



Douane Lutte Contre la Fraude

Ce n'est pas en cassant le thermomètre qu'on fait tomber la fièvre

Alors que, suite aux mesures du « quoi qu'il en coûte » il va falloir sérieusement se poser la question de remplir à nouveau les caisses de l'État, la DGDDI poursuit tranquillement la remise en cause des outils juridiques et techniques qui permettent à la Douane (bureaux, SRE, DNRED) de poursuivre efficacement les fraudeurs.

La suppression de l'article 7 CD

Ce démantèlement a commencé au 1er janvier 2017 (loi 2016-1918 du 29 décembre 2016) avec la suppression (en toute discrétion) de l'article 7 du Code des Douanes. Pourquoi ? Parce que la DGDDI a jugé que cette infraction pouvait, parfois, relever d'une simple « erreur » de l'opérateur et balayait d'un revers de main les cas relatifs « à des infractions considérées comme graves, caractérisant une volonté de transgresser une norme sociale importante ». C'était tout de même faire affront à l'intelligence des services qui savaient parfaitement distinguer les délits (faisant l'objet d'un dossier contentieux et d'éventuelles poursuites pénales), des simples erreurs (déjà prévues par l'article 410 et traitées au niveau local). Conscients que des droits de douane supérieurs à 5 % engendraient systématiquement la reconnaissance contentieuse du délit et la mise à mal d'entreprises victimes d'erreurs commises de bonne foi, peut-être aurait-il été plus judicieux de maintenir cet article 7 en modifiant simplement le taux de 25 % ?

Que prévoyait cet article ? Pour les marchandises importées dont les prélèvements obligatoires cumulés (Droits de Douane, TVA...) dus représentaient 25% ou plus de leur valeur, en cas de commission d'une infraction douanière, celle-ci était qualifiée de délit douanier de 1ère classe (articles 412 et 414 CD : 3 ans de prison, confiscation des objets de fraude, des moyens de transport, des objets ayant servi à masquer la fraude, des biens et avoirs provenant directement ou indirectement de l'infraction...). Cette abrogation de l'article 7 a immédiatement provoqué la réécriture des articles 338, 412, 414, 418, 421, 424, 429 et 434 du CD. Un véritable tsunami juridique !

Premier effet, immédiat, cette suppression a donc transformé les infractions douanières de ce type en simples contraventions de 150 à 1500 €. Voilà qui est très dissuasif !

Ce qui a diminué très notablement l'intérêt à se pencher sur la fraude au transit, alors même que ce type de fraude reste très présent.

Second effet, pendant plus de 2 ans tous les moyens juridiques liés à la notion de délit (la visite domiciliaire par exemple) ont été retirés aux agents sur ce thème. Qui peut sérieusement imaginer que, dans les circuits de fraude sophistiqués, un simple contrôle comptable ou une audition libre vont permettre de trouver les fausses factures, les échanges de mail incriminants, la comptabilité parallèle.. ?

Et, *rétroactivité in mitius*, tous les dossiers déjà notifiés (y compris ceux portant sur plusieurs millions de droits et taxes compromis) sont, sinon tombés à l'eau, du moins étaient rapidement requalifiés (si possible). Au grand plaisir des fraudeurs...

L'article 414-2 (18/09/2019)

C'était sans penser aux instances européennes qui veillent jalousement sur leur budget dont une grosse partie est alimentée par les droits de douane. En 2019, une directive PIF (protection des Intérêts Financiers) est transposée par l'article 414-2 du Code des douanes. Elle vise « la répression notamment des délits de contrebande et d'importation de biens ou de marchandises sans déclaration ou par fausse déclaration ». Précisons tout d'abord qu'il a fallu plus de deux ans pour que la France intègre cette directive dans son corpus car elle datait de juillet 2017. Ensuite, ce nouvel article introduit un élément juridique important issu du droit pénal : l'intentionnalité qui est toujours difficile à prouver. D'autant qu'il faut davantage le motiver dans le cadre d'une autorisation d'ordonnance de visite domiciliaire (hors flagrance), prévue à l'article 64 (VD).

L'interdiction d'accès aux bases de données

Pour mener à bien des enquêtes, parfois très complexes, les enquêteurs ont besoin d'avoir accès légalement à des bases de données nombreuses afin de faire du ciblage et des recoupements. Or on nous interdit l'accès à deux d'entre elles (WF3 et SURVEILLANCE 3) et on menace de nous couper celui à deux autres (TTC et ASTRINET).

- **WF3** est un fichier généré chaque mois par le groupe de l'UE nommé FISCALIS et qui cible, dans tous les pays participants, les sociétés suspectes, voir même classées « missing trader » (sociétés éphémères). Ce qui devrait, par exemple, lorsqu'elles souhaitent importer des marchandises en suspension de TVA (régime 42) dans un autre pays de l'UE, permettre au bureau de douane sinon de le leur interdire, du moins de mettre en place des cautions évitant la perte des droits et taxes en cas de disparition. Pendant plusieurs années, la Douane siégeait dans cette instance aux côtés de la DNEF et a même présidée le WF3, bénéficiant ainsi de ces informations très utiles. Et, un beau matin sans explication, cela a été arrêté.

Pourquoi ?

- **SURVEILLANCE 3** est une base de données européennes qui regroupe l'ensemble des déclarations en douane effectuées dans l'UE. Contrairement à sa version antérieure, SURVEILLANCE 2, elle n'est pas que statistique mais donne un accès plein et entier à l'ensemble des données figurant sur ces déclarations déposées dans toute l'Europe : exportateur, importateur, nature et quantité des marchandises.... Bref, des éléments qui permet-tent, par exemple, de détecter des détournements de trafic, ou de cibler des destinataires français qui opèrent par un autre EM, ou bien même des marchandises destinées au marché français mais volontairement dédouanées ailleurs.

De nombreux pays y ont déjà accès, ainsi que l'OLAF (bien sûr) et même FISCALIS. Mais la DG refuse d'en donner accès aux services douaniers français. Pourquoi ?

- **Pour ASTRINET (supprimée des applications accessibles au 1^{er} janvier 2022) et TTC (en cours de suppression)**, on ne sait pour quelles raisons le responsable du Département des Statistiques et des Études du Commerce extérieur s'arc-boute, depuis des années, sur le fait que, selon lui, il ne s'agit que de bases statistiques qui, en aucun cas, ne doivent servir à la recherche de la Lutte Contre la Fraude. Or ces données de traçabilité de l'activité des sociétés (extra / intra et DEB) sont indispensables pour l'analyse et la préparation des contrôles, car les flux ciblés sont parfois plus importants dans l'EM voisin que sur notre territoire.

De plus ces données, non négligeables (comme l'identité d'un importateur), peuvent être complètement modifiées dans ASTRINET mais pas dans CANOPEE (les MDDC, une fois reçus en papier par la DNSCE, sont intégrés dans ASTRINET mais pas dans DELTA). Or la rectification est opposable à l'administration (quid de la validité des données CANOPEE) !

Le SNCD a, doré et déjà, adressé un courrier urgent à la Directrice générale lui demandant de rétablir dans les plus brefs délais cet accès à ASTRINET

- **TTC** est la base des échanges intracommunautaires des biens et services. C'est le seul outil qui permette d'identifier une société (nom adresse, activité, validité) et ses flux à partir de son numéro de TVAI . La base accessible en source ouverte d' Europa permet seulement de vérifier si un numéro est valide ponctuellement. Nous retirer l'accès à cette base nous limiterait aux mêmes vérifications qu'un simple opérateur !

De plus, c'est grâce à elle que l'on peut faire une étude des flux UE des sociétés, détecter, là aussi, des détournements de trafic ou mettre à jour des circuits délictueux. Eh bien, au 1^{er} janvier 2022, cet accès ne sera plus autorisé qu'à la DGFIP et la Douane deviendra aveugle sur ces flux. Par exemple, sur les fraudes au régime 42, alors même que la TVA GAP de l'UE (montant estimé de TVA perdue chaque année dans l'UE suite aux fraudes) s'élevait à 140 milliards € !

Rappelons que la fraude à la TVA est déjà considérable dans le pays : 30 milliards d'euros perdus, uniquement pour le budget de l'État selon les chiffres officiels de l'OLAF. La DGFIP est dans l'impossibilité de tracer les mouvements intracommunautaires de marchandises, a fortiori dans des circuits triangulaires, ainsi que de contrôler les sociétés éphémères

(carroussels de TVA).

La connaissance des flux intracommunautaires (ASTRINET et TTC) réalisés dans les autres EM est essentielle pour l'analyse des flux et la LCF : en retirer l'accès constitue donc un net recul pour les services de contrôles !

Simple observation : avec le transfert de la TVA Import à la DGFIP, il est fort probable que nous n'ayons plus besoin de consulter TTC. A voir !

Une entrée loupée dans le monde judiciaire

Là encore, il semble que les horloges de la Direction Générale ne sont pas régulièrement mises à l'heure ce qui se traduit par des retards permanents et l'obligation de devoir s'ajuster, souvent à l'aveugle, à la dernière minute.

Le projet de Parquet Européen (EPPO) a démarré en 2013 et il a été créé en octobre 2017 pour un début d'activité au 1^{er} juin 2021 (presque 4 ans de délai). Son but est de renforcer la coopération en matière d'infractions à la PIF mettant en cause deux pays de l'UE ou plus.

La DGDDI a commencé à s'en émouvoir par une note du 6 mai 2021 (les magistrats français avaient pris leurs fonctions le 1^{er} mai) demandant, en catastrophe, aux directions de recenser les dossiers qu'il allait falloir présenter 3 semaines plus tard. S'agissant de dossiers complexes et à forts enjeux, comment pouvait-on imaginer que l'on pourrait les préparer sérieusement en aussi peu de temps ?

Cette « improvisation » se manifeste de plusieurs manières.

Tout d'abord, syndrome typiquement français, la DG a décidé de mettre en place un « centre de tri » au niveau de JCF1 afin de choisir ce qui serait, ou non, adressé à l'EPPO. Ce qui est juste l'inverse de ce qui est prévu par les textes. TOUS les dossiers contentieux présentant des risques de fraude de plus de 10.000 € pour les droits de douane et 10 millions € pour la TVA doivent être signalés sans délai. Il est même possible à des sociétés ou des particuliers d'effectuer des signalements en ligne, sans passer par un quelconque écran.

Ensuite, au plan strictement pratique, c'est la "foire". Parce que les agents des services susceptibles de transmettre des dossiers n'ont reçu aucune consigne détaillée (sinon des modèles de fiches) et aucune formation.

1. Que doit-on, ou non, mettre dans ces fiches de transmission (qui vont constituer une pièce de la procédure) ?
2. Comment présente-t-on les dossiers (un dossier judiciaire obéit à une forme particulière à des années lumières des dossiers contentieux douaniers ordinaires) ?
3. Qu'est-ce qu'un PV de synthèse (ce qui est demandé par les magistrats) ?
4. Comment cela va-t-il se passer lorsque l'EPPO choisira de confier l'enquête à un service douanier administratif (car, dans ce cas, c'est le magistrat qui va la diriger (et non la hiérarchie de l'enquêteur) ?
5. Nos moyens juridiques et nos pratiques sont-elles en adéquation avec

une enquête judiciaire ? Par exemple, en matière d'audition de fraudeurs avérés, les magistrats ont l'habitude d'utiliser la garde à vue et vont un peu s'étonner de notre article 67 F pas du tout coercitif. Qui plus est, voudraient-ils utiliser la retenue douanière, la majorité des services d'enquête est en parfaite incapacité de la mettre en œuvre faute des moyens nécessaires et surtout d'absence de formation sur ce sujet.

En bref, un super outil dont on n'a pas anticipé le déploiement.

Le danger ? Que les services d'enquête deviennent des « rabatteurs » de dossiers qui seront ensuite traités par le SEJF, peut-être moins pointu sur les délits strictement douaniers, mais parfaitement à l'aise avec la procédure et la gestion de l'enquête.

Même constat pour ce qui concerne la « procédure pénale numérique ». Depuis janvier 2018, les Ministère de la Justice et de l'Intérieur unissent leurs efforts pour que les actes de procédure soient dématérialisés « de bout en bout ». Un arrêté paru le 5 mai 2021 confirme l'entrée en vigueur de cette procédure dans l'ensemble des juridictions à compter du 12 mai 2021. Où en est-on en douane ?

- le SEJF, avec son LRPDJ (Logiciel de Rédaction des Procédures Judiciaires) a depuis des années anticipé cette évolution et même plus, sa technicité en la matière a été reconnue par plusieurs services qui l'ont sinon adopté, du moins s'en sont largement inspirés.
- Mais du côté de la Douane administrative : une friche. Toutes les tentatives lancées ces dernières années ont piteusement capoté, à part quelques modèles, et, pire, il n'y aurait même plus rien « dans les tuyaux » de la sous-direction des Systèmes d'Information. Du coup, les agents continuent à faire leurs procédures « à l'ancienne » et les magistrats de se plaindre sans cesse de la multiplicité des formats, des formules, des présentations.... La Directrice Générale a bien annoncé lors de sa conférence du 5 janvier dernier la disparition du SILCF à l'horizon 2023 et la création « d'autre chose » qui pourrait inclure la normalisation des procédures. Mais on a bien senti, au flottement que cette annonce a suscité, que cela relevait du vœu pieux et en aucun cas d'un projet en cours de développement.

Même constat en matière de recouvrement, où on laisse les services sans formation, travaillant encore comme il y a 50 ans, à leurs risques et périls d'ailleurs lorsqu'il faut aller notifier des actes dans les cités sensibles.

La PJ a, quant à elle, créé, il y a des années, la PIAC (Plate-Forme d'Identification des Avoirs Frauduleux) qui réunit des agents parfaitement formés à ces missions et très efficaces.

Pourquoi pas en Douane ?

Idem, en 2008, la DGDDI avait co-présidé avec la PJ le réseau international CARIN (Camden Asset Recovery International Network). Ce réseau permet la détection, en vue de saisie, de toutes sortes de biens détenus ou utilisés par des délinquants presque dans le monde entier. Et depuis...plus rien. En dépit de l'énorme montée en puissance de CARIN, personne ne sait que cela existe.

Une politique « internationale » incompréhensible

Le principe de base de l'activité douanière est de contrôler les marchandises et parfois les individus, lorsqu'ils franchissent une frontière. Ce qui met donc en jeu, au minimum, deux pays. Or, en la matière, on ne comprend pas du tout la politique de la DGDDI qui semble complètement se désintéresser de cette question, pourtant majeure.

- Par exemple, pourquoi a-t-on supprimé le poste d'Attaché Douanier à Rome alors que l'Italie est un partenaire essentiel de cette zone ?
- Pourquoi n'investissons-nous pas massivement dans les institutions européennes ou internationales avec lesquelles nous devrions travailler au quotidien comme l'OLAF, EUROPOL, INTERPOL, OMD ... ? La France n'y est pas nécessairement sous-représentée, mais la Douane si. Ce qui a un double effet. Elle ne fait pas entendre sa voix et elle passe à côté de budgets considérables qui pourraient être utilisés dans des actions de LCF. Les agents qui prennent, d'ailleurs, le risque d'y aller, souvent en passant par des recrutements directs (non pilotés par la DG), y sont d'ailleurs le plus souvent oubliés et surtout pas remerciés. Et à leur retour, au lieu de profiter des connaissances et réseaux acquis, ils sont replacés dans le premier poste vacant sans rapport avec leur savoir-faire.
- Toujours sur ce plan, il y a des années que le BCRE (Bureau de la Communication et des Relations Extérieures) de la DNRED est laissé en totale déshérence. Il gère pourtant toutes les relations opérationnelles et d'enquêtes de la DGDDI avec ses partenaires internationaux, et il est le point central et obligatoire de tous les canaux de coopération. Or, ses effectifs ont un turn-over hallucinant, l'ambiance y est particulièrement tendue (dépressions, fiche de signalement) et pendant de longs mois, à plusieurs reprises, moins de 20 % des postes étaient pourvus. Résultat : des pans entiers de ses missions sont sciemment abandonnés, mettant, par exemple, en péril de nombreuses enquêtes, mais également notre crédibilité vis à vis de nos partenaires européens. Et la Présidence française de l'UE n'a rien changé à cette situation !

Et les agents ??

La lutte contre la fraude ne s'apprend pas du jour au lendemain et nécessite un investissement important en moyens humains. Or, en la matière, on marche à reculons.

Les SRE ont des effectifs souvent squelettiques et l'idée qui court de les regrouper en SRI vise plus à diminuer un peu plus ces effectifs, à dilapider leur technicité et connaissance du terrain, qu'à en renforcer l'efficacité. Car, en la matière, on l'a vu encore récemment, ils savent très bien s'entendre

entre eux et constituer des « task force » sur des enquêtes territorialement larges sans avoir attendu la création de ces SRI.

Quant à la DED, ex-fleuron douanier de la LCF, elle a perdu en quelques années son savoir-faire... et ses agents. Car il lui manque tout de même 20 % de ses effectifs et il n'y a pas beaucoup de volontaires au TAM pour les remplacer. Une perte totale d'attractivité pour un service pour lequel, il y a encore quelques années, les candidats abondaient. Tous ceux qui peuvent partir s'enfuient, en province, au SEJF, dans des corps européens..., beaucoup plus attractifs. Dans certaines divisions, avec plus de 3 ans de présence comme enquêteur, vous êtes l'agent considéré comme ayant de l'ancienneté. Quand on sait que (les vrais douaniers le savent) 3 ans, c'est à peu près le temps qu'il faut pour former un enquêteur... Même constatation d'ailleurs du côté de la hiérarchie car on a le plus grand mal à trouver des chefs de divisions. Quant aux adjoints (IR2), on est obligé de présenter les postes à la PEP (Place de l'Emploi Public) faute de candidats. Va-t-on bientôt avoir des contractuels non douaniers pour gérer des sujets aussi sensibles et techniques ?

Enfin, une réorganisation « au forceps » de la DED est passée par là qui, visiblement, n'a pas donné les effets escomptés puisqu'elle a débouché, pour la première fois, sur la baisse, par la DG, de son objectif F1 pour 2021 et la fuite massive de ses effectifs (non compensée par d'hypothétiques arrivées). Du jamais vu !

Résultat : Considérons le secteur emblématique en plein développement de l'E-Commerce alors même que celui de la lutte contre la fraude au régime 42 est (officieusement bien sûr) complètement abandonné.

En dépit des volumes (des dizaines de millions de colis) et de la fraude colossale générée (TVA, droits de Douane, normes, contrefaçons...), la DGDDI n'a déployé aucun moyen supplémentaire. Côté effectifs, la DED-PIF, en charge de ce sujet, peut péniblement aligner 4/5 agents (qui ont en sus d'autres dossiers d'enquête à gérer, dont ceux, prioritaires, du Parquet Européen). Côtés moyens juridiques et techniques, un investissement dans un outil permettant de remettre en cause la valeur en douane aurait parfaitement pu être créé (une belle mission pour le datamining !). Il n'en est rien. Conséquence : renoncer à redresser la valeur en Douane, revient à s'asseoir sur les droits de douane dus. Attention au retour de bâton des corps de contrôle de l'UE. Pour avoir renoncé à faire correctement ses contrôles douaniers (et donc le recouvrement de cette ressource propre), le Royaume uni s'est vu infliger, en 2017, une amende de 2,7 milliards € en compensation des droits de douane non perçus.

En bref, la DGDDI est en train de perdre son cœur de métier, la LCF, laissant au monde judiciaire le soin de la gérer à sa place. Car il ne faut pas imaginer que les missions de contrôle que l'on abandonne au profit de la DGFIP vont être gérées de façon efficace. Nos collègues de la DGFIP, malgré la meilleure volonté du monde, n'ont pas le savoir faire et encore moins les pouvoirs pour les mener à bien.

Les décisions prises par ce gouvernement vont être rapidement lourdes de conséquences pour les intérêts du budget national, mais aussi pour celui de l'UE (en pleine Présidence française où devrait s'appliquer un souci d'exemplarité).

Nous le répétons pour la énième fois : il faut cesser de démanteler consciencieusement la Douane et les transferts de fiscalités doivent se limiter au seul recouvrement.



Contacts : fodouanes@gmx.fr - sncd.siege@douane.finances.gouv.fr
Nous rejoind : www.fodouanes.fr – ou www.sncd.info