



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des affaires criminelles et des grâces

Sous-direction de la négociation et de la législation pénales
Bureau de la législation pénale spécialisée

Paris, le 26 juillet 2023

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice

A

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Madame la procureure de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires

N° NOR : JUSD2321216C

N° CIRCULAIRE : CRIM2023-14/H3-26/07/2023

N/REF : CRIM-BOL N°2023-00017

Objet : Circulaire de présentation des nouveaux articles 60 à 60-10 du code des douanes encadrant le droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes par les agents des douanes.

Annexe : Tableau récapitulatif des différents cadres d'exercice du droit de visite en matière douanière

TABLE DES MATIERES

I-	Les nouveaux cadres d'exercice du droit de visite en matière douanière	3
1)	Le droit de visite général limité à certains lieux (article 60-1 du code des douanes)	3
2)	Le droit de visite en cas de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction douanière (article 60-2 du code des douanes)	4
3)	Le droit de visite pour la recherche de certaines infractions douanières après information préalable du procureur de la République (article 60-3 du code des douanes)	5
4)	Le droit de visite réservé aux seules marchandises placées sous surveillance douanière dans les locaux professionnels (article 60-4 du code des douanes)	6
II-	Les garanties particulières encadrant la mise en œuvre du droit de visite en matière douanière	6
1)	L'interdiction des contrôles systématiques ou permanents	6
2)	L'encadrement du droit de visite des personnes	7
3)	L'encadrement de l'immobilisation des moyens de transport et des marchandises et du maintien d'une personne à disposition et l'obligation d'information du procureur de la République au-delà de quatre heures	7
4)	La reconnaissance du caractère contradictoire du droit de visite	8
5)	L'encadrement du recueil des déclarations de la personne par les agents des douanes	8

Afin de tirer les conséquences de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 60 du code des douanes¹, l'article 2 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces a refondu le cadre juridique applicable au droit de visite mis en œuvre par les agents des douanes.

Les nouveaux articles 60-1 à 60-10 du code des douanes encadrent désormais la possibilité pour les agents des douanes de procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes en prévoyant différents cas de contrôle (I). Par ailleurs, l'exercice du droit de visite en matière douanière est entouré de garanties particulières (II).

I- Les nouveaux cadres d'exercice du droit de visite en matière douanière

Le nouvel article 60 du code des douanes précise désormais les finalités du droit de visite exercé par les agents des douanes. Ils peuvent procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes pour la mise en œuvre :

- Du **code des douanes** et en vue de 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) 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 ;
- 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**.

Les nouveaux articles 60-1 à 60-4 du code des douanes définissent les différents cas dans lesquels le droit de visite peut être mis en œuvre.

1) Le droit de visite général limité à certains lieux (article 60-1 du code des douanes)

Le nouvel article 60-1 du code des douanes confère aux agents des douanes un droit de visite général mis en œuvre dans certains lieux limitativement énumérés particulièrement exposés au risque d'infractions douanières, en raison de leur proximité avec les frontières nationales.

Les agents des douanes peuvent procéder à toute heure à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes qui se trouvent ou circulent dans les zones géographiques et lieux suivants :

- La **zone terrestre du rayon des douanes** : cette zone est définie à l'article 44 du code des douanes et s'étend entre la frontière terrestre ou le littoral et une ligne tracée à 40 kilomètres en deçà² ;

¹ Comme cela a été exposé dans la [dépêche n° 2022-00092 du 28 octobre 2022](#), le Conseil constitutionnel a notamment jugé que l'article 60 du code des douanes ne précisait pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations dès lors que cette disposition permettait « *en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder à [la fouille des marchandises, des véhicules et des personnes] 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* ».

² L'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2023 précitée a ramené le rayon des douanes de 60 km à 40 km des frontières terrestres et maritimes.

- Les **bureaux de douane** : il s'agit des lieux de dédouanement des marchandises désignés par arrêtés en application de l'article 47 du code des douanes³ ;
- Les **ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international** désignés par arrêté du ministre chargé des douanes ainsi que les abords de ces lieux⁴ ;
- Les **sections autoroutières** commençant dans la zone terrestre du rayon des douanes, jusqu'au premier péage se situant au-delà de la limite de cette zone ainsi que les aires de stationnement attenantes et celle situées sur ces sections autoroutières ;
- Les **trains effectuant une liaison internationale**, sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt se situant au-delà de la zone terrestre du rayon des douanes. Sur certaines lignes ferroviaires internationales qui présentent des caractéristiques particulières de dessertes, le droit de visite peut être mis en œuvre entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des 50 kilomètres suivants. Ces lignes ferroviaires et les arrêts concernés sont désignés par arrêté conjoint des ministres chargés des douanes et des transports⁵.

2) Le droit de visite en cas de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction douanière (article 60-2 du code des douanes)

Le nouvel article 60-2 du code des douanes définit les conditions d'exercice du droit de visite en matière douanière dans les cas où il existe des raisons plausibles de soupçonner la commission ou la tentative de commission d'une des infractions douanières suivantes :

- Les **contraventions et délits douaniers** mentionnés à la section 1 du chapitre VI du titre XII du code des douanes⁶ ;
- Les **infractions à la législation des relations financières avec l'étranger**, prévues au chapitre IV du titre XIV du code des douanes⁷ ;
- Les **infractions aux obligations déclaratives d'argent liquide**, prévues au chapitre II du titre V du livre Ier du code monétaire et financier⁸.

Rédigé en des termes similaires au contrôle d'identité de police judiciaire prévu par l'article 78-2 du code de procédure pénale, la mise en œuvre de ce nouveau droit de visite de police judiciaire dans le code des douanes repose sur les mêmes exigences de constatation d'un indice apparent ou d'un signe objectif rendant vraisemblable aux yeux de tous la commission d'une infraction douanière ou sa tentative.

Les échanges des parquets avec les services territoriaux des douanes seront l'occasion de détailler les circonstances de fait susceptibles de caractériser des raisons plausibles justifiant la mise en œuvre d'un droit de visite sur le fondement de l'article 60-2 du code des douanes.

Les agents des douanes peuvent alors procéder à toute heure à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes se trouvant ou circulant sur la voie publique, dans les lieux attenants directement accessibles au public, ainsi que dans les ports, les aéroports, les gares ferroviaires ou routières et les trains autres que ceux mentionnés à l'article 60-1 du code des douanes⁹.

³ [Arrêté du 9 février 1994](#) fixant la liste et les compétences des bureaux des douanes et droits indirects et ses arrêtés modificatifs.

⁴ [Arrêté du 18 juillet 2023](#) établissant la liste des ports, aéroports, gares ferroviaires et gares routières ouverts au trafic international relevant du 3° de l'article 60-1 du code des douanes.

⁵ [Arrêté du 18 juillet 2023](#) portant application de l'article 60-1, 5° du code des douanes.

⁶ Il s'agit des infractions prévues aux [articles 410 à 429 du code des douanes](#).

⁷ Ces infractions sont prévues à l'[article 459 du code des douanes](#).

⁸ Ces infractions sont prévues et réprimées par [les articles L. 152-1 à L. 152-1-2](#) et l'article [L. 152-4](#) du code monétaire et financier.

⁹ Il s'agit des ports, aéroports, gares et trains dans lesquels ne peut être mis en œuvre le droit de visite général (qui ne sont pas ouverts à l'international et qui ne se situent pas dans la zone terrestre du rayon des douanes).

3) Le droit de visite pour la recherche de certaines infractions douanières après information préalable du procureur de la République (article 60-3 du code des douanes)

Le nouvel article 60-3 du code des douanes permet aux agents des douanes, après en avoir préalablement informé le procureur de la République et sauf opposition de ce magistrat, de procéder, à toute heure, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes se trouvant ou circulant dans les mêmes lieux que ceux mentionnés à l'article 60-2 du même code¹⁰ pour la recherche des infractions douanières, qu'elles soient consommées ou tentées, suivantes :

- Les **infractions se rapportant à certaines catégories de marchandises** : il s'agit des marchandises mentionnées au chapitre II du titre VIII et au 6° de l'article 427 du code des douanes, ainsi que celles expédiées sous un régime suspensif¹¹ ;
- Les **infractions de blanchiment douanier** prévues à l'article 415 du code des douanes lorsque les opérations financières recherchées portent sur des fonds provenant des infractions mentionnées se rapportant à certaines catégories de marchandises, mentionnées *supra*, ou sur une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants ;
- Les **infractions aux obligations déclaratives d'argent liquide**, prévues au chapitre II du titre V du livre 1er du code monétaire et financier¹².

Le déroulement des opérations de contrôle est consigné sur procès-verbal dont une copie est transmise au procureur de la République et remise à la personne concernée dans les deux hypothèses suivantes : lorsque la personne concernée le demande, ou dans le cas où la visite se déroule en son absence.

Le procureur de la République compétent pour l'application de l'article 60-3 du code des douanes est celui du ressort sur lequel s'exerce le droit de visite.

L'article 60-3 du code des douanes ne fixe ni le formalisme de l'information du procureur de la République ni les délais dans lesquels cette information doit être délivrée.

En pratique, cette obligation d'information préalable implique nécessairement la transmission des informations relatives au lieu et à la date des opérations, à leur durée et aux infractions recherchées ainsi que le respect d'un délai de prévenance entre l'information du magistrat et le début des opérations. La détermination de ce délai devra prendre en compte à la fois les contraintes liées à l'organisation des parquets et les exigences opérationnelles. Les situations d'urgence dans lesquelles les parquets sont informés dans un délai très proche du début des opérations de visite doivent demeurer une exception.

La détermination de ce délai de prévenance et les modalités de transmission de ces informations, qui pourront utilement être convenues entre le procureur de la République et les directeurs interrégionaux et régionaux des douanes concernés, doivent permettre au parquet d'apprécier, le cas échéant, s'il y a lieu de s'opposer à la mise en œuvre du droit de visite avant le début des opérations. L'opposition du parquet peut s'exercer à tout moment, y compris après que les opérations de visite ont débuté. Toutefois, il convient en pratique de réserver cette hypothèse aux cas exceptionnels, par exemple ceux dans lesquels l'information a été délivrée peu de temps avant le début des opérations.

Si le texte de l'article 60-3 du code des douanes ne précise pas les motifs justifiant l'opposition aux opérations de visite, le procureur de la République a pour mission de s'assurer du respect des délais

¹⁰ Pour mémoire, il s'agit de la voie publique, des lieux attenants directement accessibles au public, des ports, aéroports, gares ferroviaires ou routières, ainsi que des trains autres que ceux mentionnés à l'article 60-1 du code des douanes (qui n'effectuent pas une liaison internationale et qui ne se situent pas dans la zone terrestre du rayon des douanes).

¹¹ Sont notamment concernées les marchandises dangereuses, contrefaisantes, prohibées ou celles qui font l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant notamment aux intérêts du Trésor, les biens culturels, les trésors nationaux, les produits énergétiques autres que l'électricité soumis à l'accise sur les énergies, ainsi que les marchandises expédiées sous un régime suspensif.

¹² Ces infractions sont prévues et réprimées par [les articles L. 152-1 à L. 152-1-2](#) et l'article [L. 152-4](#) du code monétaire et financier.

imposés par l'article 60-5 du code des douanes (cf. *infra* au 1 du II), ainsi que des conditions pour recourir à ce droit de visite.

4) Le droit de visite réservé aux seules marchandises placées sous surveillance douanière dans les locaux professionnels (article 60-4 du code des douanes)

Le nouvel article 60-4 du code des douanes précise les conditions d'accès aux locaux et aux lieux professionnels dans lesquels sont susceptibles d'être détenues des marchandises placées sous surveillance douanière en application de l'article 134 du règlement (UE) n° 925/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

Afin de procéder à la visite de ces marchandises, les agents des douanes peuvent accéder aux locaux et aux lieux où elles se trouvent entre 8 heures et 20 heures ou en dehors de ces heures si l'accès au public est autorisé ou si sont en cours des activités de production, de fabrication, de conditionnement, de transport, de manutention, d'entreposage ou de commercialisation.

Les agents des douanes ne peuvent toutefois pas avoir accès à la partie des locaux affectée à un usage privé ou d'habitation.

Ils ne peuvent dans ce cadre pas procéder non plus à la visite des personnes ou maintenir les personnes à leur disposition.

Pour l'ensemble des cadres de visite décrits au présent I, le nouvel article 60-10 du code des douanes prévoit que, dans le cas où les opérations de visite ont permis la révélation d'autres infractions que celles pour lesquelles le droit de visite a été mis en œuvre, il ne s'agit pas d'une cause de nullité des procédures incidentes.

II- Les garanties particulières encadrant la mise en œuvre du droit de visite en matière douanière

Les nouveaux articles 60-5 à 60-10 du code des douanes prévoient des garanties particulières visant à encadrer la mise en œuvre du droit de visite par les agents des douanes.

1) L'interdiction des contrôles systématiques ou permanents

En application du nouvel article 60-5 du code des douanes, les opérations de visite ne peuvent excéder 12 heures consécutives dans un même lieu¹³ et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans ces lieux.

L'interdiction de procéder à des opérations de contrôle d'une durée de plus de 12 heures dans un même lieu ne s'applique cependant pas aux contrôles effectués dans les lieux mentionnés aux 2° et 3° de l'article 60-1 du code des douanes. Il s'agit des lieux suivants :

- Les **bureaux de douane** ;
- Les **ports, les aéroports et les gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international** désignés par arrêté du ministre chargé des douanes. Les abords de ces lieux ne sont toutefois pas concernés par cette exception.

Il appartient au parquet de veiller au respect de ces interdictions, en particulier concernant la mise en œuvre du droit de visite subordonné à son information préalable et à son absence d'opposition prévu par le nouvel article 60-3 du code des douanes.

¹³ Cette durée maximale s'apprécie pour l'ensemble des opérations de contrôle.

2) L'encadrement du droit de visite des personnes

Le nouvel article 60-6 du code des douanes précise que la visite des personnes peut consister en la palpation ou la fouille des vêtements, bagages et tous autres effets personnels, mais exclut toute fouille intégrale.

Des examens de dépistage de substances ou de plantes classées comme stupéfiants peuvent être réalisés uniquement sur consentement écrit de la personne.

Les opérations de visite des personnes doivent s'exécuter dans des conditions garantissant le respect de la dignité de la personne. En particulier, elles sont pratiquées, sauf impossibilité, à l'abri du regard du public.

3) L'encadrement de l'immobilisation des moyens de transport et des marchandises et du maintien d'une personne à disposition et l'obligation d'information du procureur de la République au-delà de quatre heures

Le nouvel article 60-7 du code des douanes limite la possibilité pour les agents des douanes, dans le cadre de l'exercice du droit de visite, d'immobiliser les marchandises et les moyens de transport et de maintenir à leur disposition les personnes, au temps strictement nécessaire à la réalisation des opérations matérielles de visite. Il est précisé que cette appréciation doit tenir compte des opérations de contrôle de la marchandise, du moyen de transport ou de la personne ainsi que, le cas échéant, des saisies.

Dans ce cadre, les agents des douanes peuvent prendre les mesures nécessaires et adaptées pour assurer la préservation des marchandises et moyens de transport ainsi que la sécurité des personnes.

Ils peuvent ordonner le transfert des marchandises, des moyens de transport et des personnes vers un lieu approprié lorsque la visite est matériellement impossible ou que des investigations approfondies, ne pouvant être réalisées sur place, doivent être diligentées.

Dans tous les cas, au-delà d'un délai de quatre heures à compter du début des opérations de visite, le **procureur de la République doit être informé** par tout moyen de la conduite de ces opérations. Cet avis n'a pas pour effet de suspendre le déroulement des opérations menées par les agents des douanes.

En pratique, cette information est délivrée au procureur de la République dans le ressort duquel le droit de visite a été mis en œuvre.

Il est dérogé à cette obligation d'information du parquet lorsque le droit de visite porte exclusivement sur les marchandises ou les moyens de transports et qu'il est mis en œuvre dans certains lieux déterminés, dans les hypothèses suivantes :

- Les opérations de visite sont réalisées ***dans les ports, les aéroports, les gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international mentionnés au 3° de l'article 60-1, à l'exclusion des abords de ces lieux, sous réserve que la personne concernée n'assiste pas elle-même aux opérations***, qui se déroulent alors en présence de son représentant ou d'une personne requise à cet effet par les agents des douanes en application de l'article 60-8 du code des douanes ;
- Les opérations de visite sont réalisées ***dans un bureau de douane mentionné au 2° du même article 60-1***, y compris si la personne concernée est présente (sans qu'aucune mesure de contrainte ne soit exercée à son encontre) ;
- Les opérations portent sur la ***visite des marchandises placées sous surveillance douanière***, en application de l'article 60-4 du code des douanes.

Dans ces situations, aucune personne physique n'est maintenue à la disposition des agents des douanes.

4) La reconnaissance du caractère contradictoire du droit de visite

Afin d'assurer le déroulement contradictoire de l'ensemble des opérations de visite prévues par les articles 60-1 à 60-4 du code des douanes, le nouvel article 60-8 de ce code prévoit que la visite se déroule en présence de la personne concernée ou de son représentant ou, à défaut, d'une personne requise par les agents des douanes et ne relevant pas de leur autorité administrative¹⁴.

Certaines modalités particulières d'exercice du droit de visite sont prévues, en fonction de l'objet sur lequel il porte.

S'agissant de la visite des moyens de transport, elle ne peut s'effectuer qu'en présence de leur conducteur ou de leur propriétaire. A défaut, un tiers doit être requis par les agents des douanes pour y assister, sauf si les opérations de visites présentent un risque grave pour la sécurité des personnes et des biens.

Si la visite est réalisée en l'absence du propriétaire ou du conducteur, il doit en être dressé procès-verbal signé, le cas échéant, par la personne requise.

Lorsque la visite concerne un moyen de transport spécialement aménagé à usage d'habitation et effectivement utilisé comme résidence au moment du contrôle, elle doit être réalisée conformément à l'article 64 du code des douanes relatif aux visites domiciliaires.

S'agissant de la visite des bagages, il ne peut y être procédé qu'en présence de leurs détenteurs ou, à défaut, d'une personne requise par les agents des douanes.

Ces dispositions ne sont pas applicables s'agissant de l'examen des marchandises et des prélèvements d'échantillons réalisés en application de l'article 189 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, lesquels obéissent à des modalités particulières¹⁵.

5) L'encadrement du recueil des déclarations de la personne par les agents des douanes

Le nouvel article 60-9 du code des douanes prévoit que les agents des douanes peuvent seulement recueillir les déclarations de la personne en vue de la reconnaissance des objets découverts lors des opérations de contrôle. Cette limitation s'impose en raison de l'absence de pouvoir général d'audition conféré aux agents des douanes dans le cadre de l'exercice du droit de visite.

Il est également précisé que les agents des douanes ne peuvent faire application de l'article 67 F du code des douanes relatif à l'audition libre de la personne suspectée qu'en l'absence de mesure de contrainte prise à l'égard de la personne concernée par la visite.

* * *

¹⁴ Bien que l'article 60-8 du code des douanes ne renvoie pas explicitement au contrôle de police judiciaire de l'article 60-3 du même code, les garanties tenant au caractère contradictoire du droit de visite sont applicables au cadre de visite prévu par cet article qui fait référence aux lieux mentionnés à l'article 60-2.

¹⁵ Les paragraphes 2 et 3 de l'article 189 du règlement précité prévoient que le déclarant a le droit d'assister ou d'être représenté à l'examen des marchandises ou au prélèvement d'échantillons et que lorsque les autorités douanières ont des motifs raisonnables de le faire, elles peuvent exiger du déclarant qu'il assiste à cet examen ou à ce prélèvement ou qu'il s'y fasse représenter, ou qu'il leur fournisse l'assistance nécessaire pour faciliter ledit examen ou prélèvement d'échantillons.

Je vous saurais gré de bien vouloir veiller à la diffusion de la présente circulaire et de me tenir informé, sous le timbre du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique, des éventuelles difficultés susceptibles de résulter de sa mise en œuvre.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping 'L' shape followed by a horizontal line that ends in a small upward tick.

Olivier CHRISTEN