes d'analyse hébergés par des serveurs distants**. Elle a également relevé que, pour permettre à l'expérimentation de se dérouler dans de bonnes conditions et pour éviter tout doute quant à la juste durée de conservation des données en fonction du cadre juridique applicable, il conviendrait sûrement que les données captées par les LAPI soient dupliquées sur un serveur *ad hoc*, dédié à l'expérimentation, permettant un traitement différencié de celui réservé aux données exploitées sur le fondement des articles L. 233-1 et suivant du code de la sécurité intérieure.

Cette expérimentation ferait l'objet, au plus tard six mois avant son terme, d'un **rapport d'évaluation transmis au Parlement et à la CNIL** visant notamment à évaluer 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* ».

Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation seraient définies par un **décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL** (la demande d'avis étant accompagnée d'une étude d'impact relative à la protection des données à caractère personnel) et déterminant « *notamment* » les critères de recherche utilisés par le traitement automatisé ainsi institué, les modalités de pilotage et d'évaluation de l'expérimentation, le nombre maximal de dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules concernés (qui s'élèverait, selon l'étude d'impact, au **maximum à 200 capteurs**, à comparer à la centaine de LAPI dont la DNRED déclare disposer aujourd'hui), ainsi que les axes de circulation où ils sont installés sur le territoire.

Il se déduit de l'étude d'impact que **ce décret ne serait pas rendu public**, ce statut étant cohérent avec la sensibilité de son contenu et permettant d'éviter que les trafiquants ne prennent connaissance des comportements ou indications ciblées par la DNRED.

Saisie en urgence de cette expérimentation, **la CNIL a, par sa délibération n° 2023-026 du 23 mars 2023, émis un avis favorable**. Elle a notamment observé que le projet de loi « *ne [visait] pas à changer les finalités des dispositifs LAPI pouvant être actuellement installés* », estimé « *légitimes les traitements [nouveaux] qui pourraient être mis en œuvre* » et pointé l'existence de plusieurs garanties en matière de protection des données. Elle a, dans le même temps, souligné que les photographies des occupants des véhicules devraient être « *supprimées ou floutées dès que possible* », rappelé que le décret valant autorisation du traitement devrait comporter l'ensemble des éléments prévus par la loi « *Informatique et libertés* », et en particulier les catégories de données traitées ainsi que les modalités d'information des personnes concernées et appelé le Gouvernement à mettre en place « *des mesures de sécurité protectrices de la vie privée portant sur le stockage des données collectées (chiffrement par exemple)* ».

**Surtout, la CNIL a commenté l'augmentation du délai de conservation des données issues des LAPI**. Sur ce sujet, elle a indiqué que, « *Sans remettre en cause le fait que la loi fixerait un délai maximal de quatre mois, la CNIL considère que ce délai ne devrait pas être obligatoire et que la durée effective de conservation testée devrait être inférieure au début de l'expérimentation et, le cas échéant, progressivement augmentée si cela apparaissait nécessaire et proportionné* ». Elle a, de même, précisé que « *Le rapport d'évaluation devra contenir des éléments permettant d'apprécier le caractère proportionné de la durée finalement retenue, notamment en comparant l'accroissement du nombre de données collectées et l'efficacité du dispositif pour détecter des comportements suspects* ».

### **3. La position de la commission : renforcer l'évaluation de l'expérimentation pour assurer un équilibre entre la lutte contre les trafics et la protection de la vie privée**

La commission des lois a accordé une vigilance particulière à l'article 11, qui est de nature à emporter de lourdes conséquences sur la vie privée d'un nombre conséquent de personnes.

Tout d'abord, la commission relève que **la durée de quatre mois proposée par le Gouvernement repose sur des constatations empiriques plutôt que sur un travail statistique ou analytique poussé**. Interrogées par le rapporteur, ni la DGDDI, ni la DNRED n'ont pu justifier ce délai autrement que par la prise en compte des besoins exprimés par les agents de « terrain ». Or, s'il est aisé de comprendre l'attrait opérationnel d'une telle mesure pour la DNRED, il n'est pas évident, dans une telle situation, d'apprécier le respect d'un juste équilibre entre, d'une part, les impératifs de la lutte contre la fraude et, de l'autre, la lourdeur des atteintes à la vie privée portées par ce nouveau dispositif envers les automobilistes circulant sur des axes routiers dits « criminogènes », cette notion semblant devoir concerner un nombre important de grands axes parmi les plus fréquentés.

La DNRED paraît, en revanche, être d'ores et déjà en mesure **d'appréhender avec netteté la nature des traitements de données qui pourraient être utiles à la détection des mouvements de véhicules suspects** ; évoqués au cours des auditions, ceux-ci semblent pertinents et proportionnés. Leur nature exacte sera précisée par décret en Conseil d'État, mais ne sera pas rendue publique afin d'éviter de nourrir les stratégies de contournement des infracteurs.

Le dispositif proposé appelle trois séries de remarques.

En premier lieu, s'agissant de la durée de conservation des données, la commission des lois a pris acte des contraintes auxquelles la DNRED est confrontée. À l'instar de la CNIL, sans s'opposer à ce que l'expérimentation puisse étendre la conservation jusqu'à quatre mois au maximum, **elle considère que cette durée doit bel et bien être interprétée comme un plafond et qu'elle ne saurait être la seule à être « testée » par l'administration des douanes**. Il est ainsi essentiel, afin que soit garanti le caractère proportionné de la mesure si celle-ci devait à terme être pérennisée, que **différentes durées puissent être mises en œuvre et soumises *in fine* à l'arbitrage du législateur, chacune étant accompagnée d'une présentation chiffrée et argumentée de ses avantages et de ses inconvénients**.

Par conséquent, la commission des lois a adopté l'**amendement COM-39** de son rapporteur prévoyant que plusieurs durées, comprises entre deux et quatre mois, devraient être testées au cours de l'expérimentation.

En deuxième lieu, **en ce qui concerne la nature des nouveaux traitements de données pouvant être pratiqués, la commission a souscrit aux objectifs poursuivis par le Gouvernement comme aux solutions**

**juridiques proposées par celui-ci.** Il lui a toutefois paru utile de prévoir que, outre les mouvements de véhicules suspects, les traitements ainsi institués pourraient avoir pour but de détecter d'autres événements prédéterminés (« *doublons* » de plaques, par exemple : **amendement COM-37**) et de rappeler qu'ils devraient s'inscrire dans le cadre fixé par la loi dite « *Informatique et libertés* » (**amendement COM-38**).

Enfin, pour permettre au législateur d'exercer toutes ses prérogatives à l'issue de l'expérimentation, **il est indispensable que les modalités de l'évaluation de cette dernière soient dès à présent fixées avec précision et en toute transparence.** C'est dans cette perspective, et à l'initiative du rapporteur (**amendement COM-43**), que la commission a :

- **prévu la remise de plusieurs rapports d'évaluation aux différents stades de l'expérimentation** afin d'en documenter régulièrement l'avancée : le premier d'entre eux serait ainsi remis au Parlement et à la CNIL un an après le démarrage de l'expérimentation, le deuxième après deux ans, et le troisième six mois avant son terme ;
- **dressé la liste précise des données devant être recueillies**, pour chaque durée de conservation expérimentée, puis intégrées aux rapports d'évaluation, notamment pour intégrer celles qui témoigneront de l'ampleur des atteintes à la vie privée (quantité de données conservées, par exemple) ou de l'efficacité des procédés testés en termes de nombre de détections ;
- **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.** Cet ajout n'empêchera en rien le Gouvernement, dans les phases ultérieures de ses travaux (et notamment dans le cadre du décret de mise en œuvre de l'expérimentation), d'aller au-delà de cette exigence en mettant en place un comité pluridisciplinaire rassemblant les douanes et la Chancellerie, mais aussi d'autres acteurs dont le concours pourrait être opportun.

La commission a, en parallèle, adopté plusieurs **amendements rédactionnels et de clarification (amendements COM-40, COM-41, COM-42 et COM-44).**

La commission demande à la commission des finances compétente au fond d'adopter l'article 11 <b>ainsi modifié.</b>
--

## Article 12

### Prévention de la commission d'infractions en ligne

*L'article 12 entend mieux lutter contre les infractions douanières commises en ligne en permettant aux agents des douanes de demander la mise en place de mesures interdisant l'accès aux contenus illicites et, en cas d'échec, de demander leur déréférencement puis, le cas échéant, de faire appel à un juge.*

*Tout en s'interrogeant sur la pertinence et l'effectivité du système ainsi institué, la commission des lois n'a pas estimé être en mesure d'en proposer à ce stade une nouvelle rédaction. Sous réserve des modifications qui seront apportées à cet article par la commission des finances, compétente au fond, elle proposera en séance publique des amendements visant à garantir la cohérence de ce nouveau mécanisme.*

#### 1. Le cadre juridique actuel de la lutte contre les contenus illicites en ligne

La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, modifiée, pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN ») pose le principe selon lequel les hébergeurs de sites internet ne peuvent pas voir leur responsabilité civile ou pénale engagée à raison du caractère illicite des contenus qu'ils stockent. Ce principe connaît toutefois d'importantes dérogations, liées à la nécessité de lutter contre la diffusion des infractions en ligne.

Le dispositif juridique actuellement en vigueur fixe ainsi un cadre différencié selon la nature des acteurs concernés.

**Tout d'abord, l'absence de responsabilité des hébergeurs de sites internet n'est valable que dans l'hypothèse où ils n'ont pas connaissance du caractère illicite des contenus ; or cette connaissance est présumée dès lors que le contenu a fait l'objet d'un signalement précis.** L'hébergeur doit alors retirer les données concernées ou en rendre l'accès impossible.

Les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs sont, par ailleurs, soumis à une **obligation de vigilance pour des infractions considérées comme particulièrement graves** (apologie des crimes contre l'humanité, incitation à la haine raciale, pornographie enfantine, atteintes à la dignité humaine et incitation à la violence (avec une mention spécifique sur les violences faites aux femmes), haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap, provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie) et doivent concourir à la lutte contre leur diffusion. À ce titre, la loi LCEN leur impose de « *mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données et [de] rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre les activités illicites [précitées]* ».

Pour tenir compte des cas dans lesquels il n'est pas donné suite à la procédure de signalement et de retrait évoquée ci-avant, **le législateur a prévu la possibilité d'un blocage judiciaire ou administratif effectué par les fournisseurs d'accès**. Le blocage administratif est limité aux contenus pédopornographiques et aux contenus provoquant à des actes terroristes ou faisant l'apologie de tels actes. Dans ces cas, l'autorité administrative peut formuler auprès des acteurs compétents une demande de blocage et/ou une demande de déréférencement, à laquelle il doit être donné suite dans un délai de 24 heures.

Enfin, depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, le président du tribunal judiciaire, statuant selon la procédure accélérée au fond, peut « *prescrire à toute personne susceptible d'y contribuer toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne* ».

Outre ces obligations, toutes issues de la loi LCEN précitée, d'autres textes prévoient des dispositifs spécifiques de retrait de contenus sur ordre de l'autorité administrative. Ainsi, **en matière de consommation, l'article L. 521-3-1 du code de la consommation permet à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), après avoir constaté des infractions prévues par ce code, d'ordonner** aux opérateurs de plateformes en ligne, aux personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne ou aux personnes qui exploitent des logiciels permettant d'accéder à une interface en ligne, **de procéder à l'affichage d'un message avertissant les consommateurs du risque de préjudice encouru lorsqu'ils accèdent à un contenu manifestement illicite**. Si l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins 2 ans et porte une atteinte grave à la loyauté des transactions, cette prérogative est renforcée : la DGCCRF peut alors **ordonner aux acteurs compétents de faire cesser le référencement des annonceurs ayant commis l'infraction, de limiter l'accès aux interfaces en ligne dont le contenu est illicite et/ou de procéder au blocage du nom de domaine pour une durée maximale de trois mois** (renouvelable une fois et suivie, si l'infraction constatée persiste, d'une mesure de suppression ou de transfert du nom de domaine).

**Cependant, bien qu'en matière douanière, la vente en ligne de marchandises prohibées à l'importation soit une réalité courante** (celle-ci prend, le plus souvent, la forme d'une vente à distance depuis des pays tiers à l'Union européenne, les marchandises achetées en ligne étant ensuite expédiées vers la France par voie postale ou par fret express), **aucun dispositif de lutte contre les contenus illicites en ligne n'est prévu à ce jour** par le code des douanes ou par un autre texte.



## 2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Pour combler cette lacune, le projet de loi comporte, en son article 12, un dispositif librement inspiré de l'article L. 521-3-1 du code de la consommation précité et tendant à créer un chapitre « *Prévention des infractions commises par l'intermédiaire d'internet* » au sein du titre II du code des douanes. Ce nouveau chapitre emporterait la **mise en place d'un système gradué, mais relativement complexe, autorisant certains agents des douanes** (à savoir les agents ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités par leur chef de circonscription), lorsqu'ils constatent, d'une part, qu'une infraction mentionnée à l'article 414 des douanes (contrebande et importation ou exportation prohibée) ou une infraction de vente ou d'acquisition à distance de tabac mentionnée au 10° de l'article 1810 du code général des impôts<sup>1</sup> et, d'autre part, que cette infraction est commise en ayant recours à un moyen de communication électronique, **à faire usage de plusieurs leviers auprès des responsables de services en ligne**<sup>2</sup> :

- tout d'abord, ils pourraient les inviter à leur faire connaître, dans un délai qu'ils fixent, si les services proposés (communication au public en ligne et/ou stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages) ont permis la commission de l'infraction : il appartiendrait donc à un acteur privé de se prononcer sur ce sujet, à l'invitation de l'administration des douanes ;
- après avoir pris connaissance des observations apportées en réponse ou en l'absence d'observations dans le délai imparti, les agents des douanes pourraient **émettre un avis motivé ayant vocation à établir que les services précités ont bien permis la commission de l'infraction** ;
- après réception de cet avis motivé et dans un délai minimal de 48 heures, le responsable du service en ligne devrait informer les douanes des suites qui ont été données à cet avis en précisant les mesures qu'il entend prendre (ou qu'il a déjà prises) afin que les contenus ayant permis la commission des infractions visées soient retirés ou rendus inaccessibles, ainsi que la date de leur effectivité.

Selon les éléments transmis par l'administration en réponse aux interrogations du rapporteur, cette procédure aurait vocation à être mise en œuvre principalement par Cyberdouane, service de la DNRED.

---

<sup>1</sup> Ces infractions sont, respectivement, punies de trois ans (voire cinq en cas de circonstances aggravantes) et d'un an d'emprisonnement.

<sup>2</sup> Le projet de loi vise « les opérateurs de plateforme en ligne, au sens de l'article L. 111-7 du code de la consommation, et les personnes mentionnées au 2. du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ».

**En cas d'échec de ce dispositif d'incitation, les agents des douanes habilités pourraient recourir à deux outils complémentaires.** Ils pourraient ainsi demander :

- aux opérateurs compétents de toute nature (opérateur de registre ; bureau d'enregistrement de domaines ; exploitant de moteur de recherche, d'annuaire ou de service de référencement) de prendre toutes mesures utiles destinées à **faire cesser le référencement des contenus illicites ou de procéder à la suspension du nom de domaine pour une durée de trois mois**, renouvelable une fois ;
- puis, en cas de nouvel échec, au **tribunal judiciaire de supprimer, en raison du caractère illicite de leurs contenus, un ou plusieurs noms de domaine**. Cette demande serait faite selon la procédure prévue à l'article 375 du code des douanes, dont l'objet diffère sensiblement du dispositif projeté : en l'état, celle-ci permet à l'administration des douanes de « *demander au tribunal judiciaire sur simple requête la confiscation en nature des objets saisis sur des inconnus ou sur des individus qui n'ont pas fait l'objet de poursuites en raison du peu d'importance de la fraude* ».

Ces suppressions et déréférencements pourraient faire l'objet d'une mesure de publicité.

Les modalités d'application de ce nouveau chapitre seraient précisées par décret. Selon la DGDDI, celui-ci porterait, d'une part, sur les mesures que les intermédiaires doivent prendre lorsque l'administration a constaté que les contenus diffusés en ligne ont permis la commission d'une infraction et, d'autre part, sur les modalités de publicité des mesures prises.

### **3. La position de la commission : un système peu cohérent et dont l'efficacité reste douteuse**

La commission des lois n'a pu que constater que ni l'étude d'impact, ni les éléments complémentaires communiqués par l'administration des douanes au rapporteur ne permettaient de vérifier la pertinence du dispositif proposé par l'article 12. Celui-ci pose, en effet, plusieurs difficultés :

- **il n'est pas possible de comprendre, dans la rédaction actuelle du texte, comment les agents des douanes « constateront » la commission d'un délit**, certaines des infractions citées par le projet de loi étant complexes (notamment la contrebande) et insusceptibles d'apparaître avec évidence par une simple consultation de site internet ;
- **les terminologies retenues sont ambivalentes** et viennent ajouter au droit en vigueur des notions nouvelles qui, loin de le simplifier, peuvent en dégrader la lisibilité d'ensemble ;

- il **comporte des lacunes problématiques** : à titre d'exemple, la première demande adressée par les douanes auprès du responsable d'un service en ligne devrait faire l'objet d'une réponse dans le délai fixé par l'administration, sans qu'il soit prévu une durée « *plancher* » ;
- **les voies de recours au juge suscitent une certaine perplexité**, le renvoi à l'article 375 du code des douanes ne semblant pas l'option la plus cohérente et ne faisant l'objet d'aucune justification particulière ;
- enfin, **le renvoi à un décret simple** dans une matière sensible, qui peut porter atteinte à la liberté d'expression, **ne correspond pas aux usages habituels** qui consistent, *a minima*, en un renvoi à un décret en Conseil d'État.

**Pour autant, le dialogue entre le Sénat et le Gouvernement sur cet article n'ayant pas abouti, la commission des lois, saisie pour avis de cet article, n'a pas jugé possible d'adopter à ce stade des amendements.** Le cas échéant, le rapporteur proposera que cet article soit modifié lors de l'examen du texte séance publique.

<p>La commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 12 <b>ainsi modifié.</b></p>
---



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 17 MAI 2023

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de notre collègue Alain Richard sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Le texte que nous examinons est un peu original car le code des douanes est en général modifié dans le cadre des projets de loi de finances.

Permettez-moi de faire un rappel général sur le rôle des douanes.

Les douanes sont l'administration de la marchandise et de la frontière. Nous les connaissons généralement sous l'angle des droits de douane qu'elles perçoivent, mais elles contrôlent également des marchandises légales et illégales, ce qui les place en première ligne dans la lutte contre l'importation de stupéfiants sur le territoire métropolitain et dans les outre-mer, mais aussi contre le trafic d'espèces sauvages, qui est devenu une des sources majeures de financement de la criminalité organisée.

Le code des douanes de l'Union européenne confie aux douanes une mission générale de contrôle des trafics internationaux de marchandises entrant sur le territoire de l'Union.

Par ailleurs, le code de Schengen fait des douaniers les gardes-frontières de l'Union, ce qui implique leur participation au contrôle migratoire. Ils participent également, en application du droit européen, au contrôle des mouvements d'argent liquide. En outre, s'y ajoutent des missions diverses de protection du patrimoine ou de l'environnement par exemple.

L'étude d'impact du projet de loi indique que les douanes assurent la vérification du respect de 350 réglementations non douanières pour les marchandises entrant sur le territoire. Elles ont un rôle essentiel dans la lutte contre les trafics de toute nature, qu'il s'agisse de stupéfiants, d'armes ou de tabacs de contrebande. À cet égard, Mme Cherbonnier, cheffe de l'Office antistupéfiants (Ofast), nous a parlé la semaine dernière de ce sujet de manière détaillée. Je soulignerai simplement que, en 2022, les douanes ont saisi plus de 100 tonnes de drogues pour une valeur de revente illicite estimée à plus de 1 milliard d'euros, environ 640 tonnes de tabacs et de cigarettes et plus de 11 millions d'articles de contrefaçon.

C'est pourquoi l'administration des douanes sera au cœur du plan de lutte contre la fraude fiscale et douanière présenté récemment par le ministère des finances et des comptes publics. Face à la dématérialisation des

trafics, qui s'appuient de plus en plus souvent sur le e-commerce, l'autre objectif majeur du plan est de faire de la lutte contre les infractions en ligne une priorité des douanes.

Pour exercer leurs missions, les douanes sont dotées de larges pouvoirs coercitifs. Elles disposent de leur propre service de renseignement, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et s'appuient sur un service d'enquête spécialisé, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF). Elles sont, par ailleurs, soumises à un droit original, qui présente la particularité d'avoir été très peu modifié et donc d'être, sur certains points, en décalage au regard des droits de la défense et des libertés individuelles. La dernière difficulté en date concerne l'annulation, le 22 septembre 2022, par le Conseil constitutionnel de l'article 60 du code des douanes, qui définit les pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur place et sur pièces, lequel sera abrogé le 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Le projet de loi qui nous est présenté vise donc à refondre le droit de visite douanière, autrement dit les fouilles, mais également à étendre les prérogatives des douanes et à mieux appréhender le volet numérique des infractions. Il a été renvoyé au fond à la commission des finances, la commission des lois s'étant saisie pour avis. Nous avons toutefois obtenu une délégation au fond pour sept des seize articles du texte : les articles 1<sup>er</sup> à 5 qui portent sur la refonte du droit de visite ; l'article 8 relatif à la sonorisation et la captation d'images sans consentement ; et l'article 11 qui porte sur l'expérimentation d'une durée de conservation étendue des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (Lapi).

D'autres articles toutefois, sans avoir fait l'objet d'une délégation, ont un lien étroit avec le périmètre de compétences de notre commission en ce qu'ils concernent l'exercice, par les agents des douanes, de leurs pouvoirs d'enquête ou visent à les doter d'outils juridiques nouveaux – les articles 9, 10 et 12 – et ont justifié une saisine pour avis.

Je dirai, tout d'abord, quelques mots sur les articles qui nous ont été délégués au fond.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi visent à encadrer le régime de la visite douanière afin d'assurer sa conformité à la Constitution.

L'article 1<sup>er</sup> définit de manière plus stricte la zone terrestre du « rayon des douanes », à savoir 40 kilomètres de la frontière, 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 onze articles présentant une gradation dans les pouvoirs des agents des douanes en matière de visite, en fonction du lieu et des motifs ; parallèlement, ils adaptent le contrôle exercé par le juge et les garanties offertes aux personnes contrôlées. La visite douanière serait désormais

fondée soit sur le lieu où elle se déroule, c'est-à-dire 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, serait 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 celles qui sont 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 un officier de police judiciaire (OPJ).

L'article 5 apporte, quant à lui, une précision sur le fondement en droit européen des contrôles exercés aux frontières sur les personnes par les agents des douanes.

L'article 8 propose d'étendre aux enquêtes douanières une nouvelle technique spéciale, la sonorisation et la captation d'images ; elle serait 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.

Enfin, l'article 11 prévoit la mise œuvre d'une expérimentation, d'une durée de trois ans, offrant aux agents du renseignement douanier un double élargissement de l'usage des données issues des Lapi. Aujourd'hui, la lecture des plaques d'immatriculation est utilisée pour repérer les véhicules volés, avec une durée de conservation des données limitée, quinze jours ou, au maximum, un mois lorsqu'elle donne lieu à la détection d'une infraction. 'Le projet de loi vise à étendre cet usage pour 'identifier les mouvements de véhicules qui peuvent révéler l'existence d'un trafic routier, comme, par exemple, des véhicules en convoi sur une longue distance.

J'en viens aux articles dont nous sommes saisis pour avis.

Les articles 9 et 10 visent à combler des lacunes en matière d'accès des agents des douanes aux données informatiques ; ils permettraient aux agents des douanes de prendre connaissance, puis de saisir, les pièces et documents informatiques des personnes placées en retenue douanière, c'est-à-dire les données qui se trouvent, par exemple, sur un téléphone portable. Ils permettraient aussi, en cas de visite domiciliaire, de « geler » les données hébergées sur un système distant afin de procéder ultérieurement à leur téléchargement en évitant qu'une personne mise en cause ou un complice ne les modifie dans cet intervalle.

Quant à l'article 12, il entend renforcer la lutte contre la criminalité en ligne en permettant aux agents des douanes d'obtenir la suppression, la mise hors d'accès ou le déréférencement des contenus illicites ; il s'agit là des ventes de drogue en ligne.

Enfin, même si nous n'en sommes pas saisis, l'article 15 du projet de loi prévoit une recodification intégrale du code des douanes. Conçu en 1948, il ne répond plus aujourd'hui aux normes d'accessibilité du droit, sans compter que certains articles, modifiés à plusieurs reprises, sont devenus illisibles.

Sur ce texte, je vous propose de rechercher un équilibre entre deux impératifs : donner aux agents des douanes les moyens d'exercer efficacement leurs missions, essentielles et difficiles ; et, dans le même temps, sécuriser l'exercice de ces missions sur le plan juridique. En effet, il subsiste encore plusieurs constats d'irrégularités. L'article de recodification porte la mention « à droit constant » ; l'ordonnance est prise dans un délai de trente-six mois suivant la publication de la loi et un projet de loi de ratification est prévu dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance. Ce délai ne paraît pas excessif eu égard à la charge de travail que cela représentera.

Sur le premier impératif, la modernisation des pouvoirs des agents des douanes, je vous proposerai de souscrire aux innovations relatives à la sonorisation et à la captation d'images, à l'article 8, ainsi qu'à celles qui concernent l'accès aux données informatiques aux articles 9 et 10, sous réserve de quelques amendements rédactionnels, de clarification ou de précision. Je donnerai également un avis favorable à certains amendements qui visent, eux aussi, à faciliter l'exercice des missions des agents des douanes, à l'instar d'un amendement de notre collègue André Reichardt sur les horaires de la visite douanière.

Sur la lutte contre les infractions commises en ligne, à l'article 12, je ne vous proposerai pas de modifications à ce stade : le mécanisme proposé par le Gouvernement pose des difficultés pratiques, mais l'objectif poursuivi est légitime. Nous devons, en lien avec la commission des finances, trouver d'ici à la séance publique les moyens d'améliorer la rédaction dans le sens d'une plus grande cohérence.

Je vous proposerai également de soutenir l'expérimentation proposée à l'article 11, tout en prévoyant un partage de l'évaluation avec d'autres services.

S'agissant du second impératif, celui de la sécurisation juridique du droit douanier, voici les évolutions que je souhaite promouvoir.

Sur le droit de visite douanière, le Gouvernement a déjà fait un important travail de réécriture ; les amendements que j'ai déposés permettent, outre des clarifications rédactionnelles, de le compléter et de garantir pleinement les droits des personnes. Je vous proposerai ainsi de



préciser 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.

De même, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, nous devons détailler le contenu des opérations matérielles de visite et de prévoir que la visite des personnes lieu séparé et pas de fouille intégrale.

Enfin, je vous propose de préciser les conditions d'information du procureur de la République en cas de transfert d'une personne ou de marchandises pour les opérations de visite.

Je pense aussi indispensable de modifier, sans attendre la recodification du code des douanes, des dispositions très déroatoires au droit commun qui soulèvent des difficultés de principe. Aussi, je vous présenterai, un amendement, à l'article 10, visant à mettre fin à une situation anormale qui concerne les visites domiciliaires : alors que celles-ci s'apparentent à des perquisitions, elles sont aujourd'hui faites en dehors de toute association de l'autorité judiciaire lorsqu'elles font suite à un flagrant délit, c'est-à-dire dans 90 % des cas. Il convient donc de prévoir une information, avec pouvoir d'opposition, du procureur de la République.

Je vous proposerai de même un amendement, à l'article 9, permettant de mieux encadrer une innovation proposée par le Gouvernement, à savoir le nouveau pouvoir de saisie conféré aux agents des douanes en ce qui concerne la saisie de supports informatiques, notamment lorsque celle-ci concerne les supports détenus par une personne remise en liberté à l'issue d'une retenue douanière.

**M. Jean-Yves Leconte.** - Ce projet de loi répond à l'impératif de mise en conformité constitutionnelle de l'article 60. Nous adhérons aux mesures d'encadrement que vous proposez. Toutefois, j'ai une interrogation sur la réserve opérationnelle, dont l'examen échoit à la commission des finances. Est-ce dû à l'annonce de l'éventuelle baisse d'effectifs ?

Par ailleurs, compte tenu des prérogatives des douanes aux frontières, nous veillerons à ce que les agents des douanes ne contournent pas le droit à la liberté de circulation. Sur ce point, nous serons particulièrement vigilants sur les flagrances.

**M. Loïc Hervé.** - Ce rapport est très intéressant. Sur la question de l'intervention du procureur de la République, comment s'assurer que l'approche des procureurs sera cohérente dans les territoires lorsqu'ils se saisiront de leur droit d'opposition. Le ministère de la justice a-t-il prévu une doctrine commune ?

Concernant la conservation des données issues des Lapi, vous avez évoqué la question de la lutte contre les convois. Comment s'assurer que l'algorithme sera uniquement dédié à la confrontation de certaines données dans ce cadre précis ? Cette technologie est très efficace, il faut l'utiliser à bon escient.

**Mme Agnès Canayer.** – Je me félicite de ce texte. Il est essentiel que les douanes aient les moyens de mener leurs actions, notamment en adéquation avec l'évolution des techniques de plus en plus pointues des trafiquants de drogue. Cela n'est pas sans conséquence en termes de criminalité et sur l'ensemble de la population des territoires concernés en termes de pression.

Le recours aux algorithmes est essentiel, mais j'aimerais savoir pourquoi un délai de quatre mois est prévu pour la durée de conservation des données.

**Mme Nadine Bellurot.** – Merci pour ce rapport très complet sur ce sujet important.

D'un point de vue pratique, informer le procureur de la République ne risque-t-il pas de créer une sorte d'embouteillage ? Cela prend déjà du temps d'obtenir l'autorisation du procureur pour procéder aux visites. Alors même que l'on souhaite simplifier la procédure pénale, cette mesure n'est-elle pas trop contraignante sachant que les magistrats sont déjà surchargés ?

J'aimerais savoir quelle est la procédure pour les camping-cars visés à l'alinéa 22 de l'article 2. Les agents des douanes risquent d'être entravés dans leurs démarches, alors que l'on observe des trafics de drogue dans ces véhicules.

Dresser un procès-verbal est une démarche vertueuse, mais cela va mobiliser deux agents une vingtaine de minutes. De plus, les trafiquants déjouent déjà les contrôles : les douaniers pourraient donner quitus à une ouvreuse, laquelle pourrait charger une cargaison quelques kilomètres plus loin et présenter son quitus si elle était de nouveau arrêtée. Ce procès-verbal est-il absolument indispensable ?

**Mme Catherine Belrhiti.** – Merci pour ce travail pointu. Je ferai remonter deux inquiétudes de la direction des douanes. Il est envisager de limiter le rayon des douanes ce qui placerait 50 % des effectifs hors périmètre. Les interventions pourraient être plus efficaces si l'on élargissait le périmètre. Par ailleurs, concernant l'information des procureurs de la République, les douanes souhaiteraient que l'information préalable au parquet soit simple, pour plus d'efficacité. Avec les réseaux sociaux, les douanes doivent se déplacer au bout de quinze minutes, car tout le monde est au courant de l'opération de contrôle.

**Mme Marie Mercier.** – Je remercie le rapporteur pour cet exposé. Je veux simplement dire que, fin 2019, Jérôme Durain et moi-même nous nous sommes battus pour le maintien des effectifs du bureau de douanes de Chalon-sur-Saône, que nous avons obtenu au début de cette année. Même si nous avons perdu des années, je veux souligner cet effort.

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Il était évident que cette administration dotée de pouvoirs de contrainte et d'un esprit de discipline indiscutable ne verrait pas d'un bon œil l'entrée de l'État de droit dans ses activités. Or, dans un État de droit, les délinquants ont aussi des droits ; c'est un fait. Comme je l'ai indiqué, le code des douanes pose des problèmes juridiques, une lecture attentive des dispositions révèle d'ailleurs d'autres difficultés potentielles. À cet égard, les cabinets d'avocats se font fort d'obtenir l'annulation de poursuites d'un gros trafiquant en soulevant une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

C'est pourquoi ce projet de loi introduit dans les procédures de contrainte un certain nombre de mesures visant à informer la justice, en vue d'encadrer ou de limiter le déroulement des contrôles. Les amendements visent à les compléter pour combler des lacunes en matière de droits de la personne. Au cours des vingt dernières années, le code de procédure pénale a connu des évolutions similaires.

Même si les procédures douanières ne sont pas rigoureusement analogues aux procédures judiciaires, il ne sera pas tenable à terme d'avoir des règles de protection individuelles différentes quand il s'agit de fouiller un véhicule, un stock de marchandises, une personne ou un domicile.

Des contacts existent déjà entre le service des douanes et les parquets dans le ressort desquels il y a soit un aéroport, soit des lignes ferroviaires transnationales. La durée du contact avec le procureur sera évidemment brève, mais cela permettra à l'autorité judiciaire, au moment où elle sera informée, de demander des explications à la brigade de surveillance et de poser des limites quant à ses pouvoirs d'intrusion. De même, l'exigence des procès-verbaux nécessitera certes un travail supplémentaire, mais il suffira aux agents des douanes de remplir un formulaire préétabli. C'est la garantie minimale que l'on peut prévoir dans cette procédure de contrainte.

J'ai préféré négliger une petite divergence entre la décision du Conseil constitutionnel, qui se fonde sur l'absence de garantie procédurale des contrôles opérés au titre de l'article 60, et de la Cour de cassation. Cette dernière, acceptant une QPC, a relevé qu'une personne contrôlée sans qu'aucune infraction ne soit relevée devrait avoir le droit de faire disparaître les traces juridiques de ce contrôle, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous n'avons pas pris l'initiative d'instaurer cette faculté purement symbolique. Faire disparaître les procès-verbaux serait de nature à nourrir une activité juridictionnelle supplémentaire dont nous n'avons pas besoin. Néanmoins, les pouvoirs de contrôle étant très intrusifs pour les entreprises et les personnes, les douanes doivent les exercer en respectant les droits individuels.

En ce qui concerne la question du domicile, il existe des cas de visites proprement domiciliaires et des fouilles dans des véhicules ou des stocks de marchandises dans les ports. En pur droit, une vieille jurisprudence du Conseil constitutionnel fait du véhicule, y compris lorsqu'il est purement routier, une annexe du domicile. Même si les techniques de dissimulation sont toujours plus fines, les douaniers disposent à présent de dispositifs de radiographie traversant divers matériaux pour constater la présence de paquets de drogue, notamment au milieu de cargaisons de sucre ou de biens textiles, il ne m'a pas paru possible de faire une distinction : le véhicule, qui plus est lorsqu'il est habitable, doit être protégé comme le domicile.

Le périmètre des douanes est fixé à quarante kilomètres, alors que la norme européenne pour les contrôles d'identité est de vingt kilomètres. Les particularités du territoire français sont un argument justifiant cet épaississement de la zone frontière. Un amendement vise à étendre cette zone à soixante kilomètres, ce qui est risqué au regard de la réglementation européenne, d'autant qu'elle comprend également les aéroports internationaux, les ports et les lignes ferroviaires transnationales. Nous ne pouvons guère aller plus loin.

Il est depuis longtemps précisé que le pouvoir de visite des douanes dans les zones portuaires et aéroportuaires s'exerce dans le port et dans ses abords. Ce critère paraît subjectif. Je privilégierai, pour ma part, à la notion d'« abords », l'idée d'un rayon circonscrit et mesurable géographiquement, comme le propose un des amendements que nous aurons à examiner.

La durée normale de conservation des données relatives aux plaques minéralogiques est de quinze jours. En cas de suspicion de vol de véhicule, par exemple, elles sont conservables au-delà. L'expérimentation du Gouvernement étendrait le délai à quatre mois, ce qui paraît beaucoup. Un article prévoit que la mise en place d'un traitement collectant ces données soit approuvée par un décret en Conseil d'État. Nous demandons que le délai testé au cours de cette expérimentation soit de deux mois puis de trois mois, afin de justifier ensuite de la nécessité des quatre mois. L'interception des convois qui desservent les points de distribution de drogue, source importante de l'augmentation des volumes en France, selon le Gouvernement, justifie le délai proposé.

Les agents de la douane ne contrôlent que les plaques, à l'arrière, si bien que les occupants des véhicules ne sont pas photographiés. La simple observation d'un mouvement récurrent de la part de certains véhicules permettra de repérer les convois. Le décret devra préciser que seuls les numéros d'immatriculation sont stockés dans un délai de quatre mois.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Concernant le périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'il comprend les dispositions relatives à la définition du rayon douanier ; aux règles d'exercice du droit de visite douanier ; aux règles de contrôle de l'identité des personnes circulant dans le rayon douanier ou qui entrent ou sortent du territoire douanier ; aux techniques de sonorisation et de captation d'images offertes aux agents du renseignement douanier ; à l'expérimentation d'une durée de conservation étendue aux traitements complémentaires des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (Lapi).

*Il en est ainsi décidé.*

## EXAMEN DES ARTICLES POUR AVIS

### *Article 9*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-47 a pour objet de supprimer une mention redondante.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-48 prévoit que, dans le cadre de l'enquête douanière, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, les agents des douanes puissent saisir des données informatiques contenues dans des supports numériques des personnes remises en liberté à l'issue d'une retenue.

*L'amendement COM-48 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Le sous-amendement COM-82 vise à éviter les litiges relatifs au droit à restitution des marchandises retenues. Il s'agit de lever une ambiguïté présente dans les textes actuels en définissant quand la fin d'une procédure donne droit à restitution.

*Le sous-amendement COM-82 est adopté.*

### *Article 10*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-51 a pour objet les visites domiciliaires qui s’apparentent en réalité à une perquisition. Dans le système actuel, la perquisition est autorisée par le juge des libertés et de la détention; en cas de flagrant délit, il y a visite domiciliaire sans intervention de la justice. Les douanes n’ont pas envie de voir leurs habitudes changer. Notre objectif est que, dès le début de la visite, il y ait information du procureur afin qu’il ait la possibilité de s’y opposer.

**Mme Agnès Canayer.** – Les visites domiciliaires sont-elles limitées à certains horaires ?

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Les visites ne peuvent avoir lieu la nuit. Il nous a paru que l’information du procureur afin qu’il puisse s’opposer à la visite pourrait s’appliquer aux visites du domicile au sens propre ou aux véhicules.

*L’amendement COM-51 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-52 a pour objet la durée de conservation des données. Si ces dernières ont été gelées, c’est-à-dire qu’elles ont été détectées, mais que les agents n’ont pu y avoir accès, la conservation vaut pour trente jours.

*L’amendement COM-52 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-56 a également pour objet la conservation des données dans un délai de trente jours.

*L’amendement COM-56 est adopté.*

*L’amendement de coordination COM-53 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-54 tend à appliquer des sanctions dans le cas où l’occupant des lieux ferait obstacle à l’accès aux données.

*L’amendement COM-54 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L’amendement de coordination COM-55 prévoit le contrôle par le procureur de la République des visites domiciliaires fiscales à la suite d’une flagrance.

*L’amendement COM-55 est adopté.*

*L’amendement de coordination COM-57 est adopté.*

## EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

### *Article 1<sup>er</sup> (délégué)*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-1 rectifié vise à étendre à soixante kilomètres le périmètre douanier. Le compromis proposé par le projet de loi de conserver une limite de quarante kilomètres puisque le principe fixé par le code Schengen est de vingt kilomètres. À la suite de la censure prononcée par le Conseil constitutionnel, proposer à nouveau un périmètre de soixante kilomètres serait perçu comme disproportionné.

**Mme Nathalie Goulet.** – Soixante kilomètres, c'est peu pour le contrôle des trafics de drogue.

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Pour les infractions les plus graves, les pouvoirs qui sont ceux de la douane valent également sur la voie publique, partout sur le territoire ; d'où l'encadrement du droit de visite. Avis défavorable à cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-1 rectifié.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

### *Article 2 (délégué)*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-26, le sous-amendement COM-81 et l'amendement COM-18 visent à préciser l'article relatif au droit de visite douanière sur la voie publique. L'amendement COM-26 est rédactionnel. Le sous-amendement COM-81 et l'amendement COM-18 tendent à préciser les objectifs du contrôle, mais ils sont satisfaits par le mien. Aussi proposerai-je leur retrait ; à défaut, l'avis serait défavorable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je les retire.

*Le sous-amendement COM-81 et l'amendement COM-18 sont retirés. L'amendement COM-26 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-19 a pour objet le rayon douanier. Je ne souhaite pas garder la notion de droit de contrôle étendu « aux abords » des ports et aéroports. Nous verrons avec la commission des finances si nous retenons un rayon de « cinq kilomètres » ou de « dix kilomètres » comme le propose l'amendement.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-19.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-65 tend à clarifier le périmètre de contrôle en incluant les espaces routiers.

*L'amendement COM-65 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-27 a pour objet les visites douanières sur le premier arrêt des lignes internationales, en dehors du périmètre des quarante kilomètres. La liste de grandes gares où le contrôle douanier peut s'exercer, comme si elles étaient incluses dans le périmètre, doit être établie par arrêté ministériel. Je demande que cet arrêté soit conjoint aux ministères des transports et des douanes pour mieux apprécier la notion de gare internationale.

*L'amendement COM-27 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-6 vise à substituer, pour exercer un contrôle, à la notion de « raisons plausibles de soupçonner » des infractions, qui induit une production de renseignement, celle d'« indices ou de raisons concordantes ». Cette dernière expression nous paraît trop restrictive : dans le cas de contrôles préventifs, nous ne pouvons demander de disposer de preuves préalables. Nous demandons le retrait de l'amendement, à défaut l'avis serait défavorable.

**M. André Reichardt.** – Je le retire.

*L'amendement COM-6 est retiré.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-20 vise à informer le procureur avant l'exercice du droit de visite en cas de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction. Il va à l'encontre de la logique du texte qui établit une gradation des contrôles du juge en fonction du motif qui fonde la visite. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-20.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-28 a pour objet de supprimer le fait d'incriminer les tentatives séparément des infractions. La tentative vaut commission.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-29 rectifié apporte des précisions rédactionnelles.

*L'amendement COM-29 rectifié est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-7 vise à élargir l'amplitude horaire des visites douanières. La plage actuelle figurant dans le code des douanes est de 8 heures à 20 heures et vise les locaux professionnels. L'amendement propose d'étendre la plage horaire de 6 heures à 21 heures. L'avis est favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-7.*



**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-30 a pour objet d'expliciter la durée limite des douze heures durant laquelle les douaniers peuvent, pour exercer une séquence de contrôles, se poster dans un lieu ou le long d'une route.

Le projet de loi visait à ce que le contrôle ne soit pas exhaustif. Cet amendement limite le contrôle aux personnes « dont le comportement les signale à l'attention des agents ou d'une fraction limitée du public présent ».

*L'amendement COM-30 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-31 a pour objet de substituer « fouille intégrale » à « fouille à corps », car c'est l'expression qui présente dans d'autres textes et qui est plus claire.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-32 vise à préciser que les fouilles sont pratiquées dans un lieu clos « sauf impossibilité ».

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-33 tend à préciser le contenu des opérations matérielles que les douaniers peuvent effectuer ainsi qu'à garantir la rédaction d'un procès-verbal.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-34 risque de créer quelques dissensions avec le ministre. La rédaction initiale concernant la durée limite de maintien sur place d'un véhicule était astucieuse : le délai de quatre heures au terme duquel le procureur est prévenu courait à partir du déplacement. Mais il n'y avait aucune limite concernant le maintien sur place préalable. La durée totale de rétention d'un véhicule doit être limitée. Reste à voir si elle sera de quatre heures ou de six heures.

Je rectifierai une erreur de formulation : les termes « des opérations de visite » doivent être remplacés par « des opérations de la visite. »

*L'amendement COM-34, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement de clarification COM-35 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-21 a pour objet d'encadrer le pouvoir d'audition lors d'une visite. Il est satisfait par le texte gouvernemental.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-21.*

*L'amendement de précision rédactionnelle COM-36 est adopté.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 2 ainsi modifié.*

### *Article 3 (délégué)*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-66 vise à préciser que le contrôle s'exerce aussi en application d'un règlement de l'Union européenne relatif aux contrôles de l'argent liquide.

*L'amendement COM-66 est adopté.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 3 ainsi modifié.*

### *Article 4 (délégué)*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 4 sans modification.*

### *Article 5 (délégué)*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 5 sans modification.*

### *Article 8 (délégué)*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-22 vise à durcir les conditions d'habilitation des agents pour les contrôles les plus resserrés. Si nous adoptons en juillet prochain la rédaction précisant « dans des conditions fixées par décret », dans l'intervalle, les douaniers ne pourront plus pratiquer de visite. De plus, les règles d'habilitation sont déjà exigeantes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-22.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-23 tend à introduire dans le code des douanes la procédure du code de procédure pénale et non à procéder par renvois. C'est une mauvaise pratique que le même texte figure dans deux codes car inévitablement les textes divergents. Aussi l'avis est-il défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-23.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 8 sans modification.*

### *Après l'article 8 (délégué)*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-64 rectifié tend à ajouter dans le code de procédure pénale la mention des infractions en bande organisée.

*L'amendement COM-64 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter cet article additionnel.*

**Article 11 (délégué)**

*Les amendements de clarification COM-37 et COM-38 sont adoptés.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-39 vise à encadrer le décret relatif à l'expérimentation de la lecture des plaques. Nous reprenons la recommandation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

*L'amendement COM-39 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-40 et COM-41 sont adoptés.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – La rédaction du sous-amendement COM-83 entraînerait une extension des possibilités de conservation des données alors que l'intention est inverse. L'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable au sous-amendement COM-83.*

*L'amendement rédactionnel COM-42 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-43 concerne l'évaluation de l'expérimentation relative à la lecture des plaques. Nous demandons un bilan annuel, sur les trois ans, pour évaluer au mieux l'efficacité à long terme du système. En effet, les bandes organisées risquent de trouver une parade contre cette détection. Avant de rendre pérenne ce pouvoir de contrôle, le ministère de la justice doit apporter l'analyse de son efficacité pénale.

*L'amendement COM-43 est adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur pour avis.** – Je demande le retrait du sous-amendement de coordination COM-84.

*La commission émet un avis défavorable au sous-amendement COM-84.*

*L'amendement de clarification rédactionnelle COM-44 est adopté.*

*La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 11 ainsi modifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles délégués, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

*Le sort des amendements sur les articles pour lesquels la commission bénéficie d'une délégation au fond examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme ESTROSI SASSONE	COM-1 rect.	Extension à 60 kilomètres du rayon terrestre des douanes.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-26	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	COM-81	Compétence des agents des douanes pour mener des visites destinées à la prévention de la fraude.	<b>Retiré</b>
M. LECONTE	COM-18	Compétence des agents des douanes pour mener des visites destinées à la prévention de la fraude.	<b>Retiré</b>
M. LECONTE	COM-19	Substitution d'un rayon maximal de 10 kilomètres à la notion « d'abords » d'un lieu.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-65	Amendement de précision.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-27	Détermination des gares intérieures entre lesquelles un contrôle douanier est possible par arrêté conjoint du ministre des douanes et du ministre des transports.	<b>Adopté</b>
M. REICHARDT	COM-6	Recours à la notion « d'indice ou de raison concordante »	<b>Retiré</b>
M. LECONTE	COM-20	Obligation d'information du procureur dans les cas où il existe une raison plausible de soupçonner la commission d'une infraction douanière.	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-28	Suppression d'une mention juridiquement inutile.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-29 rect.	Précision et clarification rédactionnelles.	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REICHARDT	COM-7	Possibilité de conduire des visites douanières entre 6 heures et 21 heures.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-30	Précision du champ d'application de la limite de 12 heures consécutives pour conduire des contrôles et du caractère limité de ceci.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-31	Recours à la notion de « fouille intégrale ».	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-32	Obligation de conduire les fouilles des personnes à l'abri du regard du public sauf impossibilité liée aux circonstances.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-33	Précision du contenu des opérations matérielles de visite.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-34 rect.	Précision que le délai de 4 heures court depuis le début des opérations de la visite.	<b>Adopté après rectification</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-35	Amendement de clarification.	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	COM-21	Rappel du principe selon lequel les agents des douanes ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition.	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-36	Amendement de précision.	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-66	Référence au règlement européen.	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
M. LECONTE	COM-22	Obligation de formation et d'habilitation dans des conditions fixées par décret.	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	COM-23	Inscription dans le code des douanes des garanties prévues par le code pénal.	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel après l'article 8</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-64 rect.	Mise en cohérence avec le code des douanes des dispositions du code de procédure pénale relatives à la criminalité organisée.	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-37	Clarification.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-38	Clarification.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-39	Prise en compte, au cours de l'expérimentation, de plusieurs durées de conservation des données.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-40	Clarification.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-41	Clarification et coordination.	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	COM-83	Rappel du lien entre l'expérimentation et certaines infractions douanières.	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-42	Rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-43	Encadrement de l'expérimentation afin de prévoir la remise de trois rapports d'évaluation, de préciser la nature des données collectées ainsi que la méthodologie d'évaluation.	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	COM-84	Coordination avec le COM-83.	<b>Rejeté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-44	Clarification et précision du périmètre du futur décret en Conseil d'État.	<b>Adopté</b>

La commission a également adopté les amendements suivants du rapporteur :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 9</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-47	Suppression d'une mention redondante.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-48 rect.	Encadrement de la saisie des supports numériques des personnes remises en liberté à l'issue d'une retenue.	<b>Adopté après rectification</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-82	Modification du fait déclencheur du transfert de propriété à l'État des objets non restitués.	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-51	Prérogatives du procureur de la République en cas de visite domiciliaire douanière en flagrance.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-52	Délai de téléchargement des données informatiques « gelées ».	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-56	Coordination avec le COM-52.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-53	Coordination avec le COM-51.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-54	Précision sur le régime de sanctions applicables en cas d'obstacle à l'accès aux données informatiques.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-55	Prérogatives du procureur de la République en cas de visite domiciliaire fiscale en flagrance.	<b>Adopté</b>
<b>M. RICHARD, rapporteur pour avis</b>	COM-57	Coordination avec le COM-55.	<b>Adopté</b>





## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 18 janvier 2023, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 531 (2022-2023) visant à donner les douanes les moyens de faire face aux nouvelles menaces.**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives :

- à la définition du rayon douanier ;
- aux règles d'exercice du droit de visite douanier ;
- aux règles de contrôle de l'identité des personnes circulant dans le rayon douanier ou qui entrent ou sortent du territoire douanier ;
- aux techniques de sonorisation et de captation d'images offertes aux agents du renseignement douanier ;
- à l'expérimentation d'une durée de conservation étendue et traitements complémentaires des données issues des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).

**COMPTE RENDU DE L'AUDITION  
DE MME STÉPHANIE CHERBONNIER,  
CHEFFE DE L'OFFICE ANTI-STUPÉFIANTS (OFAST)**

---

MERCREDI 10 MAI 2023

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous accueillons Mme Stéphanie Cherbonnier, cheffe de l'Office antistupéfiants (Ofast).

Madame, nous comptons sur vos éclairages pour mieux connaître l'état des trafics dans notre pays et pour appréhender leur évolution, car il s'agit d'un enjeu criminel majeur.

Nous souhaitons également bénéficier de votre expertise pour préparer l'examen, dès la semaine prochaine, du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces et, quinze jours plus tard, des projets de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice et du projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire.

En effet, l'Ofast collabore étroitement avec l'administration des douanes pour la prévention et la répression du trafic de drogue. C'est une structure jeune, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2020 en remplacement de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) et qui constitue, contrairement à son prédécesseur, un service à compétence nationale. L'Office est le chef de file du plan national de lutte contre les stupéfiants et, plus largement, de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Initialement doté d'une centaine d'agents, il s'appuie aujourd'hui sur environ 200 personnes au niveau central. Ses effectifs se composent à la fois de policiers, de gendarmes et de douaniers : ce mélange des cultures est le reflet de la feuille de route confiée à l'Office, dont la vocation première est de renforcer la coordination entre les services.

**Mme Stéphanie Cherbonnier, cheffe de l'Office antistupéfiants.** – Avec la création récente de l'Ofast, dont l'objectif est de lutter contre la menace grandissante du trafic de stupéfiants, il s'agissait de remplacer l'OCRTIS, qui ne jouait plus son rôle de cohésion au sein du ministère de l'intérieur, par une structure plus interministérielle et ouverte aux niveau national et international. Cette structure centrale compte 24 implantations territoriales : 14 antennes et 10 détachements. Le détachement est de taille plus petite que l'antenne, laquelle a une dimension plus stratégique d'analyse de la menace et de lien avec les partenaires. Celui du Havre, créé en 2021, va devenir une antenne en raison de la menace qui pèse sur ce territoire, liée à l'arrivée massive de cocaïne *via* son port ; actuellement, 8 policiers relevant de l'Office sont sur place, ce qui est faible au vu des 10 tonnes de cocaïne arrivées en 2022.

L'Office est non plus un office central, mais un service à compétence nationale (SCN), comme la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) dont la forme juridique est similaire. Même si nos missions sont différentes, nous travaillons en partenariat avec cette dernière. En effet, le processus de lutte contre le trafic de stupéfiants englobe la détection et le contrôle des flux de marchandises, ainsi que le démantèlement des organisations criminelles. La mission confiée à l'Ofast est celle d'un « chef de filat » visant à coordonner les acteurs entre eux, en laissant à chacun la place qui est la sienne.

Nous avons publié récemment les chiffres des saisies de produits stupéfiants pour 2022, qui sont à un niveau historiquement élevé pour tous types de produits.

S'agissant du cannabis, tous services confondus – police, gendarmerie, douanes –, 130 tonnes de résine et d'herbe ont été saisies, en augmentation de 15 % par rapport à 2021. Pour l'essentiel, les saisies ont lieu dans des véhicules routiers. La résine arrive du Maroc et passe par l'Espagne avant d'arriver en France ou dans un autre pays européen. L'herbe est plutôt produite en Espagne. La cannabis culture reste marginale dans notre pays. La moitié des plants sont saisis outre-mer, en particulier en Polynésie française, grâce à la forte implication de la gendarmerie nationale.

Le sujet le plus préoccupant est la cocaïne, avec 27,7 tonnes saisies en 2022, contre 26,5 tonnes en 2021, année du premier dépassement des 20 tonnes. Aux Pays-Bas, plus de 110 tonnes ont été saisies à Anvers, et près de 47 tonnes sur le port de Rotterdam. Il s'agit d'une préoccupation très européenne. Une attention particulière est portée au Havre, premier port d'arrivée, et au port de Marseille.

Pour ce qui concerne l'héroïne, 1,4 tonne a été saisie en 2022, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2021.

On observe une forte augmentation des saisies de drogues de synthèse, avec de nombreux nouveaux produits – 3-MMC, cocaïne rose, *etc.* –, prisés par un public jeune et consommés dans un cadre festif, et de grande nocivité.

Le trafic de cocaïne, qui pose aussi problème en termes de consommation, est le sujet d'aujourd'hui ; celui de demain sera les drogues de synthèse.

Nous faisons face à des organisations criminelles diversifiées, et notre mission est de démanteler les groupes français et les groupes étrangers implantés sur notre territoire. Nos cibles d'intérêt prioritaire, dont nous réactualisons chaque année la liste en lien avec nos partenaires – notamment la douane –, sont les gros trafiquants. Certains font l'objet de notices rouges d'Interpol ou de mandats d'arrêt internationaux. L'objectif est de les intercepter, généralement à l'étranger. Nous avons constaté, *via* le déchiffrement de messageries cryptées, que ces organisations étaient très

connectées entre elles. La criminalité associée au trafic de stupéfiants est constituée de violences criminelles, d'homicides, de règlements de compte, d'enlèvements et séquestrations, de blanchiment et de corruption.

Le volet corruption est aujourd'hui central. C'est en effet la corruption dite, indûment, de basse intensité qui permet au trafic de prospérer - consultation d'un fichier par un policier, un douanier ou un gendarme ; destruction de scellés dans le greffe d'un tribunal, *etc.* La corruption peut être publique ou privée, et concerner nos institutions. Il convient donc de repenser le contrôle interne, nos méthodes de recrutement et de suivi des personnels. Il faut aussi veiller aux vulnérabilités des « travailleurs du port » : dockers, mais pas uniquement, d'autres professions sont ciblées par les organisations criminelles, comme celle des chauffeurs routiers. Pour sortir un container d'un port, il faut pouvoir y accéder - les badges sont contrôlés - et savoir le manipuler.

Cette approche globale permet d'englober tous les pans du trafic.

En ce qui concerne les moyens déployés, il faut avoir un regard non pas franco-français, mais européen, voire international, pour coopérer avec les zones de production et de rebond et les territoires refuges.

Au niveau national, nous avons accentué le partage de renseignements. Auparavant, chaque acteur conservait ses propres informations, pour réaliser de belles prises. L'objectif est désormais de monter des dossiers suffisamment structurés pour poursuivre au plan judiciaire. On a donc mis les acteurs autour de la table et défini une stratégie, formulée dans le plan national de lutte contre les stupéfiants du 17 septembre 2019, lequel est en cours de réécriture. Le partage de renseignements passe aussi par l'association de nouveaux acteurs, notamment les services de renseignement du premier cercle.

Au niveau international, nous développons deux types de coopération.

Il s'agit, d'une part, d'une coopération bilatérale classique, notamment avec la Colombie et le Panama, des pays qui nous aident dans nos démarches, et avec les Émirats arabes unis - nombre de nos cibles prioritaires ont trouvé refuge à Dubaï. Il convient de construire et de développer dans le temps ces relations.

Il s'agit, d'autre part, de coopération multilatérale. Au niveau européen, notre partenariat avec Europol, l'agence européenne de police criminelle, est central, notamment pour le déchiffrement des messageries cryptées. Nous entretenons aussi des rapports privilégiés avec les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie, pays avec lesquels nous partageons des renseignements sur les grands ports européens, qui sont tous concernés par l'importation de cocaïne.

Ces dernières années, nous avons pu constater l'inventivité et la puissance financière des organisations criminelles.

Leur inventivité permet à celles qui sont atteintes – et non pas démantelées –, du fait de saisies importantes et d'arrestations, de trouver des moyens de contournement pour importer les produits. De simples sacs de sport déposés dans des containers, nous sommes passés à des produits qui polluent directement des marchandises – des bananes, par exemple – ou les systèmes de refroidissement des containers, ou encore à la dissimulation, indétectable, de cocaïne dans du sucre, du café ou du charbon, et à la cocaïne liquide. Les organisations envoient ensuite sur le territoire des chimistes capables d'isoler les stupéfiants des produits contaminés. De ce point de vue, la coopération avec nos partenaires est essentielle. Le déchiffrement des messageries cryptées est un moyen important pour contrecarrer les organisations criminelles, dont les membres n'échangent plus par téléphone. Ces organisations comportent désormais des équipes spécialisées soit dans les séquestrations, soit dans les meurtres, soit dans la distribution. La France n'est pas épargnée par ces activités.

L'angle financier est primordial pour lutter contre les trafics. La perte de produits, par exemple à la suite d'une saisie, figure parmi les risques intégrés par les organisations criminelles. Les saisies d'avoirs financiers ont davantage d'effets et sont en forte croissance : plus de 111 millions d'euros en 2022, en augmentation de 12 % par rapport à 2021, ce qui représente 13 % du montant global des saisies réalisées en matière d'avoirs criminels. Nous avons des marges de progression en la matière.

J'en viens aux moyens dont dispose l'Ofast.

Au 1<sup>er</sup> mars 2023, l'Office employait 191 personnels, contre 230 annoncés initialement. Fin 2023, il comptera plus de 230 agents. L'augmentation a été moins rapide que prévue mais il me semble préférable d'avoir des recrutements échelonnés. Mon adjoint est un magistrat de l'ordre judiciaire, détaché dans un emploi de contrôleur général. Notre équipe comprend une forte proportion de policiers, mais aussi 30 gendarmes et 7 douaniers. Le pôle opérationnel est dirigé par un commissaire divisionnaire, le pôle renseignement par un colonel de gendarmerie et le pôle stratégie par un administrateur des douanes. Il s'agit d'une structure intégrée, ce qui est important en termes de définition de la stratégie et d'association de chaque administration.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Nous allons modifier assez substantiellement le code des douanes : son article principal, qui définissait de façon très large les pouvoirs d'investigation de la douane a été déclaré son conforme à la Constitution. Nous allons le remplacer, si le projet de loi visant à donner les moyens de faire face aux nouvelles menaces est adopté, par une série d'articles qui redéfinissent les pouvoirs d'investigation de la douane, en les encadrant dans le sens du respect des libertés individuelles et

en prévoyant le plus souvent l'intervention d'un magistrat. Ces mesures nouvelles vous posent-elles un problème en termes d'efficacité des enquêtes douanières ?

**Mme Agnès Canayer.** – Éluë du Havre, je constate que la lutte contre le trafic de stupéfiants est un enjeu non seulement à l'échelle des ports ou en termes de criminalité, mais aussi pour l'ensemble des populations locales, compte tenu des ramifications de cette activité dans les villes portuaires.

L'augmentation des saisies de cocaïne est-elle due à la meilleure efficacité des services ou à une croissance du trafic de stupéfiants ? En dehors des moyens humains, l'Ofast a-t-il d'autres besoins pour remplir sa mission ? Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui réforme notamment l'autorisation des perquisitions de nuit, aura-t-il un impact sur l'activité de l'Office ?

**Mme Dominique Vérien.** – Le Premier ministre des Pays-Bas a récemment été menacé. Un tel risque est-il envisageable en France ? Quelles sont vos forces en Guyane ? Y a-t-il un danger de contagion des méthodes des trafiquants brésiliens ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La dépénalisation partielle de certains produits, dont le cannabis, a fait l'objet de débats et a été expérimentée dans plusieurs pays. Par ailleurs, on le voit notamment dans certains États d'Amérique latine, en se développant les trafics grignotent l'État de droit, puis l'État tout court.

Compte tenu de la situation géopolitique, quelles interfaces observez-vous entre les territoires où la consommation est légale et ceux où elle ne l'est pas ? Quelles sont les conséquences du retrait de la France du Sahel, notamment en termes de renseignement ? Comment gérez-vous les contraintes européennes dans le domaine de l'accès aux données de connexion ?

**M. Jérôme Durain.** – L'attractivité des métiers de la police est en berne ; on parle même d'une crise des vocations. Qu'en est-il pour l'Ofast ? Quels sont vos besoins concrets en matière de déchiffrement, de captation judiciaire et de mise à niveau technologique ? Comment les filières du trafic s'adaptent-elles aux processus de légalisation, notamment ceux lancés aux États-Unis et au Canada ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Lors d'un déplacement de plusieurs membres de notre commission aux Antilles, et à l'occasion de notre rencontre avec des agents de l'Ofast de Saint-Martin et de la Guadeloupe, nous avons été effarés par l'absence de moyens matériels dont ils disposent, ce qui fait de ces îles des passoires. Par ailleurs, leur vie est très particulière puisque tout le monde les connaît... Entourées d'îles qui ne sont pas françaises – la Dominique, Sainte-Lucie, Antigua –, les îles françaises sont le

point d'entrée en Europe de la drogue, mais ces agents n'ont pas les moyens de contrôler les côtes. Quelles solutions pourraient-elles être trouvées ?

**Mme Valérie Boyer.** – Peut-on parler de narco-quartiers en France, et si oui, où se trouvent-ils ?

Le ministre de l'intérieur a déclaré qu'il existait un lien entre les trafics de drogue et les mineurs isolés. Le constatez-vous ? Travaillez-vous avec les collectivités locales sur ces questions ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Lorsque j'étais universitaire, la police culpabilisait les enseignants en leur disant que les étudiants étaient responsables du développement des trafics sur le campus... Échangez-vous avec des médecins, des personnels hospitaliers, ou des enseignants qui connaissent ces problèmes et veulent protéger la santé de leurs élèves ? Sont-ils des acteurs de votre réseau de renseignement ?

**M. Christophe-André Frassa.** – Dubaï a été épinglé dans un article de *L'Obs* du 20 avril dernier comme étant le paradis des trafiquants français. Quel a été l'élément déclencheur de sa coopération avec l'Ofast, alors que c'était un havre de paix pour les narcotrafiquants français et européens ?

**Mme Marie Mercier.** – Qu'en est-il du captagon, appelée aussi la drogue des terroristes ?

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – La police d'Île-de-France n'hésite pas à qualifier le Maroc de narco-État. On n'en parle pas assez.

Notre pays est inondé de ces produits et les prix ont beaucoup baissé ces dernières années. Avons-nous une politique de prévention digne de ce nom ? Les psychiatres nous ont alertés à cet égard. L'usage de drogue a des conséquences psychologiques sur la jeunesse, et notamment une dépendance rapide. C'est un sujet de société qui n'est pas abordé comme tel.

La France ne suit-elle pas la même voie que certains pays d'Amérique du Sud ? Le trafic pose en effet des problèmes de sécurité et perturbe la vie quotidienne des habitants de certains quartiers. Cette économie parallèle concerne l'ensemble du territoire. Quelle est votre analyse de cette dérive ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Disposez-vous de moyens juridiques suffisants pour mener à bien votre mission ? Faudrait-il améliorer cet arsenal ? Sur quel point pourrait-on avancer ?

**Mme Stéphanie Cherbonnier.** – Première question : la réforme du code des douanes et les nouvelles dispositions que vous examinerez.

Il convient de veiller à ne pas casser, *via* l'autonomisation des acteurs, le chef de filat de l'Ofast et le dispositif de partage de renseignements. Mais la modification de l'article 60 du code des douanes n'aura pas pour conséquence de mettre fin aux contrôles par la douane.



Par ailleurs, des dispositions européennes s'appliquent à toutes les forces de sécurité.

Quant aux nouveaux pouvoirs conférés à la DNRED, liés aux techniques spéciales d'enquête - sonorisation, captation d'images -, leur mise en place ne doit pas empêcher que les différents acteurs se parlent entre eux ; à défaut, la judiciarisation risque d'intervenir trop tardivement. Prenons l'exemple d'un container pollué par un produit : le renseignement doit être partagé par les services le plus tôt possible, sans qu'aucun ne le capte en vue de se l'approprier. Le projet de loi prévoyant de donner à la douane des pouvoirs qui sont actuellement réservés à des services agissant sous le contrôle d'un magistrat instructeur ou du parquet, il faut trouver le juste équilibre entre l'action de la douane et celle des services judiciaires. C'est la seule limite que j'identifie dans le nouveau dispositif. Ces affaires ne doivent pas aboutir dans n'importe quel parquet. Les dossiers d'envergure d'importation de cocaïne doivent rester sous l'autorité de l'une des huit juridictions interrégionales spécialisées (Jirs) que compte notre pays, voire de la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (Junalco) lorsqu'ils sont particulièrement complexes, et doivent faire l'objet d'un suivi quasi centralisé. Mieux vaudrait favoriser la coordination des acteurs, en associant davantage la douane durant la phase judiciaire.

Pour résumer, il faut, d'une part, veiller à ne pas judiciariser trop tard et, d'autre part, permettre le contrôle plein et entier de l'autorité judiciaire sur l'action d'agents non soumis aux mêmes contraintes que les officiers de police judiciaire (OPJ).

Deuxième question : les enjeux portuaires.

L'augmentation des saisies est certes liée à un meilleur partage des renseignements entre la douane et les forces de sécurité intérieure, mais force est aussi de constater que le volume des produits qui entrent sur notre territoire et chez nos voisins européens connaît une croissance majeure. Sur le plan judiciaire, l'arsenal est complet. Nous agissons systématiquement dans le cadre de l'article 706-73 du code de procédure pénale. La faille de la procédure judiciaire, c'est que l'on y détaille l'ensemble de nos actions - ce que l'on fait, comment et quand : les organisations criminelles ont donc accès, *via* leurs avocats, à l'intégralité de nos méthodes de travail.

Dans le domaine des stupéfiants, les infiltrations sont très compliquées à mettre en œuvre parce que l'ensemble de la procédure est soumise au principe du contradictoire et que les risques encourus par les agents infiltrés sont très grands. Même si ces mesures figurent dans l'arsenal juridique français, on préfère souvent ne pas les utiliser. En Belgique, il est possible d'écarter certains éléments - les « dossiers distincts » - de la procédure contradictoire ; bien sûr, il y a toujours un contrôle du juge.

Monsieur le Président vous parliez des évolutions législatives souhaitables, c'est un point auquel il faudrait réfléchir.

L'Ofast appartient au second cercle des services de renseignement. Si nous travaillons avec ceux du premier cercle, nous ne disposons pas de tous les pouvoirs de ces derniers. Par exemple, nous ne pouvons pas procéder à la captation de messages échangés sur des téléphones par satellite Iridium.

Troisième question : les menaces qui pèsent sur les Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, la prise de conscience en matière de stupéfiants a eu lieu du fait de l'existence d'un réseau criminel qui a émis des menaces à l'encontre des représentants des institutions ; la Belgique connaît la même situation. En France, nous devons donc être vigilants : c'est l'un des éléments de l'approche globale que nous devons avoir. J'ai incité tous les OPJ de l'Ofast à agir sous anonymat, comme le permet la loi au travers du référentiel des identités et de l'organisation (RIO), car il faut anticiper ce type de menaces – je rappelle qu'il y a dans notre pays des meurtres de policiers à leur domicile.

Quatrième question : l'action à la frontière guyanaise.

Au sujet de la Guyane, il faut évoquer deux points : l'activité des passeurs et le trafic au départ du port de Dégrad-des-Cannes. Une antenne de l'Ofast est implantée dans ce territoire, qui comptera 20 équivalents temps plein (ETP) en septembre 2023. Un attaché de sécurité intérieure a été nommé au Surinam. Les moyens de contrôle ont été renforcés à tous les niveaux, de Saint-Laurent-du-Maroni jusqu'à l'aéroport de Cayenne-Félix-Éboué.

Cinquième question : les méthodes « brésiliennes ».

Ces méthodes pourraient être dites tout autant « colombiennes » ou « mexicaines », et il s'agit bien, madame Vérien, de violences criminelles qu'il convient de ne surtout pas ignorer.

Sixième question : la dépénalisation partielle du cannabis.

Nous devons être prudents en la matière : la légalisation ne conduirait pas à la fin des trafics, les consommateurs recherchant un niveau de toxicité très élevé qui ne sera pas proposé dans le cadre de ventes autorisées.

Septième question : les conséquences du désengagement au Sahel.

Il n'a pas eu d'impact immédiat sur notre connaissance du trafic. Nous examinons attentivement les arrivées de cocaïne en provenance d'Afrique de l'Ouest, le Golfe de Guinée étant très impacté : c'est la route la plus courte, avec celle en provenance du Brésil. Nous avons des partenariats avec la marine sénégalaise et avec le centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N),

agence internationale basée à Lisbonne. La marine française réalise également de nombreuses interceptions. Sur ces nouvelles routes du trafic, qui sont identifiées, nous travaillons aussi avec les services de renseignement du premier cercle.

Huitième question : les contraintes européennes dans le domaine des données de connexion.

Elles n'ont pas de conséquences, pour l'instant, sur notre activité opérationnelle, mais nous avons des inquiétudes, notamment sur la limitation de la conservation des données de connexion. Nous avons en effet besoin d'accéder à ces données, d'opérer des captations judiciaires et de déchiffrer les messageries cryptées, car ces outils nous permettent de conduire nos investigations.

Neuvième question : les conséquences de la réforme de la police nationale et l'attractivité de l'Ofast.

L'Ofast a fait l'objet d'une certaine publicité et emploie une équipe jeune, ce qui le rend attractif. Par ailleurs, qui dit nouveaux modes d'investigation dit nouveaux profils. Nous recrutons beaucoup de contractuels, à l'instar de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), pour travailler sur des sujets techniques et d'analyse que nous ne maîtrisons pas complètement. L'attractivité est aussi liée au large panel de métiers proposés.

Dixième question : le déplacement de votre commission aux Antilles.

L'Ofast a une antenne Caraïbes implantée à Fort-de-France et deux détachements, l'un en Guadeloupe et l'autre à Saint-Martin. Je ferai le point avec le chef de l'antenne sur l'éventuel manque de moyens, sachant que le contrôle aux frontières ne relève pas de ces agents. Pour ce qui concerne le partenariat avec les îles voisines, nous avons depuis un an à Sainte-Lucie une unité permanente de renseignement au sein de laquelle des enquêteurs français travaillent avec les autorités locales en vue de partager du renseignement. Nous souhaitons faire de même avec la Dominique. Pourquoi pas avec Antigua ? Les îles ne peuvent rester isolées et doivent se connecter avec leurs voisines ainsi qu'avec les grandes agences étrangères qui rayonnent sur la zone - la DEA (*Drug Enforcement Administration*) et la NCA (*National Crime Agency*). Nous ne voulons pas laisser ces dossiers à la seule main des autorités territoriales ; nous déployons donc une stratégie nationale dans ces territoires.

Onzième question : les narco-quartiers.

On a tendance à qualifier de « narco » bien des sujets... Aujourd'hui, la drogue se diffuse partout, en zones urbaines, périurbaines et même rurales. Aucun territoire n'est épargné. Une cartographie des points de *deal* a été mise en place en 2021. Cela permet ensuite de savoir quelles sont les

forces en présence et quelle action concrète on y conduit, à court ou plus long terme dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Douzième question : les mineurs isolés.

Quelques phénomènes ont été identifiés. Les groupes criminels disposent d'une manne, en termes de ressources humaines, très étendue et vont chercher dans divers départements y compris des départements autres que celui du point de deal des « charbonneurs », des revendeurs, des « chouffeurs », des transporteurs, des équipes pour les enlèvements-séquestrations. On constate une hyperspécialisation de l'organisation et une déterritorialisation des emplois. Les mineurs isolés sont évidemment recrutés, comme d'autres populations en situation de précarité. En Guyane, parmi les passeurs interceptés, les « mules », la moitié est composée de Guyanais et l'autre moitié d'étrangers. Pour 2 000 ou 3 000 euros, ils acceptent de traverser l'Atlantique avec des produits stupéfiants dans le corps ou dans des valises, en courant un risque pénal et sanitaire très grave. Une mère de famille, ayant deux enfants mineurs, transportant *in corpore* des produits stupéfiants, cela pose tout de même question... C'est de l'exploitation de la vulnérabilité sociale.

Treizième question : nos liens avec les collectivités locales.

Nous avons mis en place dans chaque département des cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants (Cross), qui réunissent tous les acteurs chargés de la lutte contre les trafics et mettent en place des partenariats avec, entre autres, des bailleurs sociaux et des municipalités : il y a donc un lien avec les territoires.

Quatorzième question : l'approche de santé publique vis-à-vis des jeunes.

En matière de stupéfiants, l'approche doit être double, répressive certes, mais avant tout préventive. Nous travaillons ainsi avec la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), organisme placé sous l'autorité du Premier ministre et présidé par un médecin, Nicolas Prisse, qui a mis en place un plan triennal de lutte contre les addictions auquel est intégré le plan national de lutte contre les stupéfiants, dit « plan stup' ».

Quinzième question : la coopération avec les Émirats arabes unis.

Si l'on veut mettre en place une coopération internationale, encore faut-il en faire la demande auprès du pays avec lequel on souhaite travailler, et se déplacer pour comprendre ses contraintes. C'est ce que nous avons fait avec ce pays et des réussites opérationnelles s'en sont suivies. Nous avons établi un partenariat avec des services émiratis et avons accueilli dans nos services, en immersion, des policiers de Dubaï, ce qui a créé un cercle vertueux. Mon travail est d'entretenir cette relation, comme toute coopération en la matière.

Les autorités dubaïotes ont compris que se trouvaient sur leur territoire non seulement des trafiquants de stupéfiants, mais aussi, potentiellement, des tueurs, d'où leur volonté de coopérer avec l'Ofast.

Seizième question : le captagon.

Ce produit n'a pas été saisi sur le territoire français, mais il a fait l'objet de travaux relatifs au financement du terrorisme et à la piraterie. Nos attachés de sécurité intérieure suivent ce dossier dans les zones concernées. Des saisies importantes ont été effectuées en Espagne assez récemment.

Dernière question : le cannabis en provenance du Maroc.

Ce sujet devra faire l'objet d'une réflexion dépassant l'approche répressive en lien avec la santé publique, comme je l'ai évoqué précédemment

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous vous remercions pour vos explications détaillées et la précision des informations que vous nous avez données. Aux Antilles, dans le cadre de la mission évoquée par Mme Marie-Pierre de La Gontrie, nous avons été interpellés au sujet de ce trafic. Par ailleurs, j'ai récemment assisté à une saisie au Havre par des agents dont les conditions d'enquête sont difficiles, mais qui font un travail éminemment stratégique.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

#### Office anti-stupéfiants (OFAST)

**Mme Stéphanie Cherbonnier**, cheffe de l'OFAST

### PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

#### Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

*Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)*

**Mme Isabelle Braun-Lemaire**, directrice générale

**Mme Corinne Cléostrate**, sous-directrice affaires juridiques et lutte contre la fraude

*Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)*

**M. Florian Colas**, directeur national

**Mme Alice Cherif**, conseillère juridique

#### Personnalité qualifiée

**M. Stéphane Detraz**, maître de conférences à l'Université Paris-Saclay, droit privé et sciences criminelles





## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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