



*République du Sénégal*  
*un Peuple, un But, une Foi*

.....

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

.....



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION**

*(Promotion 2024-2026 du centre de formation judiciaire)*

**Sujet : La limitation des prérogatives du ministère public dans la chaîne de répression de l'infraction douanière au Sénégal.**

**Présenté par :**

Serigne Moustapha DIOUF  
*Auditeur de justice.*

**Sous la direction de**  
*Monsieur Malick FAYE,*  
*Colonel des douanes*  
*Docteur en droit privé,*  
*Inspecteur général d'État*

## **REMERCIEMENTS :**

Au terme de ce travail de recherche, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à sa réalisation.

*Mes remerciements s'adressent tout particulièrement :*

- **Au Docteur Malick FAYE**, Inspecteur Général d'État, qui a bien voulu assurer la direction de ce mémoire. Je lui suis infiniment reconnaissant pour sa grande disponibilité, la finesse de ses analyses et ses conseils avisés qui ont été le socle de ma réflexion.
- **À l'ensemble du corps des formateurs du Centre de Formation Judiciaire**, pour la qualité de la formation reçue et la pertinence de leurs orientations tout au long de mon cursus.
- **À Monsieur Ameth NASSER**, Chef de la division de la scolarité du Centre de Formation Judiciaire, pour sa bienveillance et l'efficacité des diligences accomplies dans le cadre de notre formation.
- **À mes condisciples, auditeurs de justice de la promotion 2024-2026**. Que nos échanges passionnés et la stimulation intellectuelle née de nos discussions trouvent ici l'expression de ma sincère reconnaissance pour l'enrichissement apporté à ce projet.

.....

## **DÉDICACES :**

*Je dédie ce travail à mes familles de Diourbel et de Dakar (Sicap Liberté 4).  
Que ce mémoire soit l'expression de ma profonde gratitude pour le soutien  
indéfectible, la patience et l'affection dont elles ont fait preuve tout au long de  
cette formation exigeante.*

*Merci d'avoir été mes piliers et de m'avoir accompagné avec tant de  
bienveillance durant ces années de rigueur et d'apprentissage.*

.....

## **SOMMAIRE :**

### **CHAPITRE I : LA LIMITATION DES PRÉROGATIVES DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PHASE D'ENQUÊTE DOUANIÈRE :**

#### **Section I : l'atténuation des pouvoirs du ministère public dans la supervision de l'enquête douanière**

Paragraphe I : La concurrence du ministère public dans ses fonctions de direction et de surveillance de l'enquête

Paragraphe II : La liaison du ministère public par la demande de dessaisissement au profit de l'autorité douanière

#### **Section II : l'effritement de l'autorité du parquet face aux pouvoirs propres de l'administration des douanes**

Paragraphe I : la libre disposition par l'administration des douanes de la faculté transactionnelle dans la phase d'enquête

Paragraphe II : la disposition à titre principal de l'action fiscale par l'administration des douanes

### **CHAPITRE II : LA RESTRICTION DES POUVOIRS DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PHASE JUDICIAIRE:**

#### **Section I : La circonscription des pouvoirs du parquet dans la poursuite des infractions douanières**

Paragraphe I : les atteintes à la libre disposition de l'opportunité des poursuites du ministère public

Paragraphe II : l'obligation faite au parquet de décerner mandat de dépôt sous certaines conditions

#### **Section II : la concurrence du ministère public dans ses fonctions d'exécution des peines**

Paragraphe I : la disposition à titre principal de l'exécution des peines pécuniaires par l'administration des douanes

Paragraphe II : l'indisponibilité des sanctions pécuniaires par l'effet de la transaction douanière intervenue après jugement

## **INTRODUCTION :**

Si l'imperium de l'État moderne se cristallise dans sa mission régaliennne de préservation de l'ordre social, celle-ci ne saurait s'exercer sans le déploiement d'un arsenal répressif rigoureusement structuré, dévolu à la détection, à l'instruction et à la sanction des manquements à la norme pénale. Ce monopole de la violence légitime est placé en partie sous l'égide des autorités policières et judiciaires.

Au cœur de cette chaîne répressive figure un acteur central indistinctement appelé procureur de la République, parquet, ministère public, magistrature debout ou maître des poursuites et doté de larges prérogatives. Bien qu'investi de prérogatives « extra-pénales »<sup>1</sup>, le parquet consacre l'essentiel de son action à la direction de la politique répressive. Maître de l'opportunité des poursuites, il en décide l'engagement, en assure l'exercice et diligente les voies de recours. Il lui incombe, en outre, de piloter l'enquête, de coordonner l'application des orientations pénales selon les contingences territoriales et de garantir tant la prise en charge des victimes que l'exécution effective des sentences. Son intervention s'étend ainsi de manière transversale, de la phase pré-juridictionnelle au dénouement du procès pénal.

En sa qualité de maître des poursuites, le magistrat du parquet doit ménager avec des règles de procédure aux arcanes parfois complexes. S'il évolue naturellement dans le cadre du droit commun, il se confronte également à des régimes dérogatoires dont les spécificités viennent encadrer, voire limiter, le déploiement de ses vastes prérogatives. Et comme l'a souligné à juste titre le magistrat du parquet Youssoupha DIALLO, « en partant des années d'avant-indépendance jusqu'à nos jours, le ministère public n'a cessé d'évoluer en voyant son domaine régaliennne amputé ou tout simplement revu pour s'adapter à un nouvel environnement mondial de règlement des conflits. »<sup>2</sup>. Ainsi, ce dogme de la procédure pénale classique, hérité de la tradition inquisitoire, subit pourtant d'importantes entorses dès lors que l'on pénètre dans le domaine des droits dérogatoires au droit pénal commun.

La matière douanière en est une illustration parfaite. L'infraction douanière, au-delà de sa physionomie particulière<sup>3</sup>, obéit, dans son traitement, à un régime juridique d'exception, dérogatoire au droit pénal commun, conçu pour protéger prioritairement les intérêts financiers

---

<sup>1</sup> En dehors du pénal, le ministère public peut agir dans le but de défendre l'intérêt général et l'ordre public. Ainsi, il peut intervenir dans des affaires civiles, familiales ou commerciales, notamment en dans la protection des mineurs et majeurs vulnérables, le droit de la famille, la surveillance des procédures collectives.

<sup>2</sup> DIALLO (Youssoupha), Le Procureur de la République, la pratique du parquet, L'Harmattan-Sénégal, 2018, p.23.

<sup>3</sup> FAYE (Malick), le droit douanière sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 53.

et économiques de l'État. Ici, l'intérêt supérieur du trésor public vient concurrencer l'intérêt social général porté par le parquet. Ce particularisme est d'ailleurs apparent dans sa définition à l'article 300 du Code des douanes sénégalais qui la considère comme « toute action, abstention ou omission qui viole les lois ou règlements et qui est passible d'une peine prévue par le présent code ».

La répression d'une infraction douanière s'entend alors d'un processus allant de la recherche et la constatation des faits constitutifs d'une infraction à l'exécution de la sanction. Ladite répression est marquée par un certain particularisme, qui s'explique par la spécificité de cette délinquance menaçant les intérêts financiers de l'État. Elle a nécessité un renforcement considérable des pouvoirs de l'administration douanière, tant au niveau de la recherche de l'infraction, que de sa poursuite et de sa sanction. Les prérogatives particulières accordées à la douane restent énormes. C'est d'ailleurs pour cette raison que certains auteurs considèrent que « le droit pénal douanier demeure original dans ses pouvoirs de constatation, singulier dans ses mécanismes de poursuites et dérogatoire dans ses sanctions »<sup>4</sup>.

Mener une étude sur la limitation des prérogatives du ministère public dans la répression de l'infraction douanière peut paraître malaisé. Au-delà du simple fait de décliner la place que joue le parquet, il est question de braquer le projecteur sur les restrictions apportées à cette autorité judiciaire pourtant puissante lorsqu'il s'agit de réprimer une infraction pénale. Une telle approche présente l'intérêt d'opérer une étude comparative entre les prérogatives détenues par le parquet en droit commun et celles qu'il garde lorsqu'il agit dans la répression d'une infraction douanière. De cette comparaison jaillira sa véritable place dans la matière pénale qui peut connaître des degrés au gré de la physionomie de l'infraction ou la matière devant être prise en compte. La prise de conscience du magistrat du parquet de sa position lui permettra de manière pratique de mieux apporter sa partition dans le traitement de l'infraction douanière au Sénégal.

Elle permet également d'interroger l'unité de l'action publique en essayant de savoir pourquoi, pour un même fait qualifié de délit, le procureur dispose-t-il de moins de pouvoirs en matière douanière qu'en droit commun. Ce sujet est au cœur des débats actuels sur l'équilibre entre l'efficacité du recouvrement des recettes publiques et la protection des prérogatives de l'autorité judiciaire surtout en terme de protection des libertés individuelles qu'elle garantit par l'encadrement des sanctions qu'elle inflige et leurs finalités.

À l'aune de ces considérations, la question qui apparaît opportune est celle de savoir quelles sont les limites apportées aux prérogatives du ministère public dans la chaîne de répression de l'infraction douanière au Sénégal ? Autrement dit, dans quelle mesure l'autonomie et les prérogatives traditionnelles du ministère public sont-elles évincées ou conditionnées par l'intervention prépondérante de l'Administration des douanes dans l'exercice de l'action publique ?

L'examen de cette interrogation commande une immersion dans les différentes séquences de la chaîne pénale afin d'y déceler les points de rupture et les reflux du pouvoir répressif de droit commun. Une telle investigation révèle que, tant au stade de l'enquête qu'à celui du jugement et de l'exécution des décisions de condamnation, l'autorité du ministère public subit une érosion structurelle au profit de l'efficacité douanière. Cette atteinte est protéiforme et touche tant l'étendue que la nature des prérogatives du ministère public au sein de l'architecture répressive douanière sénégalaise. Il s'agit, dès lors, par une analyse exégétique, de déterminer dans quelle mesure l'autonomie décisionnelle et les attributions classiques du parquet se trouvent évincées, ou à tout le moins subordonnées, à l'intervention prépondérante de l'Administration des douanes dans toute la chaîne de répression de l'infraction douanière.

Dès lors, pour appréhender l'économie générale de ce régime dérogatoire, il conviendra d'analyser, dans un premier mouvement, l'encadrement des pouvoirs du parquet lors de la phase policière (**Chapitre I**), avant d'étudier, dans un second temps, l'altération de ses prérogatives dans la phase judiciaire (**Chapitre II**).

## **CHAPITRE I : LA LIMITATION DES PRÉROGATIVES DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PHASE D'ENQUÊTE :**

Aux termes du Code de procédure pénale sénégalais<sup>5</sup>, la phase d'enquête, consistant en la recherche et la constatation des infractions, la collecte des preuves et l'identification de leurs auteurs préalablement à l'ouverture d'une information judiciaire, relève de la compétence de la police judiciaire. En droit commun, cette mission s'exerce sous la direction du Procureur de la République<sup>6</sup>, ainsi que sous la surveillance du Procureur général près la Cour d'Appel<sup>7</sup>.

Toutefois, bien que l'infraction douanière présente une physionomie singulière<sup>8</sup> et repose sur des sources textuelles diverses, elle n'en demeure pas moins une atteinte à l'ordre pénal. Or, au sein du droit répressif douanier, les pouvoirs de contrôle de la procédure d'enquête classiquement dévolus au ministère public s'étiolent (**Section I**). Ils s'amenuisent au profit de l'Administration des douanes, investie de prérogatives exorbitantes du droit commun qu'elle déploie avec une autonomie discrétionnaire, réduisant ainsi le parquet à une relative impuissance (Section II)

### **Section I : l'atténuation des pouvoirs du ministère public dans la supervision de la procédure d'enquête douanière**

En raison de la spécificité de la matière qu'il régit, le Code des douanes investit l'administration douanière de prérogatives substantielles. Au premier rang de celles-ci figurent, d'une part, les pouvoirs de direction et de surveillance de l'enquête douanière dévolus au receveur poursuivant compétent des douanes (**Paragraphe I**) et, d'autre part, l'obligation pour le Parquet de s'incliner devant la demande de dessaisissement formulée au profit de l'autorité douanière (**Paragraphe II**).

---

<sup>5</sup> Article 14 de la loi n°65-61 du 21 juillet 1965 portant code de procédure pénale.

<sup>6</sup> Article 33 du Code de procédure pénal : «*Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. Il a tous les pouvoirs et prérogatives attachés à la qualité d'officier de police judiciaire prévus par la section II du titre premier du présent livre ainsi que par des lois spéciales. En cas d'infraction flagrante, il exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 60.* ».

<sup>7</sup> Article 30 du code de procédure pénal «*Tous les officiers et agents de la police judiciaire sont placés sous la surveillance du Procureur général. Il peut les charger de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la justice. Tous les fonctionnaires et agents qui, d'après l'article 21 du présent Code, sont, à raison de fonctions, même administratives, appelés par la loi à faire quelques actes de la police judiciaire, sont, sous ce rapport seulement, soumis à la même surveillance.* ».

## **Paragraphe I : La concurrence du ministère public dans la direction et la surveillance de l'enquête douanière :**

Le Code de procédure pénale sénégalais attribue les pouvoirs de direction et de surveillance sur l'activité d'enquête des officiers de police judiciaire et des fonctionnaires exerçant de tels pouvoirs respectivement au procureur de la République et au procureur général près la cour d'Appel. Cependant, en matière douanière, le directeur de la police judiciaire subit l'immixtion des agents de l'administration douanière dans l'exercice de tels attributs (A). Il en est de même du procureur général près la cour d'Appel devant lequel se dresse une organisation administrative interne atteignant ainsi ses pouvoirs classiques de surveillance (B).

### **A. Les obstacles aux pouvoirs de direction de l'enquête du procureur de la République :**

La notion de direction de l'enquête, pierre angulaire de la phase pré-juridictionnelle en droit pénal commun, investit le procureur de la République d'une autorité tant organique que fonctionnelle. Cette prérogative, assise sur les dispositions du Code de procédure pénale<sup>9</sup>, permet au magistrat du parquet d'impulser les investigations<sup>10</sup>, d'en contrôler la régularité et de statuer sur la validité des mesures coercitives, notamment la garde à vue. L'article 18 dudit Code parachève cet édifice en assujettissant les officiers de police judiciaire à une double obligation de célérité : l'information immédiate du parquet dès la constatation de l'infraction et la transmission des procès-verbaux dès la clôture des actes. Par un effet de symétrie juridique, ces obligations s'imposent théoriquement aux agents des administrations spéciales, tels que les agents des douanes, lorsqu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions spécialisées en qualité d'officier de police judiciaire.

---

<sup>9</sup> Article 12 du code de procédure pénale : « La police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République par les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que par les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire ».

<sup>10</sup> Article 33 du Code de procédure pénale : « Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. ».

Toutefois, l'examen de l'architecture du droit douanier révèle une rupture systémique avec ces principes. En effet, l'article 301-3 du Code des douanes<sup>11</sup>, en instaurant l'obligation pour les agents verbalisateurs de référer prioritairement au receveur poursuivant, opère une véritable transmutation de la hiérarchie procédurale. Cette disposition consacre une éviction fonctionnelle du ministère public, le receveur poursuivant s'érigeant en une autorité de tutelle intermédiaire qui court-circuite le lien direct entre le procureur et l'enquêteur. Il résulte de ce constat une antinomie flagrante entre la loi générale (le Code de procédure pénale) et la loi spéciale (le Code des douanes) ; cette dernière, par sa nature dérogatoire, tend à confiner le rôle du parquet à une fonction de simple destinataire d'une information résiduelle.

Cette singularité institutionnelle est davantage cristallisée par l'organisation administrative de la Direction Générale des Douanes. L'arrêté du 15 mars 2021<sup>12</sup>, en dotant la Direction des Enquêtes Douanières (DED) et son Groupement polyvalent de recherches d'une compétence nationale et de la qualité de receveur poursuivant, parachève l'autonomie de l'administration des douanes. Cette logique d'exception permet à la procédure douanière de se déplacer du terrain de la simple technique d'enquête vers celui de la souveraineté de l'action publique. L'Administration des douanes ne se contente plus de constater l'infraction, elle en gère l'opportunité et une partie de la poursuite, réduisant ainsi le procureur de la République à un observateur dont la marge de manœuvre s'étiole face à des prérogatives exorbitantes du droit commun.

Certes, l'évolution législative comparée, notamment française, témoigne d'une volonté de résorber ce "schisme" procédural afin de garantir le respect des libertés fondamentales. Conscient de ce décalage important d'avec la procédure pénale de droit commun, le législateur douanier français a tenté d'atténuer ce faussé pour assurer un contrôle par le ministère public de certaines mesures attentatoires aux libertés. En effet, par une loi du 19 décembre 1991, après la mise en cause judiciaire de douaniers dans une affaire de trafic de drogue, le législateur a réglementé ce que l'on appelle "les livraisons surveillées". C'est ainsi que l'article 67.bis du code des douanes français, dans sa rédaction issue de la loi du 09 mars 2004, a énoncé que « le procureur de la République peut autoriser qu'il soit procédé, sous son contrôle, à une opération d'infiltration ». Ces réformes illustrent une timide judiciarisation de la procédure douanière.

Néanmoins, cette logique de rapprochement demeure encore largement tributaire de la volonté souveraine de l'administration des douanes au Sénégal. En l'état actuel, la prééminence du receveur poursuivant demeure une réalité constante qui s'impose avec la même force au procureur Général, dont les pouvoirs de surveillance se heurtent à la citadelle des prérogatives douanières.

### **B. Les atteintes aux pouvoirs de surveillance de l'activité d'enquête du procureur général :**

La mission de surveillance par le procureur général se traduit par le pouvoir donné à ce magistrat par le Code de procédure pénale de veiller au bon usage de l'habilitation à exercer les attributions attachées à la qualité d'officiers de police judiciaire. Cette mission de surveillance tire sa source de son pouvoir de contrôle de l'application de la loi pénale dans son ressort<sup>13</sup>. Dans la pratique, il exerce cette surveillance par le truchement des procureurs de la République de son ressort. Il a également la possibilité de saisir la chambre d'accusation en cas de commission de faute par les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions. En exerçant les attributions de police judiciaire, les fonctionnaires agents des autres administrations habilités à constater des infractions à la loi pénale sont également soumis à cette surveillance<sup>14</sup>. Toutefois, en matière douanière, les agents des douanes ainsi que les autres agents de la force publique restent sous la coupole du receveur poursuivant à qui le code des douanes attribue expressément à son article 301. 3 le pouvoir de surveillance de la procédure d'enquête douanière et conséquemment les agents intervenant dans ladite procédure.

Ces prérogatives de l'administration des douanes restent exorbitantes. En fait, elle a la faculté de demander le dessaisissement de tous autres agents assermentés habilités à constater des infractions et de façon incidente le procureur de la République sous la direction duquel les activités d'enquête sont menées.

## **Paragraphe II : La liaison incidente du parquet par la demande de dessaisissement au profit de l'autorité douanière**

Le dessaisissement est la conséquence du retrait d'une compétence ou d'un pouvoir dont une autorité ou une personne se trouvait légalement investie<sup>15</sup>. Ainsi, il peut être volontaire ou forcé. Dans ce dernier cas, il est imposé par la loi ou par une décision judiciaire.

L'administration des douanes, mue par le caractère prétorien de son droit, est habilitée à demander le dessaisissement des agents habilités de la force publique et de manière incidente le procureur de la République (A) sous la direction duquel ils mènent leurs opérations et qui est obligé par ledit texte d'y déférer sous certaines conditions (B).

### **A. Un dessaisissement sur demande de l'autorité douanière :**

Aux termes des dispositions de l'article 301 .3 du code des douanes, les agents assermentés de la force publique habilités à constater des infractions à la loi pénale doivent :

« Se dessaisir immédiatement de la procédure en cours au profit de l'autorité douanière compétente si celle-ci en fait en demande, auquel cas, le receveur poursuivant rend compte au procureur de la République et recueille auprès de l'administration dessaisie, la liste des agents qui sont intervenus dans la saisie ou la capture ».

Cette disposition est complétée par l'article 322.3 du même texte qui poursuit en ces termes : « dans tous les cas, le parquet reste lié (...) par la demande de dessaisissement visé à l'article 301 du présent code. ». Ces dispositions méritent, pour une meilleure compréhension, d'être replacées dans leur contexte. D'abord, cette disposition est circonscrite dans la phase d'enquête. Elle énumère ensuite les officiers et agents de police judiciaire ainsi que ceux des autres administrations habilitées à constater des infractions à la loi avant d'élargir à tous les agents assermentés de manière générale. Enfin, au regard de la formulation du texte, il s'agit d'un désistement forcé qui ne laisse pas à l'autorité destinataire une marge d'appréciation. Il s'en infère alors que le dessaisissement de ce personnel susvisé par l'autorité douanière emporte celui du parquet sous l'autorité duquel ils exercent leurs activités d'enquête. Qui plus est, face à cette demande de dessaisissement, le maître des poursuites ne détient aucun moyen d'appréciation sur l'opportunité ou non d'une telle mesure encore moins le pouvoir de s'y

---

<sup>15</sup> Legros (J-P.), Dessaisissement, Revue Droit des sociétés, n°3 mars 2011, commentaire n°59, p.38-39.

opposer. Une telle prérogative permet à l'administration des douanes de déposséder le ministère public de son rôle actif dans l'activité d'enquête, celui-ci se cantonnant à un rôle d'observateur. Ainsi, par l'effet de ce dessaisissement, le ministère public perd le pouvoir de décision même s'il garde le droit d'être informé de la procédure à travers notamment le compte rendu à lui fait par le receveur poursuivant.

### **B. Un dessaisissement conditionné par une saisie de marchandises ou une capture de délinquants :**

L'infraction douanière étant essentiellement matérielle<sup>16</sup>, sa constatation est souvent accompagnée de saisies de marchandises ou de moyens de transports. Or le deuxième paragraphe de l'article 311 du code des douanes donne aux agents des douanes le pouvoir de procéder à des arrestations et même au placement en retenue douanière de tout responsable d'une infraction douanière. Cela ressort du fait qu'il y a une présomption de responsabilité pénale des détenteurs de marchandises de fraude<sup>17</sup>.

La marchandise constitue ainsi l'objet sur lequel s'applique la législation douanière, ce qui justifie le soin particulier accordé à la rédaction des procès-verbaux qui les répertorient et la force probante à eux accordés.

En effet, il résulte des dispositions de l'article 301 .3 du code des douanes, « lorsque la constatation de l'infraction douanière est suivie de saisie ou de capture de délinquants, les agents assermentés visés ci-dessus doivent obligatoirement mettre le receveur poursuivant territorialement compétent en mesure d'exercer un contrôle et une surveillance sur la procédure diligentée ». Cette même disposition poursuit que de tels agents doivent « Se dessaisir immédiatement de la procédure en cours au profit de l'autorité douanière compétente ».

Cette exigence est réitérée par l'article 311-4 du même texte en ces termes : « toutefois, lorsque la saisie de marchandises, ou la capture de délinquants est faite par une administration outre que celle des douanes, celle-là doit obligatoirement mettre le receveur poursuivant en mesure d'exercer les poursuites douanières. ».

Il convient de constater que la demande de dessaisissement, pour qu'elle puisse prospérer, est soumise à la saisie de marchandises ou la capture de délinquants. Ces deux conditions sont alternatives et non cumulatives, l'une d'entre elles étant suffisante pour demander aux agents

---

<sup>16</sup> FAYE (Malick), le droit douanière sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 50.

<sup>17</sup> Article 369 du code des douanes : « 1. Le détenteur de marchandises de fraude est réputé responsable de la fraude... »

des administrations autres que celle des douanes de se dessaisir. Le dessaisissement de ces agents entraîne de manière incidente celui du parquet sous la direction duquel les activités d'enquête ont été menées.

Au-delà d'une simple concurrence du parquet, l'administration des douanes bénéficie de pouvoirs propres dans la phase d'enquête constituant un obstacle à l'étalage des larges pouvoirs du parquet.

## **Section II : l'effritement de l'autorité du parquet face aux pouvoirs propres de l'administration des douanes**

Dans l'ordonnancement juridique de droit commun, le ministère public est investi du monopole de la surveillance de l'activité policière, corollaire indispensable de sa mission de garant de l'ordre social. En ce sens, le magistrat du parquet module la réponse pénale face à une délinquance aux visages protéiformes.

L'action fiscale, bien que cristallisant des débats doctrinaux quant à sa nature intrinsèque, oscillant entre la réparation civile et la sanction pénale hybride, s'intègre organiquement dans le périmètre de l'action publique dont le parquet est le détenteur naturel. Cette primauté judiciaire permet d'ailleurs au procureur d'orienter le litige vers des modes alternatifs de règlement, tels que la médiation pénale, avant toute saisine juridictionnelle.

Toutefois, cette hégémonie procédurale se heurte à une exception notable en matière douanière, où l'on assiste à un véritable reflux des prérogatives du Ministère public au profit de l'administration spécialisée. L'arsenal dérogatoire du Code des douanes consacre en effet une dualité de pouvoirs qui tend à marginaliser l'autorité judiciaire. D'une part, une l'administration douanière dispose de la faculté discrétionnaire de conclure une transaction, acte juridique qui, en éteignant l'action publique, paralyse l'exercice des poursuites par le parquet sans que ce dernier ne puisse s'y opposer ou même y concourir (Paragraphe I). D'autre part, la loi confère à l'autorité douanière la maîtrise principale de l'action pour le recouvrement des pénalités pécuniaires. Le ministère public se voit dès lors réduit à une fonction accessoire, voire de simple accompagnement, dans une chaîne répressive où l'efficacité du recouvrement et la protection du Trésor priment sur l'unité de la direction des poursuites (Paragraphe II).

### **Paragraphe I : la transaction douanière intervenue dans la phase d'enquête, cause d'extinction des poursuites**

La transaction douanière intervenue dans la phase d'enquête est une convention par laquelle l'Administration des Douanes renonce à la poursuite d'une infraction douanière, moyennant le

paiement d'une somme d'argent par le contrevenant. L'utilisation d'un tel procédé permet à la fois, d'assurer le recouvrement rapide des recettes budgétaires pour l'État et d'offrir une voie d'évitement du risque pénal pour le contrevenant. Toutefois, elle est soumise à un certain encadrement quant à son étendue (A) et produit des effets sur la suite à donner au litige, notamment quant à sa justiciabilité (B).

### **A : L'étendue de la transaction douanière :**

La transaction douanière avant jugement est cette convention par laquelle l'administration des douanes et un contrevenant conviennent de résoudre un litige à l'amiable avant qu'une décision de justice définitive ne soit rendue. Elle s'analyse donc en un « contrat par lequel les parties à un litige y mettent fin à l'amiable en se faisant des concessions réciproques »<sup>18</sup>. La transaction douanière, quant à elle, renvoie au « contrat par lequel l'administration des douanes d'une part, une personne poursuivie pour infraction douanière d'autre part, terminent un litige à des conditions convenues entre elles dans la limite des pénalités fixées par la loi pour sanctionner l'infraction considérée »<sup>19</sup>. À la lumière de cette définition, la transaction douanière s'analyse en une sanction de l'infraction sans l'intervention de l'autorité judiciaire. Elle s'opère très souvent dans la phase policière et présente des intérêts certains à ce qu'elle permet à chaque partie d'éviter la lourdeur de la procédure judiciaire. Son étendue s'apprécie à travers son champ d'application par rapport aux infractions, aux sanctions mais également aux autorités habilitées à y procéder.

En effet, l'article 330 du code des douanes du Sénégal confère à l'Administration des douanes le droit de transiger avec les personnes poursuivies pour infractions douanières. Ainsi, dans la phase d'enquête, un tel procédé est l'apanage de l'administration des douanes qui l'exerce en toute liberté et doit respecter des règles relatives aux contrats. Elle s'étend à une large catégorie d'infractions qu'elles soient de natures contraventionnelles ou délictuelles et relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration dont le refus de transiger ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cependant, pour être valide, la transaction nécessite son acceptation formelle de la proposition faite par la Douane.

D'ailleurs en France, sur le plan de sa nature juridique, la transaction douanière présente un caractère hybride qui la distingue d'autres formes de règlement amiable. La Cour de cassation la qualifie de « contrat judiciaire » dans un arrêt du 27 février 1989, tandis que le Conseil d'État y voit davantage un acte administratif dans sa décision du 14 octobre 1977. Cette dualité s'explique par la double dimension de la transaction: elle est à la fois un contrat

---

<sup>18</sup> CORNU (Gérard) Vocabulaire juridique, 9<sup>ème</sup> édition, août 2011, PUF, p. 1024.

<sup>19</sup> DELDICQUE (D), Les éléments de base du contentieux répressif douanier, Kinshasa, OFIDA, 1988, p. 127.

librement négocié entre l'administration et le contrevenant, et un acte relevant des prérogatives de puissance publique. Quoi qu'il en soit, l'échange de volonté y trouve une place de choix.

Le domaine d'application de la transaction douanière est particulièrement vaste. Elle peut porter sur les contraventions douanières des première, deuxième et troisième classes, les délits douaniers. Toutefois, des limites existent. La transaction est exclue pour les infractions relatives aux stupéfiants. L'exclusion des infractions liées aux stupéfiants se justifie dans la mesure où celle-ci ne doit pas porter sur un objet illicite.

Cependant, certaines autorités limitativement énumérées par le Code des douanes ont compétence pour initier ou approuver une transaction douanière. Il en est ainsi du directeur des opérations douanières lorsque le montant des droits et taxes compromis ou éludés ne dépasse pas 10.000.000 ou s'il n'existe pas de droits compromis ou éludés, lorsque la valeur des marchandises litigieuses non comprise la valeur des moyens de transport, n'excède pas 40.000.000, du Directeur général des Douanes pour les infractions de toute nature dans lesquelles le montant des droits et taxes compromis ou éludés ne dépasse pas 50.000.000 ou s'il n'existe pas des droits compromis ou éludés, lorsque la valeur des marchandises litigieuses non comprise la valeur des moyens de transport, n'excède pas 70.000.000 et pour les infractions de change, lorsqu'une action judiciaire n'est pas engagée et que le montant de la transaction ne dépasse pas 70.000.000. En cas de récidive, la transaction ne doit être accordée qu'avec l'aval du Ministère des Finances et du Ministère de la Justice. Le ministre chargé des Finances peut également y recourir pour tous les autres cas situés au-delà de cette limite.

Pour les infractions de change, au-delà de 70.000.000, le ministre ne peut statuer qu'après avis de la commission du contentieux des changes.

Dans le cadre de la transaction douanière intervenue lors de l'enquête, le parquet n'intervient pas et pourtant si elle aboutit, il ne peut plus y avoir de poursuites pour infraction douanière. Toutefois, il est intéressant de préciser qu'après l'enquête et lorsqu'il y a action en justice, l'avis de l'autorité judiciaire est requis avant toute transaction, il peut s'agir du procureur de la République ou du président de la juridiction saisie pour le cas d'une transaction avec une succession.

Au regard de son étendue, la transaction douanière intervenue dans la phase d'enquête laisse subsister des effets quant à la suite donnée à l'infraction constatée et de manière générale à la procédure.

### **B : Les effets de la transaction douanière :**

La conséquence principale qu'entraîne la transaction douanière est l'indisponibilité des poursuites de l'infraction douanière pour le ministère public, celui-ci étant dans

l'impossibilité de mettre en mouvement l'action publique qui s'en retrouve éteinte. Il en est de même de l'action fiscale qui en découle.

En effet, l'article 6 du Code de procédure pénale précise que l'action publique peut s'éteindre par transaction, lorsque la loi en dispose expressément. C'est d'ailleurs le cas en matière douanière dans la mesure où le paragraphe 3 de l'article 330 du Code des douanes dispose en ces termes : « avant jugement, la transaction douanière éteint l'action publique et l'action fiscale ».

La transaction douanière, considérée comme une procédure mue par la célérité dans le recouvrement des pénalités douanières, constitue un goulot d'étranglement quant aux pouvoirs d'appréciation de l'opportunité des poursuites du ministère public. Elle met les faits ainsi que les auteurs ayant transigé hors d'atteinte de l'autorité judiciaire maître des poursuites et ce quelque soit la gravité de l'atteinte à certaines valeurs protégées ou le trouble à l'ordre public, notamment économique dont il est, dans une certaine mesure le garant.

Toutefois, il faut préciser qu'en cas de caducité de la transaction, notamment du fait de non paiement de la pénalité convenue, l'administration des douanes retrouve la possibilité de poursuite devant les juridictions et le ministère public recouvre, de manière incidente ses pouvoirs d'exercice de l'action publique pour l'application des peines. Il s'infère de toutes ces constatations qu'en la matière, l'action ou l'inaction du parquet se retrouve suspendue à la volonté de l'administration des douanes de recourir ou non à la transaction.

Il est également intéressant de mentionner que l'effet extinctif de l'action ne profite qu'à la personne qui a transigé avec l'administration douanière. Ainsi, le caractère individuel de la responsabilité pénale suit les effets de la transaction douanière<sup>20</sup>.

Ainsi, par l'effet de la transaction douanière intervenue dans la phase d'enquête, tant une action en justice n'est pas menée, une infraction à la loi douanière peut être constatée, les auteurs interpellés acceptent la culpabilité et voir une sanction à laquelle ils consentent leur être infligée sans l'intervention d'une quelconque autorité judiciaire, notamment le maître des poursuites qui, même en connaissance de tels faits, ne pourra pas déclencher des poursuites. En matière pénale, il est rare de voir le ministère public être dépouillé de ses pouvoirs à ce point.

---

<sup>20</sup> Article 330.4 du Code des douanes : « les effets de la transaction ne s'appliquent qu'à l'égard du contrevenant ou du prévenu qui l'a sollicitée et signée avec l'administration des douanes. Les autres contrevenants impliqués dans la même affaire, ne peuvent en aucune façon en bénéficier s'ils n'y ont pas matériellement souscrit. ».

D'ailleurs, la liste desdites limitations faites aux prérogatives du parquet n'est pas exhaustive. Parce qu'hormis le cas de la transaction douanière, le fait pour la législation douanière d'extirper l'action fiscale de l'action publique et de la confier à l'administration des douanes à titre principal constitue un exemple éloquent de l'empiétement de l'autorité douanière sur les attributions du ministère public.

### **Paragraphe II : la disposition à titre principal de l'action fiscale par l'administration des douanes.**

L'administration des douanes dispose du pouvoir d'engager et de conduire les poursuites devant les juridictions répressives pour l'application des sanctions fiscales. Ainsi, en initiant les poursuites pour obtenir la sanction d'une infraction douanière indépendamment de l'action publique classique dont est dépositaire le ministère public, l'autorité douanière le met à l'écart (A).

Toutefois, cette action fiscale n'échappe pas totalement au ministère public qui peut l'exercer à titre accessoire lorsqu'il engage l'action publique soit pour une infraction douanière, soit pour une infraction connexe, mais il faut reconnaître qu'auquel cas, il joue un rôle secondaire (B).

#### **A : L'exercice de l'action fiscale indépendamment de l'action publique, un amoindrissement de l'action publique du parquet.**

Rappelons que l'action fiscale est en réalité une composante de l'action publique, car elle vise à réprimer des infractions. Comme tel, l'action fiscale est une forme spécialisée de l'action publique, indispensable au bon fonctionnement de l'État, même si certains la considèrent comme ayant un statut hybride qui la rend originale.

L'administration des douanes dispose d'une autonomie singulière dans la poursuite des infractions douanières. Contrairement au droit pénal commun où le Procureur de la République détient le monopole de l'opportunité des poursuites, l'action fiscale douanière peut être exercée indépendamment de l'action publique. Cette mise à l'écart relative du ministère public s'apprécie sur trois registres.

D'abord, sa qualité de dépositaire principal de l'action fiscale donne à l'administration des douanes une liberté d'appréciation de l'opportunité des poursuites fiscales qui lui donne la latitude de poursuivre ou de ne pas poursuivre mais également la possibilité de recourir à la transaction pour s'affranchir des procédures judiciaires. Cette transaction qui éteint l'action

fiscale peut également déteindre sur l'action publique dont le parquet est dépositaire l'empêchant ainsi de poursuivre l'infraction.

Ensuite, en initiant l'action fiscale, l'administration des douanes agit et se comporte en partie privilégiée au procès avec des prérogatives de puissance publique. Ainsi, elle peut citer directement le prévenu devant le tribunal de police ou correctionnel sans l'aval du procureur en permettant à ses propres agents de délivrer la citation.

En fin, l'objectif visé par l'administration des douanes est très édifiant. Celle-ci est en réalité mue par la primauté de l'intérêt financier de l'État. Sous ce rapport, une telle action a, dans une certaine mesure, connotation réparatrice d'une sorte de préjudice éventuel qu'aurait subi le trésor public du fait du manque à gagner en terme de rentabilité budgétaire.

Ainsi, dans la pratique, l'administration fait citer directement le contrevenant devant le tribunal correctionnel, comme lorsqu'une peine pécuniaire est seule encourue. Il s'agit d'une procédure semblable à celle des actions en matière fiscale pour les contributions directes. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour de cassation a considéré que pour l'action fiscale, le ministère public se comporte comme un partie jointe<sup>21</sup>.

Ainsi, eu égard à tout ce qui précède, l'administration des douanes semble remettre en question l'autorité du ministère public sur le volet pécuniaire. Il en est également lorsque le code des douanes laisse au parquet la possibilité d'exercer à titre accessoire cette action fiscale.

### **B : L'exercice de l'action fiscale accessoirement à l'action publique, une place secondaire accordée au parquet**

L'action fiscale douanière est principalement exercée par l'administration des douanes, plaçant le parquet dans une position secondaire ou accessoire. Le procureur ne peut en principe exercer cette action fiscale qu'en lien avec l'action publique. En l'exerçant accessoirement à l'action publique, le ministère public n'a pas la même liberté d'appréciation que lorsqu'elle requiert les peines privatives de liberté. En requérant l'application de la législation douanière, le parquet est enfermé dans un carcan rigide des quantums des peines pécuniaires pour lesquelles il ne peut demander des circonstances atténuantes pour descendre en deçà des sanctions prévues.

---

<sup>21</sup> Cass. crim., 12 août 1853, Mém., 18, p. 205, Bull. crim., 402, S 53-1-788 ; Journal du Palais, 54-2-140 ; D.54.1.48 ; Ann. des contr. ind., 52-54-362 ; Trescaze Chr., 1853-1-1048

Par ailleurs, le droit de transiger sur l'action fiscale qui, rappelons le, n'est qu'une partie de l'action publique, laissé à l'administration douanière échappe au parquet. Il s'en suit donc que même si procureur engage les poursuites, l'administration des douanes peut à tout moment conclure une transaction avec le prévenu, ce qui entraîne l'extinction de l'action fiscale, sans que le parquet ne puisse s'y opposer.

Qui plus est, au regard de la relative autonomie de l'action fiscale en matière douanière, si le parquet décide de classer l'affaire pour l'infraction pénale connexe, l'autorité douanière peut maintenir son action fiscale devant le tribunal.

Sous ce rapport, bien que le procureur puisse être le vecteur des poursuites fiscales, il agit sous le contrôle indirect des règles spécifiques à l'administration douanière, laquelle reste véritable dépositaire de l'action fiscale.

Ainsi dans la pratique, lorsque l'infraction poursuivie est passible à la fois d'une peine d'emprisonnement et de peines pécuniaires, le tribunal est, par la seule citation du ministère public, saisi de l'affaire toute entière et doit statuer par un seul et même jugement tant sur l'action du Parquet que sur celle de l'administration des douanes. Et dans ce cas, l'administration des douanes peut agir comme partie civile ce qui lui laisse la possibilité d'exercer des voies de recours<sup>22</sup>.

Du fait de la proximité du terrain d'enquête par les agents des douanes, il est concevable de leur reconnaître de larges prérogatives au regard de la spécificité et de la fugacité de l'infraction douanière. Après la phase de recherche et de constatation des infractions douanière ainsi que la capture éventuelle des mis en cause, et si l'administration des douanes décide de porter l'affaire devant le tribunal, il saisit les autorités judiciaires au premier rang desquelles figure le ministère public qui reste son interlocuteur privilégié. Il faut toutefois noter que là également, le caractère prétorien du droit douanier reste prégnant. Dans cette phase judiciaire qui est en principe l'apanage de l'autorité judiciaire, la législation douanière ne cesse de rogner les prérogatives du ministère public en le soumettant à un certain nombre de restrictions, d'ailleurs plus gênantes que celles notées dans la phase policière.

---

<sup>22</sup> Cass. crim., 15 mars 1939, BCI, 12, Bull. crim., 55.

## **CHAPITRE II : LA RESTRICTION DES POUVOIRS DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PHASE JUDICIAIRE:**

Le qualificatif « **judiciaire** », issu du latin « *judiciarius* »<sup>23</sup>, désigne par essence ce qui ressortit à l'administration de la justice et à l'ordonnement de ses institutions sous l'égide de l'autorité juridictionnelle. Dans la chaîne pénale, la phase judiciaire s'entend, par extension, du stade processuel où se cristallise l'intervention des autorités judiciaires. Elle englobe ainsi le déclenchement des poursuites, l'examen au fond par la juridiction de jugement et, in fine, l'exécution des sentences dont le ministère public demeure l'autorité attributaire.

C'est précisément au cours de cette phase que les prérogatives du Parquet revêtent leur expression la plus achevée. Investi de la mission de défense de l'ordre social, il lui appartient de mettre en mouvement et d'exercer l'action publique, tout en assurant la force exécutoire des condamnations prononcées.

Toutefois, ce magistrature du parquet subit un infléchissement notable au sein de la chaîne de répression douanière. L'autonomie du droit douanier y impose une limitation structurelle des pouvoirs du ministère public, laquelle s'observe tant dans l'impulsion et la conduite des poursuites (**Section I**) que dans les modalités d'exécution des sanctions prononcées (**Section II**).

### **Section I : la circonscription des pouvoirs du parquet dans la poursuite des infractions douanières**

Dans la mise en œuvre des poursuites en droit commun, le parquet dispose du pouvoir d'apprécier la suite à donner aux faits à lui soumis<sup>24</sup>, de choisir les modes de règlement et de poursuite ainsi que la mesure de sûreté adéquate à l'encontre du mis en cause en fonction des nécessités de la procédure.

En matière douanière où l'administration garde son pouvoir prétorien, lesdites prérogatives du parquet se rétrécissent. Tantôt c'est sa libre disposition de l'opportunité des poursuites qui connaît des limites (**Paragraphe I**), tantôt c'est sa liberté d'apprécier l'opportunité de mettre le mis en cause sous mandat de dépôt qui est encadrée (**Paragraphe II**).

---

<sup>23</sup> Dictionnaire de l'académie française, 9<sup>ème</sup> édition, en ligne, <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9J0337>.

<sup>24</sup> Article 32 du Code de procédure pénale : « le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner ».

## **Paragraphe I : les atteintes à la libre disposition de l'opportunité des poursuites du parquet.**

En matière pénale, il existe essentiellement deux systèmes de poursuites. Il s'agit, d'une part, du système légaliste<sup>25</sup> dans lequel le ministère public doit poursuivre les infractions dont il a connaissance sans un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de poursuite et, d'autre part, du système opportuniste qui, comme son nom l'indique, permet au parquet d'avoir un pouvoir d'appréciation étendu. Entre ces deux systèmes, se trouve un régime intermédiaire adopté par la France et le Sénégal<sup>26</sup>. Dans un tel système, il est des cas où le ministère public dispose d'une liberté d'appréciation étendue en faisant application notamment de ses pouvoirs propres et d'autres dans lesquels il est obligé d'aller dans un tel ou tel sens sur instruction de la hiérarchie ou encore sur commandement de la loi. C'est dans ce dernier registre que s'insère la poursuite des infractions douanière pour lesquelles le parquet connaît des restrictions dans l'appréciation de l'opportunité des poursuites (A) mais également dans la cadre des éléments d'appréciation servant de base aux poursuites (B).

### **A : les restrictions apportées au parquet dans l'appréciation de l'opportunité des poursuites :**

L'appréciation de l'opportunité des poursuites permet au procureur de la République de décider librement, après vérification des faits, s'il convient d'engager des poursuites pénales, de classer l'affaire sans suite ou de mettre en œuvre des mesures alternatives. En matière douanière, cette liberté d'appréciation est limitée tantôt parce que obligation lui est faite de poursuivre d'office certains acteurs tels que les intéressés à la fraude, tantôt du fait qu'il ne peut engager des poursuites pour une certaine catégorie d'infractions sans une habilitation à lui faite par l'autorité de tutelle de l'administration des douanes ou les agents désignés par celle-ci.

Dans le premier cas, le paragraphe 4 de l'article 322 du Code des douanes dispose : « le procureur de la République est tenu de faire d'office toutes les poursuites pour découvrir les entrepreneurs, assureurs et, d'une manière générale, tous les intéressés à la fraude. ».

Cette exigence faite au maître des poursuites matérialise une certaine extension de la complicité de droit commun pour lui permettre de ratisser plus large en installant dans les poursuites toute personne ayant un lien quelconque avec l'infraction douanière. En effet, aux

---

<sup>25</sup> DIAKHOUMPA (Cheikh) traité théorique et pratique de procédure pénale, Tome I, la phase préparatoire du procès pénal, 3<sup>ème</sup> édition 2022, p. 232.

<sup>26</sup> Diakhoupa (Cheikh) op. Cit. p. 232.

termes de l'article 376/a et b : « sont réputés intéressés à la fraude : a) les entrepreneurs, membres d'entreprise, assureurs, assurés, bailleurs de fonds, propriétaires de marchandises et , en général, ceux qui ont un intérêt direct à la fraude... ». Ainsi, pour ces personnes citées, le parquet est tenu de les intégrer d'office dans ses poursuites.

Toutefois, il convient de souligner que la formulation de cet article 322 soulève quelques interrogations en ce qu'il intègre deux idées sensiblement contradictoires que sont « l'obligation de poursuivre » et « la poursuite d'office ». La première expression implique une liaison du parquet. Autrement dit, aucun autre choix de s'offre au ministère public si ce n'est poursuivre les intéressés à la fraude. La seconde renvoie, quant à elle, à une liberté d'appréciation du parquet à qui il revient, de son propre chef, la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre, ce à l'exclusion de toute contrainte. Malgré cette subtilité, il ressort de cette disposition un renfermement du parquet quant aux personnes devant être obligatoirement installées dans la procédure. Elle implique sous ce rapport des diligences supplémentaires si l'on sait que dans la pratique, cet acteur judiciaire est submergé par les affaires qu'il règle au quotidien surtout dans les juridictions se situant à Dakar.

Il faut enfin souligner que cette exigence de poursuivre les intéressés à la fraude ne pèse sur le parquet que lorsque celui-ci décide de mener des poursuites. Aucune disposition du code des douanes ne crée de façon générale une compétence liée obligeant le parquet à poursuivre. Toutefois, dans la pratique, il faut reconnaître qu'il est à la limite inadmissible que le ministère public classe sans suite une procédure douanière rondement menée par les agents des douanes au regard des enjeux financiers souvent attachés à de telles infractions pour la simple raison que le besoin de faire usage de ses pouvoirs à travers l'opportunité des poursuites ne doit pas prendre le dessus sur la préservation de l'ordre public économique.

Dans la seconde hypothèse, l'article 427 du code des douanes dispose : « la poursuite des infractions en matière de change ne peut être exercée que sur plainte du ministre chargé des finances ou de l'un de ses représentants habilités à cet effet. Un arrêté du Ministre des finances désigne les agents des douanes habilités en la matière. ». La lecture de cette disposition appelle deux observations. La première est relative à l'obstacle faite aux poursuites du ministère public, celui-ci ne pouvant agir qu'à la suite d'une plainte de l'autorité compétente. La seconde est que cette autorité compétente n'est personne d'autre que l'agent des douanes habilités à le Ministre en charge des finances. Autrement dit, la poursuite en matière d'infraction des changes ne peut avoir lieu qu'en cas de plainte par l'autorité douanière. Rappelons, à juste titre d'ailleurs, que l'infraction à la législation des changes est

définie mais également constatée, poursuivie, jugée et les peines infligées selon les règles du code des douanes<sup>27</sup>. Ainsi, encoure la nullité, la procédure intentée par le parquet devant une juridiction sans le respect de cette exigence qui agit comme une habilitation lui donnant qualité pour agir. D'ailleurs, la Cour d'appel de Dakar, dans un arrêt rendu le 27 juillet 2015 est revenue sur ce préalable nécessaire aux poursuites du ministère public en matière d'infraction aux changes. Dans cette affaire, la Cour a déclaré la procédure initiée contre Babagallé TYA BALDE irrégulière, motif pris de ce que le dossier ne comporte pas la preuve de l'habilitation donnée par le ministre de tutelle à qui est dévolu la faculté de transiger ou de déclencher les poursuites<sup>28</sup>. Il s'infère de tout ce qui précède qu'en matière d'infraction au contrôle des changes, l'opportunité des poursuites du ministère public est inexistant. Celui-ci se borne à exercer les poursuites s'il en est habilité par l'administration des douanes.

Les prérogatives du maître des poursuites se trouvent également limitées lorsqu'il apprécie les éléments factuels sur lesquels il se fonde pour mener ses poursuites.

### **B. la liaison du parquet dans la détermination des fondements aux poursuites**

Saisi de faits à la suite de constatations faites par les enquêteurs, le procureur de la République doit procéder à un travail technique consistant à donner auxdits faits une qualification pénale à la suite de laquelle il décidera de mener ou non des poursuites. Dans la pratique, les officiers de police judiciaires effectuent déjà une qualification des faits dans les procès-verbaux à soumettre au parquet en mettant à sa disposition des éléments saisis le cas échéant. Ce dernier, après analyse, retient la qualification la plus adaptée techniquement mais surtout conformément à ses orientations stratégiques ou sa politique pénale. Il a, sous ce

---

<sup>27</sup> Article 426 du Code des douanes : « Est considéré comme infraction à la législation des changes toute violation des dispositions relatives aux relations financières avec l'étranger telles que prévues par l'UEMAO, notamment celles concernant les obligations de déclaration ou de rapatriement, ainsi que le non-respect des procédures prescrites et les formalités ou justificatifs exigés.

E, vertu des dispositions légales relatives aux relations financières avec l'étranger, les infractions réprimées sont, sauf dispositions contraires, constatées, poursuivies, jugées et les peines infligées exécutées selon les règles applicables aux infractions à la réglementation douanière telles que définies par le Code des douanes. ».

<sup>28</sup> Cour d'Appel de Dakar, n°1106 du 27 juillet 2015, Ministère public et administration des douanes c/ Babagallé TYA. Selon la Cour « *il n'apparaît pas dans la procédure que le procès-verbal numéro 12 du 1<sup>er</sup> février 2007 du Bureau des douanes de Karang, constatant l'infraction au contrôle des changes reprochée au sieur BALDE a été transmis au Ministre de l'économie, des finances et du plan ou à son représentant, seuls habilités à poursuivre l'infraction ; qu'au contraire, ce procès-verbal a été directement transmis au procureur de la République, comme en atteste la lettre numéro 15 du 02 février 2007 du Chef de Bureau de Karang ; qu'il ne comporte pas la preuve de l'habilitation donnée par le Ministre de tutelle à qui est dévolu la faculté de transiger ou de déclencher les poursuites ; Qu'il échet, au regard de toutes ces considérations de déclarer la procédure ainsi initiée contre Babagallé TYA BALDE irrégulière pour violation manifeste des dispositions susvisées* ».

rapport, toute la latitude d'aborder dans le même sens que les officiers de police judiciaire ou retenir une qualification différente.

Toutefois, en matière douanière, cette liberté ne lui est pas totalement laissée. Ladite liberté du parquet est doublement atteinte.

D'une part, il reste lié par la qualification des faits retenue par l'administration des douanes qui reste immuable. En effet aux termes de l'article 322 du Code des douanes :

*« 1. Le procureur de la République ou son délégué saisi d'une procédure en matière douanière dispose de l'action à exercer en vue de l'application des peines.*

*2. Toutefois, dans la mise en œuvre de cette action, le magistrat du parquet retient comme base des poursuites à intenter la qualification des faits donnée par l'administration des douanes et l'évaluation des marchandises faite par le receveur poursuivant compétent.*

*3. Dans tous les cas, le parquet reste lié par ces deux éléments de la procédure (...). ».*

À la lecture de cette disposition, il en ressort un relatif anéantissement des pouvoirs d'appréciation que réserve l'article 32 du Code de procédure pénale au ministère public, ce qui constitue une entorse considérable à la règle classique de l'opportunité des poursuites qui est consubstantielle au parquet. La législation douanière affecte ainsi l'une des règles les plus importantes du parquet à de sévères restrictions. En de pareilles circonstances, l'autorité judiciaire qu'est le procureur se comporte en une simple courroie de transmission pour reprendre les termes du doyen Ndongo FALL<sup>29</sup>. En cette matière, le procureur passe de maître des poursuites en exécutant des poursuites en ce qu'il se contente de les exercer sans pouvoir en apprécier le contenu. Il est ainsi dépossédé de sa faculté d'exercice du travail intellectuel de qualification des faits. L'inconvénient ici est que l'erreur de qualification ou la mauvaise évaluation de la marchandise faite par l'administration des douanes entraîne le maître des poursuites. Fort heureusement, la chambre d'accusation de la cour d'Appel de Dakar a, à plusieurs reprises, rappelé que l'erreur de qualification faite par le parquet ne constitue pas un motif d'annulation d'une procédure en ce qu'elle est seulement indicative<sup>30</sup>.

Qui plus est, en l'obligeant à fonder ses poursuites sur la qualification des faits et l'évaluation des marchandises faites par l'administration des douanes, le législateur douanier est allée

---

<sup>29</sup> FALL (Ndongo), Le droit pénal africain à travers le système sénégalais, Ed. EDJA, 2003, p. 459.

<sup>30</sup> Chambre d'accusation, de la Cour d'Appel de Dakar, arrêt n° 63 du 23 avril 2004 ; Cour d'Appel de Dakar, Ch. D'acc. Arrêt n° 2 du 21 juillet 2010, MP et Administration des douanes c/ El Hadji Malick NIANG et Masseur BOYE ; C.A Dakar, Ch. D'acc. Arrêt n°39 du 15 février 1996, MP et Administration des douanes c/ Pierre Grill.

plus loin. Elle s'intéresse au sort des personnes devant être poursuivies en exigeant que certaines mesures de sûreté soient prises par l'autorité judiciaire à leur encontre.

## **Paragraphe II : l'obligation faite au parquet de décerner mandat de dépôt sous certaines conditions.**

Le pouvoir de décerner un mandat de dépôt est dévolu aux autorités judiciaires, qu'elles soient magistrats du parquet, ceux de la juridiction de jugement ou d'instruction. Pour ceux du parquet, ils ne peuvent décerner un mandat de dépôt que s'ils optent pour la procédure de flagrant délit. Pour le reste, ils peuvent en faire la demande soit au juge d'instruction soit à la juridiction de jugement.

Pour faire recours directement à cette mesure privative de liberté, le parquet dispose en principe d'un pouvoir d'appréciation de son opportunité sauf dans les cas où la loi lui en fait obligation.

Il en est ainsi en matière douanière où le parquet est obligé, sous certaines conditions, de décerner un mandat de dépôt. Celles-ci ont trait soit à la procédure de flagrant délit (A) ou à la peine, la valeur de l'objet de la fraude et le non paiement des droits et taxes (B).

### **A : Un mandat de dépôt conditionné par le recours à la procédure de flagrant délit,**

En droit commun, il existe des cas où on fait obligation à une autorité judiciaire de décerner mandat de dépôt. C'est le cas du juge d'instruction suite à des réquisitions dûment motivées du maître des poursuites<sup>31</sup> pour les infractions prévues aux articles 56 à 100 et 255 du Code pénal. Cela dit, dans la pratique, le mandat de dépôt pour ces types d'infractions est quasi systématique certainement au regard des troubles à l'ordre public qu'elles entraînent souvent. Le droit répressif douanière a, quant à lui, expressément prévu une telle obligation qui pèse sur le ministère public.

En matière douanière, l'article 343 du Code des douanes renvoie aux dispositions du Code de procédure pénale s'appliquant en matière de flagrant délit. L'article 344 dispose : « le

---

<sup>31</sup> Article 139 du Code de procédure pénale : « sur les réquisitions dûment motivées du ministère public, le juge d'instruction est tenu de décerner mandat de dépôt contre toute personne inculpée de l'un des crimes ou délits prévus par les articles 56 à 100 et 255 du Code pénal. La demande de mise en liberté provisoire d'une personne détenue provisoirement pour l'un des crimes ou délits spécifiés à l'alinéa précédent sera déclarée irrecevable si le ministère public s'y oppose par réquisition dûment motivée. ».

procureur de la République en cas de flagrant délit, (...), délivre obligatoirement : b) mandat de dépôt (...)).

Pour obliger le parquet, dans le cadre du règlement de la procédure, à décerner un mandat de dépôt contre les personnes poursuivies, le Code des douanes pose un certain nombre de conditions cumulatives. Mais ces conditions cumulatives ne peuvent opérer que lorsque le parquet décide de poursuivre par la procédure de flagrant délit. Ainsi, l'infraction douanière ou celle à la législation des changes, objet des poursuites doit respecter les conditions nécessaires au recours à la procédure de flagrant délit dont les modalités sont posées par l'article 63 du Code de procédure pénale<sup>32</sup>. À la lecture de cette disposition, il appert que la procédure de flagrant délit est utilisée contre un individu lorsqu'il existe contre lui des indices graves et concordants de nature à motiver sa prévention pour infraction correctionnelle ou en cas de reconnaissance par celui-ci des faits devant le magistrat du parquet. Toutefois, il est aisé de constater que dans la pratique, ces conditions ne sont pas toujours réunies<sup>33</sup>.

Concrètement, la personne déférée devant le parquet est interrogée sur le champ et se voit notifier la date d'audience ainsi que la mesure de sûreté retenue contre elle. Le tribunal correctionnel étant ainsi saisi par un procès-verbal de flagrant délit. Cette procédure est souvent usitée par les parquets en raison de sa simplicité mais également du fait qu'elle leur permet de garder l'essentiel de leurs pouvoirs surtout en terme de détention provisoire.

Lorsque cette condition préalable est remplie, le Code des douanes pose trois autres conditions pour obliger le parquet à décerner un mandat de dépôt.

---

<sup>32</sup> Article 63 du Code de procédure pénale : « *En cas de délit flagrant, lorsque le fait est puni d'une peine d'emprisonnement, et si le juge d'instruction n'est pas saisi, le Procureur de la République ne peut interroger la personne conduite devant lui sur son identité et sur les faits qui lui sont reprochés qu'en présence de son conseil choisi parmi les avocats inscrits au tableau ou admis au stage(...)* »

*Le procureur de la République, après avoir recueilli les déclarations de la personne conduite devant lui et, le cas échéant les déclarations de son avocat, peut la mettre sous mandat de dépôt motivé.*

*Le conseil ne peut prendre la parole et poser des questions qu'après y avoir été autorisé par le procureur de la République. Il saisit alors le tribunal dans les conditions définies au livre II du présent Code relatif à la procédure devant les juridictions de jugement.*

*Nonobstant les dispositions de l'article 45, la procédure prévue aux deux alinéas précédents peut être utilisée par le procureur de la République ou son délégué ou le cas échéant le président du tribunal d'instance investi des pouvoirs du procureur de la République s'il existe contre une personne des indices graves et concordants de nature à motiver son inculpation pour infraction correctionnelle, lorsque ladite personne reconnaît devant ce magistrat avoir commis les faits constitutifs du délit considéré.*

*La procédure prévue au présent article est inapplicable en matière de délits de presse, de délits politiques, ainsi que dans les cas où une loi spéciale exclut son application. ».*

<sup>33</sup> DIAKHOUMPA (Cheikh) traité théorique et pratique de procédure pénale, Tome I, la phase préparatoire du procès pénal, 3<sup>ème</sup> édition 2022, p. 249.

**B : Un mandat de dépôt soumis à la triple condition de la peine, de la valeur de l'objet de la fraude et du non paiement des droits et taxes.**

Aux termes des dispositions de l'article 344 du Code des douanes : « à l'encontre des personnes passibles d'une peine d'emprisonnement en vertu des articles 390, 391 et 392 du présent code et des dispositions légales relatives aux relations financières avec l'étranger, le procureur de la République en cas de flagrant délit, (...), délivre obligatoirement : b) mandat de dépôt lorsque dans les conditions précitées, la valeur de l'objet de fraude est supérieure ou égale à 10.000.000 de francs, sauf paiement de la totalité des droits et taxes. ».

La lecture des dispositions précitées permet de dégager deux à trois conditions, en plus de celle préalablement citée et relative à l'usage de la procédure de flagrant délit. La première exige que l'infraction devant faire l'objet de poursuite soit sanctionnée d'une peine d'emprisonnement. Pour aller plus loin, le législateur douanier a même cité une catégorie d'infractions, c'est-à-dire les délits de premier, deuxième et troisième classe prévus aux articles 390, 391 et 392 du Code des douanes et celles relatives à la réglementation des changes. Cette condition posée par le Code des douanes est la même instituée par le Code de procédure pénale en son article 63 précité. À la suite de la qualification donnée aux faits pour lesquels la personne est poursuivie, le parquet vérifie si l'infraction par lui retenue est passible d'une peine d'emprisonnement prévue par le Code des douanes, ce qui lui permettra de vérifier s'il a les mains liées quant à la mesure provisoire à prendre en attendant le jugement de l'affaire.

Les deux autres conditions instituées par le Code des douanes sont en réalité liées. Il s'agit de voir si la marchandise objet de la fraude est supérieure ou égale à 10.000.000 de francs et que la personne n'a pas procédé au paiement de la totalité des droits et taxes. Cela dit, il faut préciser que si la personne décide de payer la totalité des droits et taxes, la mandat de dépôt n'est plus obligatoire. Ces deux dernières conditions doivent également être respectées si la personne mise sous mandat de dépôt espère bénéficier d'une liberté provisoire<sup>34</sup> devant la juridiction de jugement après que l'action publique a été mise en mouvement par la procédure de flagrant délit.

Dans la phase judiciaire, le rôle du parquet ne se limite pas seulement au règlement des procès-verbaux, au choix des modes de poursuite, la saisine de la juridiction compétente et la défense du dossier à l'audience. Il a également dans ses attributions l'exécution des peines

prononcées par les juridictions. À ce niveau, lorsqu'il s'agit d'une infraction prévue et punie par le code des douanes, ses prérogatives connaissent certaines restrictions du fait de la concurrence à lui opposée par l'administration des douanes.

## **Section II : la concurrence du ministère public dans ses pouvoirs d'exécution des peines**

Au sens des dispositions de l'article 24 du Code de procédure pénale, le ministère public assure l'exécution des décisions de justice. En matière pénale, exécuter une décision de justice revient à mettre en application les condamnations qui y sont prononcées. Lesquelles condamnations peuvent être protéiformes et peuvent consister en des sanctions pécuniaires, privatives ou restrictives de liberté ou privatives ou restrictives de droits. Cependant, si de telles sanctions ont comme origine une infraction douanière, l'administration des douanes concourt à leur exécution en marchant parfois sur les platebandes du ministère public. Ces restrictions se manifestent plus par le fait que l'autorité douanière dispose à titre principal de l'exécution des peines pécuniaires (**Paragraphe I**) et que la transaction par elle requise même après jugement porte atteinte à l'autorité de la chose jugée en ce qu'elle anéantit la sanction pécuniaire prononcée (**Paragraphe II**).

### **Paragraphe I : la disposition à titre principal de l'exécution des peines pécuniaires par l'administration des douanes.**

Le code de procédure pénale sénégalais donne compétence au procureur de la République pour exécuter les sentences pénales. Lesquelles sanctions peuvent être directement exécutées par lui, à son nom, sur sa demande ou sur son autorisation<sup>35</sup>. Ainsi, quelque soit la nature de la sentence pénale qui peut consister en une peine privative de liberté, restrictive de droits ou encore patrimoniale, son exécution revient au procureur de la République.

Et pourtant le Code des douanes donne compétence à l'administration des douanes pour procéder à l'exécution des peines patrimoniales, qu'elles soient des amendes (**A**) ou des confiscations (**B**).

### **A : L'exécution des peines d'amende par l'administration des douanes**

---

<sup>35</sup> voire les articles 24, 678 et 679 du Code de procédure pénale.

L'amende consiste en une peine pécuniaire mise à la charge du condamné pour une infraction et qu'il doit payer au trésor public<sup>36</sup>. Elle est donc, selon le Docteur Papa Assane TOURE « une obligation pour le condamné de payer à l'État, à titre de sanction pénale, une somme d'argent »<sup>37</sup>. Même si elle est considérée par certains comme étant une réparation civile pour le préjudice subi par l'État, elle vise à réprimer la violation d'une loi pénale. L'amende a ainsi un caractère pénal en ce que, en raison de l'individualisation des peines, elle ne peut être infligée par exemple aux héritiers d'un contrevenant décédé. Toutefois, son exécution peut être poursuivie contre la succession en matière douanière. Également, elle est prescrite dans les mêmes conditions que les peines correctionnelles et est inscrite au casier judiciaire. Elle reste encourue même si l'infraction n'entraîne pas de préjudice au Trésor et peut être exécutée par la contrainte par corps.

En matière douanière, l'amende connaît des modalités de détermination spécifiques. Contrairement en droit commun où le législateur pénal fixe un minimum et un maximum, l'amende douanière est fixée selon un montant forfaitaire ou calquée sur la valeur de l'objet de la fraude ou le montant des droits compromis ou éludés ou encore la consistance du produit faisant l'objet de confiscation<sup>38</sup>.

L'article 678 du Code de procédure pénale dispose : « ... Les poursuites pour le recouvrement des amendes (...) sont faites au nom du procureur de la République par le comptable public ». Cette disposition qui laisse au procureur de la République le soin de l'exécution de l'amende douanière est remise en question par le Code des douanes qui, à son article 358, dispose : « 1. *L'exécution des jugements et arrêts en matière de douane peut avoir lieu par toutes voies de droit. 2. Les jugements et arrêts portant condamnation pour infraction aux lois douanières et à la réglementation des changes sont, en outre, exécutés par corps. ».*

L'exécution des amendes douanières est régie par des procédures spécifiques qui confèrent à l'administration des douanes des prérogatives étendues pour garantir le recouvrement des créances de l'État. Comme le précise la disposition précitée, l'exécution des jugements et des sanctions douanières s'effectue par toutes les voies de droit, mais avec des outils supplémentaires propres à l'administration. Il en est ainsi de l'exécution forcée ou la contrainte douanière par laquelle l'administration des douanes utilise le privilège du Trésor, qui lui confère une priorité de paiement sur les autres créanciers du débiteur. Il en est de même de la solidarité de paiement qui admet, lorsque plusieurs individus participent à une

---

<sup>36</sup> Cass. Crim. 08 octobre 1990, Adréni JCP 1991, notes Pannier .J., bull. Crim. N°334, 11 mai 1995, p. 173.

<sup>37</sup> TOURE (Papa Assane) Droit pénal général sénégalais, Tome 2, la sanction pénale et la responsabilité pénale, L'Harmattan 2023, p. 275.

<sup>38</sup> FAYE (Malick) Le droit douanier sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 95.

fraude, de les tenir solidairement responsables. Chaque contrevenant pouvant être contraint de payer la totalité de l'amende.

Il faut également noter que l'administration des douanes peut demander l'application d'une contrainte par corps. Ladite contrainte par corps est spécifique en ce qu'elle est pratiquée par anticipation car elle n'attend pas une décision définitive et que les voies de corps ne sont pas suspensives.

En la matière, la procédure de la contrainte douanière reste la plus efficace et la plus révélatrice des prérogatives de l'administration des douanes. En effet, la contrainte douanière est une procédure de recouvrement forcé utilisée par l'administration des douanes pour obtenir le paiement de droits, taxes ou amendes en cas d'infraction. Elle permet de saisir et vendre les biens du débiteur sans recours préalable à un tribunal classique.

En France, la procédure spécifique de la « contrainte douanière » a été remplacée au 1er janvier 2003 par des procédures de recouvrement de droit commun, mais le principe de poursuite par l'administration reste similaire.

Ce même procédé est utilisé par l'autorité douanière pour ce qui est des peines de confiscation prononcées par les tribunaux à la suite d'une infraction douanière.

### **B : L'exécution des peines de confiscation par l'administration des douanes**

La confiscation renvoie à une « attribution à l'État de tout ou partie des biens appartenant au condamné, ou dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi »<sup>39</sup>. En droit commun, cette peine est complémentaire et prévue aux dispositions de l'article 41-1 du Code pénal qui prévoit son prononcé dans tous les cas prévus par les lois et règlements<sup>40</sup>.

Cette confiscation peut être générale lorsqu'elle porte sur l'ensemble du patrimoine du condamné ou spéciale lorsqu'elle porte sur un objet déterminé du condamné ayant un lien avec l'infraction commise. Elle peut également être faite en nature et auquel cas c'est le bien en rapport avec les faits qui fait l'objet de confiscation ou encore en valeur où c'est une valeur équivalente au bien qui sera payée par le condamné.

---

<sup>39</sup> TOURE (Papa Assane) Droit pénal général sénégalais, Tome 2, la sanction pénale et la responsabilité pénale, L'Harmattan 2023, p. 276.

<sup>40</sup> Article 41-1 du code pénal : « la peine complémentaire de confiscation est prononcée dans tous les cas prévus par les lois ou règlements. Toutefois, elle peut être prononcée pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an à l'exception des délits de presse. ».

Ainsi le pouvoir d'exécution de cette confiscation appartient en droit commun au parquet qui l'exerce par le biais de ses services. En matière douanière, la confiscation est à la fois une peine principale et complémentaire. toutes ces sortes de confiscations peuvent être réalisées et leur aliénation même pratiquée par vente publique aux enchères à la suite d'une autorisation du président du tribunal compétent. Après son prononcé, son exécution revient principalement à l'administration des douanes tel qu'il ressort de l'article 358 précité du Code des douanes qui relègue le maître des poursuites au second plan. Dans l'exécution de la peine de confiscation, l'administration douanière dispose de prérogatives élargies comme c'est le cas de la contrainte douanière qui n'est pas d'ailleurs soumise à un encadrement rigoureux.

Toutefois, pour solliciter l'exercice de la contrainte par corps, l'administration des douanes fait recours au parquet. Toutefois, la contrainte par corps en matière douanière connaît une certaine spécificité. Elle est exercée par anticipation et n'a pas besoin d'attendre une décision définitive. En effet, l'article 364 du Code des douanes dispose : « Tout individu condamné pour délit douanier est, nonobstant appel ou pourvoi en cassation, maintenu en détention jusqu'à ce qu'il ait acquitté le montant des condamnations pécuniaires prononcées contre lui. Toutefois, la durée de la détention ne peut excéder celle fixée par la législation relative à la contrainte par corps ». Cette disposition déroge à l'article 709 du Code de procédure pénale qui exige « la signification de la décision définitive » à la diligence du ministère public. Ainsi, en tant que voie d'exécution des condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions répressives, la contrainte par corps prévue en matière douanière reste plus radicale que celle prévue en droit commun.

En cas de non paiement des sanctions pécuniaires, notamment la confiscation en valeur, l'autorité douanière dispose également de moyens de recouvrement civilistes pour obtenir paiement des sommes dues. Ainsi, pour le recouvrement des sanctions pécuniaires, la douane dispose de prérogatives importantes. Il en est ainsi, des hypothèques douanières prévues à l'article 356 du Code des douanes qui dispose en ces termes : « l'Administration dispose d'un pouvoir d'hypothèque sur les immeubles des redevables mais pour les droits seulement. ». Selon l'inspecteur général d'État Malick Faye « ce droit d'hypothèque au-delà du fait qu'il se limite seulement aux droits éludés ou compromis, et non aux autres chefs de créance, peut résulter d'une décision judiciaire »<sup>41</sup>. Ainsi, de telles hypothèques résultent de décisions judiciaires émanant de juridiction civiles ou répressives et premier degré ou de second degré. Ainsi, en émanant de juridictions répressives, de telles hypothèques permettent à la douane de

---

<sup>41</sup> FAYE (Malick) Le droit douanier sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 211.

poursuivre l'exécution des peines pénales qui, pourtant, sont en principe de la dévolution du parquet. À cela s'ajoute un autre avantage dévolu à l'administration des douanes et consistant à poursuivre la succession pour le paiement des montants dus même si l'auteur de l'infraction est décédée et que l'action publique est éteinte. En effet, le paragraphe 5 de l'article 358 dispose : « lorsqu'un contrevenant vient à décéder avant d'avoir effectué le règlement (...) des confiscations, et autres condamnations pécuniaires prononcées contre lui par jugement définitif, (...) le recouvrement peut en être poursuivi contre la succession par toutes voies de droit, sauf par corps ». Pour certains, cette disposition du susvisée déroge au principe de la personnalisation des peines<sup>42</sup>.

Ainsi, en exécutant elle-même les peines pécuniaires prononcées à la suite d'une infraction douanière, l'administration des douanes exerce une partie des attributions du parquet dans ce type d'infraction. En agissant comme tel, elle rend les sanctions pécuniaires indisponibles pour le ministère public. Elle cantonne celui-ci dans l'exécution des peines privatives de liberté et celles privatives ou restrictives de droits. Ce même effet se produit lorsque l'autorité douanière, après jugement, procède à une transaction avec le condamné.

### **Paragraphe II : l'indisponibilité des sanctions pécuniaires par l'effet de la transaction douanière intervenue après jugement.**

La transaction est un mécanisme bien connu de la procédure pénale de droit commun qui en fait une cause d'extinction de l'action publique lorsqu'elle intervient avant jugement<sup>43</sup>. Cependant, en matière douanière, elle se présente différemment. En effet, la transaction douanière peut intervenir après jugement et entraîne auquel cas des effets pour le moins spécifiques. En intervenant après jugement définitif, elle opère une séparation entre les peines pécuniaires et celles privatives de libertés pourtant prononcées par le même jugement qui est revêtu dans son ensemble de l'autorité de la chose jugée. Comme tel, la transaction douanière remet en cause l'autorité de la chose jugée que garantit le parquet en assurant l'exécution des peines telles que prononcées par le juge en ce qu'elle permet à l'administration douanière de revenir sur le quantum de la peine pécuniaire, notamment en la réduisant à de plus petite proportions après accord trouvé avec le condamné (A).

En s'appropriant l'exécution des peines pécuniaires, l'autorité douanière rogne considérablement l'étendue de la fonction d'exécution des peines dévolue au parquet en le

---

<sup>42</sup> FAYE (Malick) Le droit douanier sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 231.

<sup>43</sup> Article 6 du Code de procédure pénale : « Elle (l'action publique) peut, en outre s'éteindre par transaction, lorsque la loi en dispose expressément ».

cantonnant à la simple exécution des peines privatives de libertés et restrictives judiciaires de droits **(B)**.

CFEJ

## **A : La faculté de modulation du montant des pénalités pécuniaires prononcées : une atteinte à l'autorité de la chose jugée par l'administration des douanes**

L'article 330 du Code des douanes autorise l'autorité douanière à transiger avec les personnes poursuivies avant ou après jugement. Au paragraphe 4 de la même disposition, il y est précisé que « après jugement définitif, la transaction ne peut porter que sur les confiscations et les pénalités pécuniaires. Elle laisse subsister les peines privatives de liberté. ». En effet, l'exercice de la transaction douanière qui n'est rien d'autre qu'un contrat synallagmatique, lorsqu'elle aboutit, fait disparaître les sanctions pécuniaires, c'est à dire les amendes et confiscations<sup>44</sup>.

En ce qu'elle divise la décision judiciaire en condamnations patrimoniales et extra-patrimoniales, la transaction douanière porte atteinte à l'autorité de la chose jugée. Cette dernière que garantit le parquet à travers sa fonction d'exécution des peines se trouve anéantie. Même s'il est mû par le souci de l'efficacité économique, le législateur douanier devrait tout de même prendre en compte le fait que la condamnation pénale est un tout et son application revient au maître des poursuites qui l'exerce entièrement. C'est pour cette raison que le législateur douanier français, dans sa réforme de 1977 a remplacé la transaction douanière par le mécanisme de la remise gracieuse<sup>45</sup>.

Quant au procédé général, l'acte transactionnel peut être provisoire ou définitif. Elle est provisoire lorsqu'elle fixe les conditions de l'accord en attendant la décision définitive, le projet de transaction étant soumis à l'autorité d'approbation. Elle est dite définitive après approbation de l'autorité compétente qui peut toutefois l'amender. Ainsi, l'autorité douanière compétente, qui peut être le Directeur général des douanes, le directeur des enquêtes douanières ou le directeur des opérations douanières, peut passer outre la condamnation pécuniaire prononcée par le tribunal en proposant à la personne condamnée un montant en deçà de celui retenu par le juge. Ce mécanisme vise en réalité à faire payer au condamné une somme dans la limite de ses capacités financières. Ainsi, l'accord de volonté entre

---

<sup>44</sup> FAYE (Malick) Le droit douanier sénégalais, études africaines, L'Harmattan, 2015, p. 148.

<sup>45</sup> Loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977. La remise gracieuse en matière douanière en France est une mesure de bienveillance permettant à l'administration des douanes d'accorder une réduction ou une annulation totale/partielle de dettes (droits, taxes, ou amendes) à un redevable faisant face à des difficultés financières. Elle ne conteste pas le bien-fondé de la dette mais s'appuie sur la situation du débiteur. Le demandeur doit prouver ses difficultés financières (chômage, maladie, etc.) par des justificatifs. La décision de l'administration peut être un refus total, une réduction, ou une transaction.

l'administration des douanes et le condamné se substitue à une décision de justice définitive. Celle-ci se trouve vidée d'une de ses substances qu'est la sentence pénale. La chose jugée au pénal se fragilise face à la transaction douanière intervenue après jugement. En effet, en cas d'exécution conforme l'affaire est close. Cependant, en cas de non exécution ou d'exécution non conforme, c'est le cas notamment lorsqu'il y a absence de paiement des sommes dues au titre de la transaction, l'administration a deux possibilités. Elle peut poursuivre sur une base contractuelle en intentant une action au civil pour non-respect des engagements contractuel ou faire usage du droit spécial douanier et employer notamment la contrainte administrative pour récupérer les sommes dues. Elle peut également renoncer à l'exercice de la transaction et engager un règlement juridictionnel du litige. Tous ces éléments montrent à suffisance la mainmise de l'autorité douanière sur l'issue des décisions de condamnations prononcées par les juridictions répressives, ce, malgré les attributions du procureur de la république en matière d'exécution des peines.

La libre disposition des peines pécuniaires par l'administration des douanières produit des conséquences considérables sur les attributions du parquet. En se retrouvant dépouillé de l'exécution des sanctions patrimoniales pourtant prononcées par les juridictions répressives, le maître des poursuites et de l'exécution des peines se cantonne sur la mise en application des peines privatives de liberté et restrictives de droits prononcées par le juge.

### **B : Le cantonnement du parquet à l'exécution des peines privatives ou restrictives de liberté et de droits :**

La légalité criminelle implique que les peines soient fixées à l'avance par un texte sur lequel se réfère l'autorité judiciaire chargée de leur prononcé. Lesquelles sont protéiformes et certaines d'entre elles s'appliquent aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales. En droit commun, l'exécution de ces peines, après leur prononcé, revient naturellement au ministère public. Toutefois, dans le droit répressif douanier où l'exécution des peines pécuniaires restent dévolue à l'administration des douanes, le parquet voit son champ d'intervention limité à la mise en application des peines privatives ou restrictives de libertés et de droits.

La peine de privation de liberté renvoie au « confinement de l'individu incarcéré, sans possibilité d'organiser sa vie, et séparé des siens, de son milieu professionnel »<sup>46</sup>. En matière

---

<sup>46</sup> TOURE (Papa Assane), Droit pénal général Sénégalais, Tome II, La responsabilité et la sanction pénale, L'Harmattan, 2023, p. 270.

douanière, il n'existe pas de crime, il n'est admis que des peines correctionnelles et une peine contraventionnelle<sup>47</sup>.

Les peines restrictives de liberté quant elles, « sans priver le condamné de la liberté, ont pour objet de limiter sa liberté de déplacement ou l'obligeant à exécuter une prestations »<sup>48</sup>.

Les peines privatives ou restrictives de droits ont pour objet de « priver ou de limiter l'exercice de certains droits. <sup>49</sup>». Il en est ainsi par exemple de l'interdiction d'exercer une profession ou de l'interdiction légale.

Lorsqu'elles sont prononcées par le juge ou suivent accessoirement ladite condamnation, elles sont exécutées par le ministère public. En matière douanière, ce sont les peines que le parquet exécute habituellement du fait de la disposition à titre principal de l'exécution des peines patrimoniales par la douane. Ce cantonnement du ministère public à l'exécution de telles peines est certes source d'efficacité économique mais porte atteinte à l'orthodoxie procédurale en limitant conséquemment les prérogatives des magistrats du parquet. Cette législation se soucie moins de la mise hors d'état de nuire les délinquants, elle est plutôt mue par le souci de remplir les caisses de l'état. Ce qui justifie d'ailleurs que dans toutes les phases de la procédure de répression de l'infraction douanière, on permet à l'administration des douanes de contourner l'autorité judiciaire si une occasion d'obtenir paiement de sommes dues se présente mettant ainsi au second plan la sanction d'une infraction du fait du préjudice subi par la valeur protégée.

Il faut reconnaître que de telles infractions sont fugaces et parfois transnationales et s'imbriquent parfois dans d'autres faits tels que le trafic de drogue ou la criminalité organisée. Pour palier de tels phénomène, la recherche systémique de remplir les caisses de l'état se retrouve parfois moins dissuasive.

---

<sup>47</sup> la seule contravention passible de peine privative de liberté en matière douanière est la contravention de 5<sup>ème</sup> classe prévue à l'article 389-1 et 2 du Code des douanes et qui renvoie pour la pénalité aux articles 185,186,187 et 196 du Code pénal.

<sup>48</sup> TOURE (Papa Assane), Droit pénal général Sénégalais, Tome II, La responsabilité et la sanction pénale, L'Harmattan, 2023, p. 272.

<sup>49</sup> TOURE (Papa Assane), op. Cit. P. 287.

## CONCLUSION :

Véritables sentinelles de l'ordre social, les magistrats du parquet incarnent l'autorité judiciaire dévouée à la préservation de l'intérêt général. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils opèrent une conciliation permanente, et parfois délicate, entre la sauvegarde des libertés individuelles et l'impératif d'efficacité de l'appareil répressif. Si le législateur a doté le ministère public de prérogatives substantielles pour mener à bien cette mission, force est de constater que ce magistère n'est point absolu. Il se heurte à des zones de reflux, là où la loi consacre la primauté d'autorités spécialisées.

L'Administration des douanes, érigée en protectrice des intérêts économiques de la Nation, illustre parfaitement cette dualité. Dans le contentieux répressif douanier, le droit commun de la poursuite s'efface devant un régime d'exception. Ce "goulot d'étranglement" procédural fragmente l'unité de l'action publique : là où le Procureur est traditionnellement maître du jeu, il se retrouve ici enserré dans un maillage législatif qui rogne ses attributions classiques au profit de l'agent des douanes, pivot omnipotent de la chaîne pénale.

Cette érosion des pouvoirs du parquet irrigue l'ensemble du processus répressif, de l'enquête à l'exécution de la sentence pénale. Au stade de la phase pré-juridictionnelle, les fonctions de direction et de surveillance des officiers de police judiciaire et l'activité d'enquête par le parquet s'étiolent face aux pouvoirs exorbitants de l'administration. Dans la phase judiciaire, le déclin est tout aussi manifeste : l'opportunité des poursuites se trouve conditionnée par les qualifications techniques de la douane, tandis que l'exécution des décisions de justice consacre une concurrence inédite. Le ministère public, cantonné aux seules peines privatives de liberté ou de droits, est évincé de l'exécution des sanctions pécuniaires, domaine où l'administration règne en maître.

Au terme de cette réflexion, il apparaît que la singularité du droit douanier ne réside pas seulement dans la structure de l'infraction, mais dans sa finalité intrinsèque. Loin de la seule réprobation morale d'un comportement antisocial, la répression douanière poursuit une ambition essentiellement budgétaire. La neutralisation du délinquant s'efface derrière l'impératif du recouvrement ; la sanction s'efface derrière la réparation du préjudice financier subi par le Trésor.

Si ce déséquilibre est le fruit d'un choix délibéré du législateur, l'évolution de la criminalité transnationale et la fugacité des flux illicites invitent aujourd'hui à un changement de paradigme.

Plutôt que de persister dans une réduction des prérogatives du parquet, l'efficacité de la lutte contre la fraude douanière ne gagnerait-elle pas à un renforcement de la coopération judiciaire et à une réhabilitation du rôle du procureur ? La réforme entamée en 2014 au Sénégal, bien qu'ambitieuse, semble n'être qu'une étape d'un processus dont le paroxysme reste à atteindre. L'avenir de l'arsenal répressif sénégalais dépendra de la capacité des autorités à concilier souveraineté fiscale et plénitude de l'autorité judiciaire.

CEFS

## **BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE:**

### **OUVRAGES, ARTICLES ET THÈSES :**

- **FAYE** (Malick) Le droit douanier sénégalais, études africaines, L’Harmattan, 2015.
- **DIAKHOUMPA** (Cheikh) traité théorique et pratique de procédure pénale, Tome I, la phase préparatoire du procès pénal, 3<sup>ème</sup> édition 2022.
- **DIAKHOUMPA** (Cheikh), Traité théorique et pratique de procédure pénale, Tome 2 la phase décisive du procès pénal, 3<sup>ème</sup> édition, 2022.
- **TOURE** (Papa Assane), Droit pénal général Sénégalais, Tome I, l’infraction pénale, L’Harmattan Sénégal, 2023.
- **TOURE** (Papa Assane), Droit pénal général Sénégalais, Tome II, La responsabilité et la sanction pénale, L’Harmattan Sénégal, 2023.
- **DIALLO** (Youssoupha), Le Procureur de la République, La pratique du parquet, L’Harmattan-Sénégal, 2018,
- **BERR** (CJ) et **TREMEAU** (H), introduction au droit douanier, Paris, Dalloz, connaissance du droit, 1997.
- **BOULOC** (B), « pouvoirs des agents des douanes », revue de science criminelle, 1996.
- **SOULARD** (C) « la répression des infractions douanières », CJFI 2002, n°15.
- **PANNIER** (J), « l’action pour l’application des infractions douanières devant les juridictions répressives », Gazettes du Palais, 1994.
- **KSOURI** (I), la transaction douanière, éditions Grand Alger, 2007.
- **NEEL** (B) « le contentieux fiscal et douanier fait-il place au hasard », Gazettes du Palais 2001.
- **GUINCHARD** (Serge), « grandeur et décadence de la notion d’intérêt général : la nouvelle recevabilité des actions civiles en cas d’infractions à la législation économique », Mélanges Vincent, 1981, Dalloz.
- **FALL** (Ndongo), Le droit pénal africain à travers le système sénégalais, Ed. EDJA, 2003.
- **FAYE** (Malick), contentieux douanier, thèse de doctorat d’état soutenue le 16 août 2014 à l’UCAD
- **CAMARA**, Boubacar, « Le contentieux douanier au Sénégal : réflexions sur la place du juge dans le traitement des infractions douanières », Thèse Doctorat d’État , UPMF Grenoble, 2005.

- **CREN** (Rozen), Poursuites et sanctions en droit pénal douanier, thèse de doctorat en droit privé, Université Pathéon-Assas, 2011.
- **Legros** (J-P.), Dessaisissement, Revue Droit des sociétés, n°3 mars 2011.
- **CORNU** (Gérard) Vocabulaire juridique, 9<sup>ème</sup> édition, août 2011, PUF.
- **DELDICQUE** (D), Les éléments de base du contentieux répressif douanier, kinshasa, OFIDA, 1988.
- **TOURE** (Papa Assane), « le droit à l’assistance d’un avocat durant l’enquête dans l’espace UEMOA : l’exemple du Sénégal », Abis Editions/CREDILA, décembre 2018.

#### **TEXTES LÉGISLATIFS :**

- Loi n°2014-10 du 28 février 2014 portant Code des douanes du Sénégal.
- Loi n°65-61 du 21 juillet 1961 portant Code de procédure pénale modifiée.
- Loi n°65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénale du Sénégal modifiée.
- Loi n°97-18 du 1er décembre 1997 portant Code des drogues modifiée.

#### **TEXTES RÉGLEMENTAIRES :**

- Décret n° 2016-949 du 12 juillet 2016 fixant les conditions d’acceptation d’une transaction avant la mise en œuvre de l’action judiciaire dans le cadre des poursuites pour infraction à la réglementation des relations financières extérieures des États membres de l’Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).
- Arrêté n° 03620/MFB/DGD du 15 mars 2021 portant organisation de la Direction générale des douanes.
- Arrêté n° 013712/MEFP/DGD/DRCI du 14 juillet 2014 fixant les règles applicables pour l’administration des douanes des marchandises confisquées, abandonnées ou en suite de dépôt de douanes.
- Arrêté n° 013718/MEFP/DGD/DRCI du 14 juillet 2015 portant désignation des représentants du Ministre chargé des finances en matière de poursuite des infractions à la réglementation des changes.
- Arrêté n° 013720/MEFP/DGD/DRCI du 14 juillet 2015 portant application de l’article 2280 du Code des douanes.

#### **JURISPRUDENCES :**

- Cour d’Appel de Dakar, 25 juillet 1989, affaire MP et administration des douanes c/ Robert BELBOL. Selon la cour d’Appel, l’amende douanière a une nature hybride du fait qu’elle a en même temps le caractère d’une peine et le caractère d’une réparation civile.

- Cass. Crim. 08 octobre 1990, Adréni JCP 1991, notes Pannier .J., bull. Crim. N°334, 11 mai 1995.
- Chambre d'accusation, de la Cour d'Appel de Dakar, arrêt n° 63 du 23 avril 2004 ;
- Cour d'Appel de Dakar, Ch. D'acc. Arrêt n° 2 du 21 juillet 2010, MP et Administration des douanes c/ El Hadji Malick NIANG et Masseck BOYE ;
- C.A Dakar, Ch. D'acc. Arrêt n°39 du 15 février 1996, MP et Administration des douanes c/ Pierre Grill.
- Cour suprême, Ministère public c/ Serigne Mbaye FALL, arrêt du 20 mars 2014.
- Tribunal régional hors classe de Dakar, Ministère public c/ Ibrahima Saer DIOUF, jugement du 02 décembre 1999.
- Cour d'appel de Dakar, arrêt n°570 du 28 juin 2010, Etat du Sénégal, Administration des douanes c/ Abdou Akim SLIMANI et Rokhaya CISSE.

## TABLE DES MATIÈRES

.....	1
<b>INTRODUCTION :</b> .....	<b>5</b>
<b>Chapitre I : la limitation des prérogatives du ministère public dans la phase d'enquête :</b> .....	<b>8</b>
<b>Section I : l'atténuation des pouvoirs du ministère public dans le contrôle de la procédure d'enquête douanière</b> .....	<b>8</b>
Paragraphe I : La concurrence du ministère public dans la direction et la surveillance de l'enquête douanière par l'administration des douanes .....	9
A. Les obstacles aux pouvoirs de direction de l'enquête du procureur de la République : .....	9
B. Les atteintes aux pouvoirs de surveillance de l'activité d'enquête du procureur général :.....	11
Paragraphe II : La liaison incidente du parquet par la demande de dessaisissement au profit de l'autorité douanière .....	12
A. Un dessaisissement sur demande de l'autorité douanière :.....	12
B. Un dessaisissement conditionné par une saisie ou une capture de délinquants : .....	13
<b>Section II : l'effritement de l'autorité du parquet face aux pouvoirs propres de l'autorité douanière dans la phase d'enquête</b> .....	<b>14</b>
Paragraphe I : la transaction douanière intervenue dans la phase d'enquête, cause d'extinction des poursuites .....	14
A : L'étendue de la transaction douanière : .....	15
B : Les effets de la transaction douanière :.....	16
Paragraphe II : la disposition à titre principal de l'action fiscale par l'administration des douanes. ....	18
A : L'exercice de l'action fiscale indépendamment de l'action publique, un amoindrissement de l'action publique du parquet.....	18
B : L'exercice de l'action fiscale accessoirement à l'action publique, une place secondaire accordée au parquet.....	19
<b>CHAPITRE II : LA RESTRICTION DES POUVOIRS DU MINISTÈRE PUBLIC DANS LA PHASE JUDICIAIRE:</b> .....	<b>21</b>
<b>Section I : la circonscription des pouvoirs du parquet dans la poursuite des infractions douanières</b> .....	<b>21</b>
Paragraphe I : les atteintes à la libre disposition de l'opportunité des poursuites du parquet. ....	22
A : les restrictions apportées au parquet dans l'appréciation de l'opportunité des poursuites : .....	22
B. la liaison du parquet dans la détermination des fondements aux poursuites .....	24
Paragraphe II : l'obligation pour le ministère public de décerner mandat de dépôt sous certaines conditions. ....	26
A : Un mandat de dépôt conditionné par le recours à la procédure de flagrant délit, .....	26

B : Un mandat de dépôt soumis à la triple condition de la peine, de la valeur de l'objet de la fraude et du non paiement des droits et taxes.....	28
<b>Section II : la concurrence du ministère public dans ses pouvoirs d'exécution des peines .....</b>	<b>29</b>
Paragraphe I : la disposition à titre principal de l'exécution des peines pécuniaires par l'administration des douanes. ....	29
A : L'exécution des peines d'amende par l'administration des douanes.....	29
B : L'exécution des peines de confiscation par l'administration des douanes.....	31
Paragraphe II : l'indisponibilité des sanctions pécuniaires par l'effet de la transaction douanière intervenue après jugement.....	33
A : La faculté de modulation du montant des pénalités pécuniaires prononcées : une atteinte à l'autorité de la chose jugée par l'administration des douanes .....	35
B : Le cantonnement du parquet à l'exécution des peines privatives ou restrictives de liberté et de droits : .....	36
<b>CONCLUSION : .....</b>	<b>38</b>