

# LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS : ADMINISTRATION MODERNE AU CROISEMENT DE TOUTES LES FRAUDES ET FORMES DE LA CRIMINALITÉ

JÉRÔME FOURNEL\*

« Plus de 1 000 Md\$ : c'est la quantité phénoménale d'argent qui a probablement été blanchie annuellement durant ces dernières années. D'après des chiffres du FMI (Fonds monétaire international) en 1998, cela représenterait environ 2 % à 5 % du PNB mondial, estimation qui reste certainement valide aujourd'hui. », a récemment établi le service chargé du crime organisé et du trafic illicite au sein de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

Dans le domaine de la répression des fraudes et des criminalités organisées, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est le premier rideau de protection de l'espace national et communautaire.

La douane agit non seulement pour lutter contre les fraudes aux droits de douane, aux subventions communautaires, mais également contre les grands trafics (armes, stupéfiants, produits du tabac, contrefaçons, déchets, espèces protégées, biens culturels...) et les circuits de blanchiment du fruit de toutes ces infractions.

Les fraudes douanières sont plurielles. Elles s'interconnectent de plus en plus souvent.

En 2010, la douane française a relevé 85 000 infractions et a soustrait 1,2 Md€ à l'économie souterraine. Sur le même exercice, les perceptions fiscales par la douane se sont élevées à 62 Md€.

Le montant des fraudes constatées se décompose entre les droits et les taxes

---

\* Directeur général des douanes et droits indirects.

redressés, 300 M€, la contre-valeur des produits stupéfiants saisis, à hauteur de 309 M€, des produits du tabac interceptés, pour un plafond de 81 M€ et les contrefaçons confisquées qui atteignent 421 M€ (cf. tableau 1).

**Tableau 1**  
**Marchandises saisies**  
(en M€)

Type de marchandises	2008	2009	2010
Montant des saisies de tabac et cigarettes de contrebande	58,9	60,8	81
Montant des saisies de stupéfiants*	321,4	310,3	309
Montant des saisies de contrefaçons	482	303	421

\* Valorisation sur le « marché de gros ». La valorisation « au détail » est à peu près du double.  
Source : DGDDI.

Dans l'exercice quotidien de leurs missions, les agents des douanes luttent contre des organisations délictuelles pour lesquelles la contrebande est un moyen d'assurer des profits substantiels.

## **LA CONTREBANDE : UNE CRIMINALITÉ MODERNE ET DIVERSIFIÉE**

### **Les atteintes à la fiscalité douanière : contourner les règles de régulation de l'économie de marché**

Traditionnellement axée sur le contrôle des flux transnationaux et nationaux des marchandises, des moyens de transport et des personnes, la DGDDI agit selon une double légitimité.

D'abord, la douane est un régulateur économique qui veille au respect des règles du commerce relatives aux opérations de dédouanement, qui encadre les marchés soumis aux accises (impôts indirects sur le tabac, les alcools et les produits pétroliers).

Elle ne se limite pas à la seule perception des droits et des taxes, mais veille très

directement à ce que l'ensemble des acteurs économiques s'applique à respecter les termes de la réglementation, parties intégrantes des lois du marché. Les écarts qui relèvent de manœuvres ou d'une négligence coupable ne sont jamais que les manifestations d'une volonté de fausser le jeu de l'économie et d'acquérir un avantage indu sur des concurrents plus vertueux.

Ainsi, une fausse déclaration en douane permet d'abaisser le niveau de perception de la fiscalité douanière.

De même, une entreprise indélicata peut chercher un avantage en utilisant indûment dans un *process* industriel, en franchise des droits et des taxes, une machine-outil en provenance d'un pays tiers à l'Union européenne et déclarée importée temporairement aux seules fins de tests et de mises au point. Loin de s'en tenir à ce but initialement affiché, l'opérateur va louer cet équipement à un fabricant. Ce dernier versera des loyers clandestins à un tarif exceptionnellement bas, tandis que le loueur n'aura pas eu besoin de s'engager dans un processus d'acquisition initiale.

À côté de cette fraude bien identifiée et constamment traquée par les contrôles dans les entreprises indélicates, il existe une face plus dangereuse de la délinquance, celle de la criminalité organisée.

### **La contrebande : une nouvelle forme plus agressive de la criminalité**

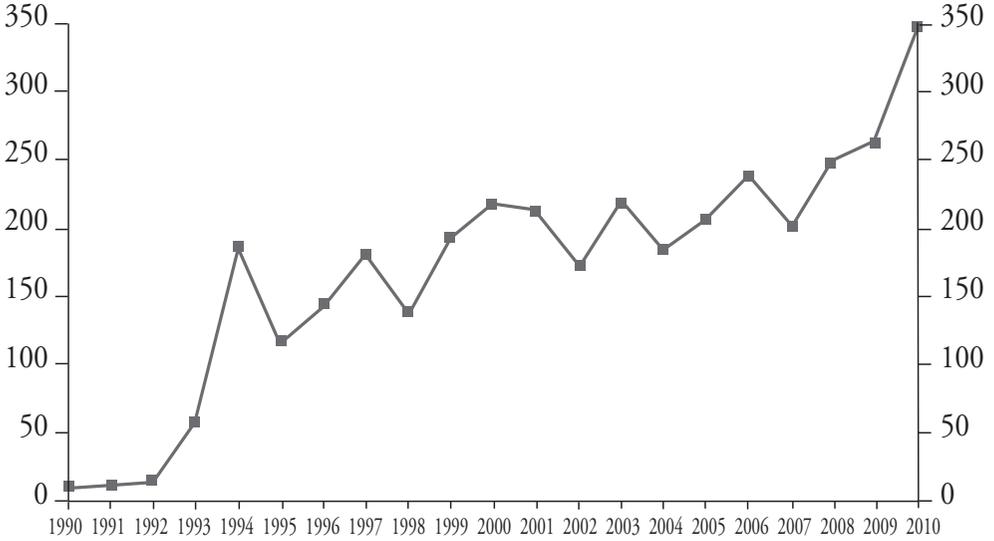
Les entreprises de fraude tentent de prospérer en acquérant, en transportant et en distribuant des marchandises interdites. Elles parasitent aussi les filières de production, de distribution et d'encadrement strictement régulées, telles celles de l'alcool et du tabac. Les potentialités de fraude sont accrues par l'utilisation d'Internet et les acheminements au moyen du fret postal ou express. Elles se diversifient notamment sur les médicaments et autres produits de santé.

Ainsi, la contrebande de cigarettes connaît un renouveau important depuis une dizaine d'années. Compte tenu des enjeux liés à une très forte fiscalité, les organisations criminelles qui œuvrent dans le secteur des stupéfiants investissent également ce secteur. Elles peuvent tirer autant de profits tout en encourant des risques moins importants (sanctions pénales moindres, logistique réduite...).

Les structures de fraude disposent de moyens et de réseaux puissants.

Au-delà de la variété des caches de drogue, de cigarettes ou de devises, les fraudeurs ont à leur disposition une flotte de véhicules prêts à l'emploi spécialement aménagés pour passer les frontières. Ils disposent également d'un personnel déterminé qui soit assure la conduite du véhicule chargé, soit escorte le passeur pour « éclairer » son passage et déjouer les contrôles.

**Graphique 1**  
**Évolution des quantités de tabac saisies depuis 1990**  
 (en tonnes)



Source : DGDDI.

Des prises aussi décisives qu'une tonne de cocaïne dans un yacht ou les saisies récentes de la Direction de Dunkerque mettent en évidence des méthodes de fraude qui exigent des coûts de fonctionnement importants.

Ainsi, pour transporter une tonne de cocaïne achetée dans la zone Caraïbes, un gang doit pouvoir compter sur des relations de confiance, une embarcation bien équipée et rémunérer plusieurs semaines des hommes d'équipage dont la loyauté est confirmée.

Pendant le mois d'octobre 2011, les brigades des douanes de la Direction régionale des douanes de Dunkerque ont enregistré trois saisies de stupéfiants estimées à plus de 9,3 M€ sur le site Eurotunnel. Les agents ont saisi, entre autres, dans deux poids lourds, d'abord 21 kg d'héroïne, 100 kg d'herbe de cannabis et 158,7 kg d'amphétamines, puis, à l'occasion d'une seconde affaire, 58 kg d'ecstasy, 20 kg d'herbe de cannabis et 46,5 kg de résine.

Au-delà de ces quantités, il faut nécessairement relever que ces prises démontrent une nouvelle fois qu'il existe en Europe des entrepôts qui stockent différents types de produits stupéfiants.

L'intérêt n'est pas limité aux quantités interceptées, mais à l'association de drogues qui supposent la convergence de filières de production et d'acheminement hétérogènes. Des groupes criminels se superposent aux filières de production et de transport depuis l'Afghanistan, le Maroc, l'Amérique du Sud et l'Europe de l'Ouest.

Ils effectuent des approvisionnements, gèrent les stocks, prennent des commandes, assurent la vente et les modes de contournement des contrôles des services répressifs et, enfin, blanchissent les capitaux.

### **Fraude financière et marchandises prohibées : deux menaces qui convergent**

Loin de se cantonner à une activité phare, les fraudeurs s'organisent pour agir sur toutes les sources de revenus illicites possibles. Au gré des opportunités, des événements, de l'évolution des législations, une même structure criminelle acheminera un conteneur de cigarettes ou profitera d'un phénomène de mode pour écouler des contrefaçons.

Les individus qui dirigent ces réseaux ont bien saisi le fonctionnement de l'économie contemporaine. Ils ont intégré les mécanismes de la logistique et les subtilités des méthodes de ventes. Comme les tenants de l'économie légale, ils anticipent les évolutions et même, ils concourent à ces tendances.

Par exemple, le *merchandising* qui accompagne la sortie d'un film annoncé comme un futur succès international comporte, immédiatement, un marché parallèle non autorisé alimenté par des contrefaçons.

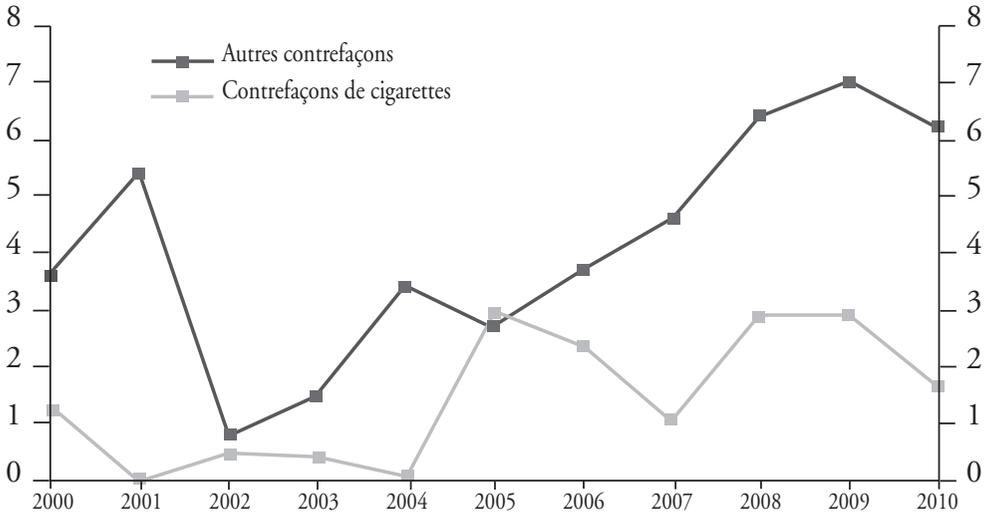
Ainsi, en cette période d'achats pour les festivités de fin d'année, les services douaniers saisissent des contrefaçons de jouets des articles les plus demandés ou de chocolats.

Les mécanismes de fraude sont plus complexes lorsqu'ils touchent la fiscalité. Ainsi, dès l'instauration du mécanisme du système d'échange de quotas d'émission relatif au CO<sub>2</sub>, les criminels ont exploité les failles des conditions d'enregistrement, trop souples, de ce nouveau marché. Ils ont pu utiliser ce marché des transactions sur les droits d'émission de CO<sub>2</sub> en Europe pour détourner des fonds en mettant en place des « carrousels ». La fraude consistait en l'achat hors taxe de quotas auprès de fournisseurs localisés dans un autre État membre, avant de les revendre sur le marché national. Lors de cette revente sur le marché français, le revendeur facturait la TVA sans pour autant la reverser aux services fiscaux. Parfois, l'investissement de départ provenait d'autres activités répréhensibles.

Par le seul prisme de la législation relative au contrôle des mouvements financiers, les services douaniers appréhendent directement les sommes qui proviennent de l'exercice d'une activité illicite et contribuent à la lutte contre le financement du terrorisme.

Sur l'ensemble des constatations réalisées en matière de manquement à l'obligation déclarative 2010, 10 contentieux portaient sur plus de 1 M€ et représentaient 20,15 % du total des sommes non déclarées, 17 affaires étaient comprises entre 500 000 euros et 1 M€, soit 12,91 % du total des sommes non déclarées.

**Graphique 2**  
**Évolution des saisies de contrefaçons**  
 (en million d'articles)



Source : DGDDI.

La majorité des constatations portait sur des montants inférieurs à 50 000 euros. Moins spectaculaires par leur montant, ces fraudes sont très souvent liées à la fraude fiscale. Plus rarement, les agents des douanes parviennent à démontrer leurs liens avec d'autres fraudes douanières, constitutives d'une opération de blanchiment.

### **LA RIPOSTE : S'APPUYER SUR L'ÉCONOMIE LÉGALE ET SUR UNE APPRÉHENSION MONDIALISÉE DU PHÉNOMÈNE CRIMINEL**

La grande criminalité dispose d'une organisation structurée qui investit les structures de l'économie légale. Elle investit dans les entreprises de transport et de stockage, elle maîtrise les aléas de la logistique et le fonctionnement des *hubs* aéroportuaires.

Pour faire face et organiser la riposte, la douane française améliore constamment ses modes d'actions et son organisation.

Le crime est, par nature, transfrontière et la douane française doit, à l'identique, se projeter pour développer ses capacités d'action pour contrer la grande délinquance dans ses pays d'origine, de transit et de résidence.

## **L'aggiornamento de la notion de « frontières » : anticiper sur le temps**

La ligne de conduite de la douane est d'élargir résolument sa capacité d'action. À cet effet, elle a modifié son appréhension des frontières physiques et des points névralgiques de la logistique mondiale, soit les ports et les *hubs* aéroportuaires. Elle s'intéresse enfin à l'impact de l'économie dématérialisée.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2011 a coïncidé avec la mise en œuvre de l'*Import Control System* (ICS). Le projet ICS résulte de la volonté communautaire d'instaurer un niveau équivalent de protection aux frontières de l'Union européenne pour toutes les marchandises en provenance des pays tiers.

L'ICS, dont le dispositif est prévu par le règlement (CE) n° 1875/2006 du 18 décembre 2006, dit « amendement sûreté-sécurité » du Code des douanes communautaire, repose sur une analyse de risques réalisée à partir de données dématérialisées adressées préalablement par les opérateurs au chargement ou à l'arrivée du moyen de transport au premier point d'entrée de l'Union européenne, et conduisant à l'exécution de contrôles ciblés.

Il suppose un degré de confiance confirmé et enrichi entre les douanes des vingt-sept États membres. Désormais, l'administration des douanes est en capacité d'analyser ces informations reçues et de cibler ces contrôles avant même que la marchandise n'arrive sur le territoire national.

Anticiper n'est pas suffisant, si les services ne prennent pas en compte le nouveau vecteur des échanges.

## **La nouvelle frontière immatérielle : les ventes par Internet**

Le commerce en ligne bouleverse la vie quotidienne dans les pays développés. L'anonymat d'Internet est pour beaucoup dans l'apparition et le renforcement de certaines fraudes. Les produits qui y sont acquis sont presque systématiquement expédiés par fret postal et express.

En 2010, ce sont près de 1 million de contrefaçons et 36 tonnes de tabac qui ont ainsi été saisis dans le secteur des envois postaux et du fret express.

Pour appréhender cette nouvelle frontière « dématérialisée », la douane s'est dotée d'un service Cyberdouane, qui traque la fraude sur Internet. De plus, elle dispose d'un nouveau pouvoir du Code des douanes, l'article 67 bis-1, qui autorise des agents à pratiquer des « coups d'achat » : « Afin de constater l'infraction de détention de produits prohibés, d'en identifier les auteurs et les complices et d'effectuer les saisies [...], les agents des douanes habilités par le ministre chargé des douanes [...] peuvent, sur l'ensemble du territoire national, avec l'autorisation du procureur de la République et sans être

pénalement responsables de ces actes [...], acquérir des produits stupéfiants et des contrefaçons. »

La douane française a encore adopté une démarche résolument novatrice en développant par anticipation des partenariats avec les opérateurs de vente à distance sur Internet.

Les sites Web marchands qui se consacrent à la mise en relation vendeur/acheteur tant sur le modèle C2C (*consumer to consumer*) que le B2C (*business to consumer*) ont été spécialement contactés.

En effet, ces plates-formes d'e-commerce peuvent héberger, à leur insu, des vendeurs professionnels de marchandises prohibées. Les ventes de contrefaçons s'y révèlent souvent comme la partie immergée d'un trafic organisé autour d'importations de pays tiers et d'une activité souterraine à temps plein dissimulée sous divers pseudonymes et aux gains illicites certains.

Pour mieux appréhender et lutter contre cette contrebande moderne, la douane française a signé un accord, le 15 mars 2010, avec PriceMinister et a poursuivi cette démarche, le 18 octobre 2011, avec Trokers-2Xmoinscher.com. Un nouveau rapprochement est envisagé avec une entreprise mondiale de courtage en ligne.

Outre ses capacités juridiques d'investigation, la douane a volontairement développé une politique de partenariat. L'enjeu principal est de sensibiliser ses interlocuteurs aux intérêts de ses enquêtes et, par cette police moderne des marchandises, garantir que ses demandes reçoivent un traitement privilégié dans des délais compatibles avec la rapidité du *e-business*.

Ce dialogue constructif permanent, la douane le développe aussi vers les professionnels de la logistique. Présente au cœur même des complexes de tri de fret express et postal, la douane a accès aux informations utiles pour extraire les colis suspects.

### **Se projeter au-delà des frontières pour acquérir une vision globale des échanges et s'implanter à l'international**

La DGDDI dispose d'une centrale de renseignement, la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Le service est spécialement conçu et ses agents sont formés et équipés pour appréhender la criminalité organisée.

Ses méthodes de travail reposent sur le renseignement, l'observation et l'interception aux moments les plus opportuns pour garantir le succès opérationnel de l'action et les investigations qui remonteront le plus en amont possible dans les organigrammes criminels.

Mais, dès la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, un tournant essentiel a été pris par la DGDDI qui a fait le choix de se doter d'un service douanier judiciaire qui serait le « chaînon

manquant » de la chaîne des investigations et des suites judiciaires pleinement adaptées aux spécificités des contentieux douaniers.

La loi du 23 juin 1999 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale a inséré un article 28-1 au Code de procédure pénale qui autorise des agents des douanes dûment habilités à effectuer des missions de police judiciaire. Le Service national de la douane judiciaire (SNDJ), placé sous l'autorité d'un magistrat de l'ordre judiciaire, permet de donner un prolongement judiciaire sur un champ de matières peu investiguées par les services répressifs classiques.

La recherche et la constatation des infractions relatives aux intérêts financiers de l'Union européenne sont ainsi facilitées. Sa connaissance de la matière douanière permet au SNDJ de jouer un rôle essentiel. Ses enquêteurs peuvent également recourir à la coopération judiciaire internationale. Enfin, leur champ de compétences leur donne la capacité d'appréhender non seulement l'infraction douanière, mais également les infractions connexes (faux, usage de faux, escroquerie...) et de démonter ainsi des fraudes complexes comme celle relatives à la TVA sur le marché carbone. Le SNDJ dispose d'implantations en province et son commandement est situé en région parisienne.

Par son analyse de la criminalité douanière, la douane met en lumière une activité délictuelle de dimension internationale.

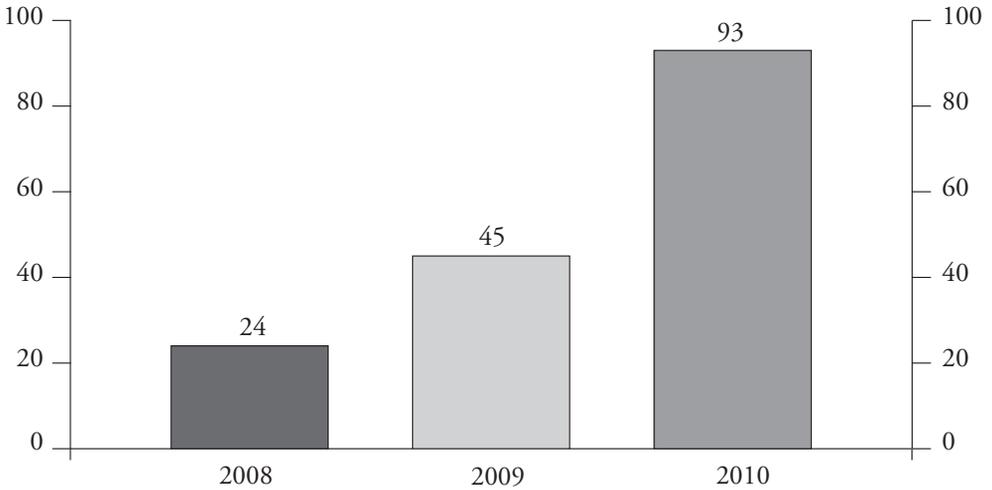
Dans ce contexte mondialisé, la douane a entrepris depuis déjà de nombreuses années de développer un réseau d'attachés douaniers en poste à l'étranger afin d'accroître ses sources de renseignement.

La volonté est clairement affichée : la douane française ne peut limiter son champ tactique au territoire national. L'espace national terrestre, maritime et aérien est étendu : c'est une zone de transit, un carrefour des voies de transport qui constitue une région sensible. Dès lors, il paraît judicieux de déplacer la notion de frontière.

Une réponse efficace à la grande criminalité suppose de l'attaquer dès que les conditions opérationnelles s'y prêtent, et ce, en concertation étroite avec les autorités étrangères partenaires mieux positionnées pour intercepter les convois et démanteler les réseaux sur la base de nos rapports détaillés.

La douane française s'engage ainsi à faire bénéficier ses partenaires étrangers de renseignements précis. En 2010, la valeur totale des stupéfiants saisis à l'étranger grâce aux services de la DGDDI s'élève à 93 M€. Un résultat qui a plus que doublé par rapport à 2009, qui s'est prolongé et étendu aux prises de tabac en 2011.

**Graphique 3**  
**Valeur des stupéfiants saisis à l'étranger grâce à la douane française**  
(en M€)



Source : DGDDI.

Administration régaliennne profondément ancrée dans le territoire national, la DGDDI ne peut concourir à lutter contre les fraudes internationales que par l'articulation de son action résolue sur le territoire national avec celle de ses homologues des pays étrangers.