

Décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012

Société COVED SA

(Droit de communication de l'administration des douanes)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 novembre 2011 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 1208 du 15 novembre 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société COVED SA, relative à la conformité de l'article 65 du code des douanes aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Par sa décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

I. – La disposition contestée

A. – Le contexte

En vertu de l'article 65 du code des douanes, certains agents des douanes¹ peuvent exiger la communication de papiers et de documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service. Précisément, la communication porte, suivant le 4° de cet article, sur « *l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives (comptabilité, registres, factures, correspondances, copies de lettres, etc.) relatives à l'activité professionnelle de l'entreprise* », l'article précisant, dans sa version en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2005, « *quel qu'en soit le support* ».

Ce droit de communication peut s'exercer :

– dans les gares de chemin de fer (lettres de voiture, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) ;

– dans les locaux des compagnies de navigation maritimes et fluviales et chez les armateurs, consignataires et courtiers maritimes (manifestes de fret, connaissements, billets de bord, avis d'expédition, ordres de livraison, etc.) ;

¹ Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les agents ayant « *le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur* ». À compter du 1^{er} janvier 2005, les agents ayant « *au moins le grade de contrôleur* ».

- dans les locaux des compagnies de navigation aérienne (bulletins d'expédition, notes et bordereaux de livraison, registres de magasins, *etc.*) ;
- dans les locaux des entreprises de transport par route (registres de prise en charge, carnets d'enregistrement des colis, carnets de livraison, feuilles de route, lettres de voitures, bordereaux d'expédition, *etc.*) ;
- dans les locaux des agences, y compris celles dites « de transports rapides », qui se chargent de la réception, du groupage, de l'expédition par tous modes de locomotion (fer, route, eau, air) et de la livraison de tous colis (bordereaux détaillés d'expéditions collectives, récépissés, carnets de livraison, *etc.*) ;
- chez les commissionnaires ou transitaires ;
- chez les concessionnaires d'entrepôts, docks et magasins généraux (registres et dossiers de dépôt, carnets de warrants et de nantissements, registres d'entrée et de sortie des marchandises, situation des marchandises, comptabilité matières, *etc.*) ;
- chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douane ;
- chez les opérateurs de télécommunications et les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, pour les données conservées et traitées par ces derniers, dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et télécommunications ;
- et, en général, chez toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes.

Ce dernier cas montre que le droit de communication propre à l'administration des douanes est assez large². Il est ainsi permis à celle-ci de l'exercer à l'encontre de la personne faisant précisément l'objet de l'enquête douanière comme d'une personne non visée par une telle enquête.

Le 5° de l'article 65 prévoit, en outre, que les agents des douanes ayant exercé leur droit de communication peuvent procéder à la saisie des documents de toute nature propres à faciliter l'accomplissement de leur mission.

² V. en ce sens, C.J. Berr et H. Trémeau, *Le droit douanier communautaire et national*, Economica, 7^e éd. 2006, p. 515, n° 943.

Toutefois, cette faculté de saisie ne se confond pas avec celle prévue dans le cadre des perquisitions douanières de l'article 64 du code des douanes.

D'une part, contrairement à la saisie régie par cet article 64, celle prévue dans le cadre du droit de communication ne peut porter que sur des documents – les marchandises n'étant dans ce dernier cas pas concernées par la procédure de saisie.

D'autre part, la saisie faisant suite au droit de communication, elle suppose que le document ait été volontairement remis par son détenteur³. Si tel n'est pas le cas, la saisie forcée s'apparente à une perquisition illégale, donnant lieu à une annulation du procès-verbal de saisie et de la procédure subséquente⁴.

Sur le caractère nécessairement volontaire de la remise des documents saisis, il convient d'apporter deux précisions.

Premièrement, ce caractère volontaire n'a pas besoin d'être constaté dans le procès-verbal de saisie pour que ce dernier soit valable⁵.

Deuxièmement, le défaut de communication de documents demandés par l'administration douanière peut être sanctionné. D'une part, un tel refus forme, suivant l'article 413 *bis* du code des douanes, une contravention de cinquième classe. D'autre part et indépendamment de l'amende encourue, l'article 431 du code des douanes dispose que « *les contrevenants doivent être condamnés à représenter les livres, pièces ou documents non communiqués, sous une astreinte de 1,50 euro au minimum par chaque jour de retard* ».

Toutefois, ces précisions ne peuvent conduire à assimiler la procédure de communication de documents de l'article 65 du code des douanes à celle des perquisitions douanières de son article 64. En effet, la saisie de documents remis volontairement par une personne, quand bien même elle serait sous menace d'une sanction pénale ou d'une astreinte, n'équivaut pas à la saisie de documents et de marchandises sans accord de la personne concernée.

³ Cour de cassation, chambre criminelle, 15 octobre 1984, *Bull. crim.* n° 298 ; 24 janvier 2001, *inédit*, pourvoi n° 99-87685.

⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 15 octobre 1984, préc.

⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 24 janvier 2001, préc.

B. – Les dispositions contestées

Les contrôles opérés dans le cadre de son droit de communication, par l'administration des douanes à l'encontre du requérant ont été menés au cours d'une période allant du 3 juin 2004 au 21 septembre 2005.

Or, l'article 65 du code des douanes a fait l'objet d'une modification dans la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2005.

Dès lors, comme le relevait, dans son avis, l'avocat général près la Cour de cassation, le contrôle de constitutionnalité devait concerner l'article 65 du code des douanes dans ses rédactions antérieure et postérieure au 1^{er} janvier 2005⁶.

Ainsi, pour la première fois, le Conseil était conduit à statuer, dans une même décision, sur deux versions successives d'un même texte.

Les modifications rédactionnelles apportées par l'article 91 de loi du 30 décembre 2004 portent sur deux domaines : les agents douaniers compétents pour exercer le droit de communication et le support des documents devant être communiqués.

– Sur le premier point, dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 2004, le 1^o de l'article 65 prévoyait que le droit de communication pouvait être exercé par « *les agents des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur* ». En outre, cet article disposait, dans son 2^o que « *les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur disposent également du droit de communication prévu par le 1^o ci-dessus, lorsqu'ils agissent sur ordre écrit d'un agent ayant au moins le grade d'inspecteur. (...) Les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication prévu par le 1^o ci-dessus peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade moins élevé, astreints comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel* ».

Dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, le 1^o de l'article 65 du code des douanes précise que le droit de communication ressortit aux « *agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur* » ; le 2^o de l'article, quant à lui, disposant dorénavant : « *Les agents des douanes de catégorie C peuvent exercer le droit de communication prévu au 1^o lorsqu'ils agissent sur ordre écrit*

⁶ Les lois n° 2004-575 du 21 juin 2004 et n° 2004-669 du 9 juillet 2004 ne font qu'actualiser les renvois à d'autres textes opérés par l'article 65 du code des douanes. Dès lors, ces deux lois ne modifient en rien la substance de cet article, elles se contentent de le mettre à jour des réformes législatives intervenues par ailleurs. Aussi, comme le note l'avocat du requérant dans ses observations, seule la loi du 30 décembre 2004 emporte une modification substantielle de rédaction. Par conséquent, l'examen du Conseil doit porter sur les rédactions de l'article 65 antérieure et postérieure au 1^{er} janvier 2005.

d'un agent des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur. Cet ordre doit être présenté aux personnes envers lesquelles le droit de communication est mis en œuvre. »

En résumé, la loi du 30 décembre 2004 est venue abaisser le niveau de grade nécessaire pour exercer, directement ou sur ordre écrit, le droit de communication de l'article 65 du code des douanes.

– Sur le second point, la loi du 30 décembre 2004 n'a fait que préciser que le support des documents, soumis au droit de communication et à une saisie éventuelle, est indifférent.

Les deux modifications textuelles n'avaient d'incidence ni sur l'examen des griefs de la société requérante ni sur le contrôle de constitutionnalité à opérer. Le Conseil a donc, dans sa décision, cité la version de l'article 65 du code des douanes antérieure à la loi du 30 décembre 2004 et a précisé, *in fine*, que les modifications apportées à l'article 65 du code des douanes par l'article 91 de cette loi étaient sans incidence sur sa conformité à la Constitution.

II. – L'examen de constitutionnalité

Le requérant invoquait, à l'appui de sa requête, le respect de la liberté individuelle et des droits de la défense.

A. – Le grief tiré de l'atteinte à la liberté individuelle

Tout d'abord, il estimait la disposition attaquée contraire au principe de la liberté individuelle garanti par l'article 66 de la Constitution en ce qu'elle « *ne prévoit pas l'intervention de l'autorité judiciaire, ni préalablement à l'exercice du droit de communication et de saisie instauré par le texte au profit de l'administration des douanes, par voie d'autorisation ou de simple information, ni au cours des opérations de contrôle, par l'organisation d'un recours possible au juge avant la notification éventuelle d'un procès-verbal d'infraction* ».

Ensuite, le requérant soutenait que la disposition méconnaît le respect des droits de la défense garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Enfin, il laissait entendre que la procédure de l'article 65 du code des douanes porte atteinte au principe, découlant de son article 9, suivant lequel nul n'est tenu de s'accuser.

S'agissant du premier grief, le Conseil ne pouvait qu'en constater le caractère inopérant. En effet, depuis notamment une décision du 16 juin 1999⁷, le Conseil développe une définition stricte de la liberté individuelle relevant de la compétence de l'autorité judiciaire, ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté directes (détention, rétention, hospitalisation sans consentement) ou indirectes (mesures de police judiciaire en matière de crimes et délits).

Or, le droit de communication et de saisie de l'article 65 du code des douanes ne relevait manifestement pas de cette catégorie. Le grief tiré de l'article 66 de la Constitution devait naturellement être déclaré inopérant.

B. – Le respect des droits de la défense

Au titre du principe du respect des droits de la défense, le requérant reprochait en particulier à l'article 65 du code des douanes de ne pas prévoir la possibilité, pour la personne contrôlée, de se faire assister par un avocat.

Le Conseil a d'abord rappelé que l'existence de pouvoirs d'enquête douanière ne saurait méconnaître en elle-même les droits de la défense.

S'agissant des griefs tirés de l'absence de dispositions organisant l'assistance par un avocat, il convient de relever que le Conseil n'a jamais imposé l'assistance de la personne mise en cause par un avocat pour les procédures de perquisition ou de visites domiciliaires pratiquées à son encontre⁸. Les textes régissant les perquisitions en matière pénale⁹ ou douanière¹⁰ ne prévoient aucunement une telle assistance. Or, le défaut de prévision, par l'article 65 du code des douanes, d'une assistance par avocat lors de la procédure de communication de documents pouvait d'autant moins être jugé contraire au principe constitutionnel de respect des droits de la défense que la procédure contestée n'instaure pas un pouvoir de perquisition par l'administration des douanes.

Par ailleurs, si le requérant soutenait que le défaut d'assistance est contraire au principe des droits de la défense dès lors que « *que ses déclarations et éventuels aveux sont consignés dans des procès-verbaux dont le juge ultérieurement saisi*

⁷ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 20.

⁸ V. notamment, décisions n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 17 ; n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 46.

⁹ Articles 56 (enquête de flagrance) et 76 (enquête préliminaire) du Code de procédure pénale.

¹⁰ Article 64 du code des douanes.

sera obligé de tenir compte, sauf à ce que soit rapportée la preuve contraire de leur exactitude ou de leur sincérité », la chambre commerciale de la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser, dans un arrêt du 8 octobre 2002, que l'article 65 du code des douanes « *ne confère pas aux agents des douanes un pouvoir général d'audition* »¹¹. L'objet des dispositions relatives au droit de communication n'est pas d'interroger la personne auprès de laquelle le droit de communication s'exerce. Cette personne n'est d'ailleurs pas suspecte. Le Conseil constitutionnel a repris la formulation précitée de la Cour de cassation.

En outre, le Conseil a jugé que si l'article 65 du code des douanes ne prévoit pas l'assistance d'un avocat, il ne la prohibe pas pour autant. C'est d'ailleurs ce qu'avait indiqué une réponse ministérielle relative à la mise en œuvre du droit de communication qui avait précisé que les personnes contrôlées « *peuvent s'entourer de tous les conseils qu'elles souhaitent et se doter de l'assistance d'un avocat si elles l'estiment nécessaire au cours de la procédure* »¹².

Enfin, le Conseil a relevé que l'article 65 du code des douanes ne porte aucune atteinte aux droits des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des opérations conduites en application de ces dispositions.

Le grief tiré de la méconnaissance du respect des droits de la défense a donc été écarté.

C. – Le droit de ne pas s'accuser

Dans ses observations, le requérant mentionnait, à l'appui de son grief tiré de la violation des droits de la défense, la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 relative à la garde à vue¹³. Précisément, il appuyait son argumentation sur le considérant 29 de cette décision qui fait référence à la notification, à la personne gardée à vue, de son droit de garder le silence. Il en tirait un grief tiré de la violation du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser.

Cette argumentation était en réalité mal formulée car le Conseil constitutionnel rattache le droit de ne pas être tenu de s'accuser à l'article 9 de la Déclaration de 1789 et non à son article 16¹⁴. En outre, la motivation du Conseil constitutionnel sur les griefs tirés de l'atteinte aux droits de la défense impliquait *a fortiori* le

¹¹ Cour de cassation, chambre commerciale, 8 octobre 2002, *Bull. civ. IV*, n° 139.

¹² Réponse ministérielle, *JO (Questions, AN)* du 6 septembre 2005, p. 8347.

¹³ Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel. W. et autres (garde à vue)*.

¹⁴ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 110.

rejet de cette argumentation. La réponse du Conseil constitutionnel sur ce point est donc laconique (cons. 7).

L'argumentation du requérant faisait en réalité écho à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant l'application de l'article 65 du code des douanes. Dans un arrêt *Funke c. France* du 25 février 1993¹⁵, la CEDH avait, en effet, condamné la France en raison d'une mise en œuvre du droit de communication spécial de l'administration des douanes. En l'espèce, la personne contrôlée avait fait l'objet de sanctions pénales en raison de son refus de communiquer les documents demandés par les douanes, ce qui, suivant la Cour, était contraire au droit « *de se taire et de ne point contribuer à sa propre incrimination* », partie intégrante du droit au procès équitable de l'article 6§1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁶.

Dans cette décision, la CEDH ne remettait pas en cause le mécanisme même du droit de communication douanier de l'article 65. En effet, la condamnation de la France était fondée sur les conditions de mise en œuvre de cet article en l'espèce : « *les douanes provoquent la condamnation de M. Funke pour obtenir certaines pièces, dont elles supposaient l'existence sans en avoir la certitude* »¹⁷. Cette condamnation résultait d'une utilisation jugée abusive du droit de communication de la disposition contestée : les enquêteurs n'avaient pas usé du droit de communication pour des documents précisément et préalablement déterminés. Ils avaient, en réalité, procédé à une perquisition « déguisée », rendant ainsi l'ensemble de la procédure, notamment les sanctions pénales prononcées en raison du refus de communiquer, contraire au droit de ne pas s'auto-incriminer.

Ainsi, la motivation de la décision *Funke c. France* ne reposait pas sur une remise en cause, dans son principe, du droit de communication de l'administration douanière.

S'agissant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser a été reconnu par le Conseil au profit de la personne gardée à vue ou de la personne qui fait l'objet d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, c'est en considération de la nature et de l'objet de ces procédures et du lien qu'elles entretiennent avec l'aveu direct de la personne mise en cause.

¹⁵ CEDH, 25 février 1993, *Funke c. France*, n° A256-A.

¹⁶ *Idem*, point 44.

¹⁷ *Idem*.

Or, comme le Conseil l'a jugé en répondant au grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense, la procédure de communication de l'article 65 ne confère pas un pouvoir général d'audition de la personne intéressée par les actes d'enquête, mais vise à l'obtention de documents nécessaires à la conduite de l'enquête douanière. Le droit de ne pas s'auto incriminer n'implique pas le droit de faire obstacle aux pouvoirs d'enquête en retenant par devers soi des documents susceptibles de fonder sa propre mise en cause. La disposition en cause ne méconnaissait donc pas le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser.

En définitive, le Conseil a estimé que l'article 65 du code des douanes ne contrevient à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit et l'a déclaré conforme à la Constitution.