



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE MIALHE c. FRANCE (N° 1)

(Requête n° 12661/87)

ARRÊT

STRASBOURG

25 février 1993

En l'affaire Mialhe c. France*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

Thór VILHJALMSSON,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

C. RUSSO,

N. VALTICOS,

J.M. MORENILLA,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 septembre 1992 et 27 janvier 1993,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 13 décembre 1991, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 12661/87) dirigée contre la République française et dont trois ressortissants de cet État, M. William Mialhe, qui possède aussi la nationalité philippine, sa mère Victoria, née Desbarats, et son épouse Brigitte, née Damade, avaient saisi la Commission le 11 décembre 1986 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 8 et 13 (art. 8, art. 13).

* L'affaire porte le n° 86/1991/338/411. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, les requérants ont manifesté le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

3. Le 24 janvier 1992, le président de la Cour a estimé qu'il y avait lieu de confier à une chambre unique, en vertu de l'article 21 par. 6 du règlement et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen de la présente cause et des affaires Funke et Crémieux c. France*.

La chambre à constituer de la sorte comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le même jour, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. Thór Vilhjálmsson, F. Matscher, C. Russo, N. Valticos, J.M. Morenilla, M.A. Lopes Rocha et L. Wildhaber, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et les avocats des requérants au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire des requérants le 12 juin 1992 et celui du Gouvernement le 19. Le 17 juillet, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait de vive voix.

Le 24 juillet, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 21 septembre 1992, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire. M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, empêché (article 21 par. 5, second alinéa).

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. B. GAIN, sous-directeur des droits de l'homme

à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, *agent,*

Mlle M. PICARD, magistrat détaché

à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères,

M. J. CARRERE, magistrat détaché

à la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice,

Mme C. SIGNERINICRE, chargée du bureau des affaires juridiques

* Affaires nos. 82/1991/334/407 et 83/1991/335/408.

de la direction générale des douanes au ministère du Budget,
Mme R. CODEVELLE, inspecteur des douanes
à la direction générale des douanes au ministère du Budget,
M. G. ROTUREAU, inspecteur central des douanes
à la direction régionale des douanes à Strasbourg, *conseils*;
- pour la Commission
M. S. TRECHSEL, *délégué*;
- pour les requérants
Mes D. BAUDIN, avocat
au Conseil d'État et à la Cour de cassation,
F. GOGUEL, avocat, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Gain pour le Gouvernement, M. Trechsel pour la Commission et Mes Baudin et Goguel pour les requérants.

Le 3 novembre, Me Baudin a confirmé ses conclusions relatives à l'application éventuelle de l'article 50 (art. 50) de la Convention.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. M. William Mialhe possède une double nationalité, française et philippine, et a son domicile à Malate (Grand Manille), aux Philippines. Administrateur de sociétés, il occupait aussi au début de 1983 le poste de consul honoraire de ce dernier pays à Bordeaux et venait de résigner ses fonctions de conseiller du commerce extérieur français à Manille.

Mmes Victoria et Brigitte Mialhe, toutes deux Françaises, sont respectivement la mère et l'épouse du premier requérant. Elles n'exercent pas de profession.

A. Les visites domiciliaires et saisies de documents

7. Les 5 et 6 janvier 1983, des agents de l'administration des douanes de Bordeaux, accompagnés d'un officier de police judiciaire, effectuèrent deux visites domiciliaires dans les locaux qui abritaient, à Bordeaux, le siège des sociétés gérées par M. Mialhe et qui servaient de consulat des Philippines. Les requérants, qui en France résidaient au château Siran (Labarde, Gironde), y recevaient la correspondance privée qui ne leur était pas directement adressée à Manille. Les visites en question se déroulèrent de 9 h 15 à 15 h 50 le premier jour et de 9 h 15 à 12 h 50 le second, toujours en présence du requérant et de sa secrétaire.

Les fonctionnaires dont il s'agit saisirent près de 15 000 documents. Ils les placèrent sans les trier dans huit cartons sur lesquels ils apposèrent les scellés et qu'ils emportèrent au siège de la direction régionale des douanes.

Les opérations d'ouverture des scellés et de cotation des pièces y débutèrent le 21 janvier 1983, devant un officier de police judiciaire et M. Mialhe. Ce dernier réclama et obtint la photocopie de documents dont il déclarait avoir un besoin urgent pour son travail.

Suspendues à la demande du requérant, les opérations reprirent le 28 janvier en présence de deux officiers de police judiciaire; l'avocat de M. Mialhe avait indiqué par téléphone que son client refusait de se déplacer.

Au total, les services des douanes cotèrent 9 478 pièces. Ils jugèrent sans intérêt pour l'enquête les autres papiers et les restituèrent dans deux cartons scellés.

8. Fondées sur les articles 64 et 454 du code des douanes (paragraphe 17-18 ci-dessous), les visites et saisies litigieuses s'inscrivaient dans le cadre d'une enquête portant sur le point de savoir si les requérants devaient passer pour résidant en France et s'ils avaient enfreint la législation sur les relations financières avec l'étranger.

B. Les procédures judiciaires

1. La procédure pénale engagée contre les requérants

9. Sur plainte du directeur des enquêtes douanières, déposée le 29 janvier 1985, le parquet de Bordeaux ouvrit une information judiciaire contre les trois requérants le 19 février 1985.

Un juge d'instruction de cette ville les inculpa le 20 juin 1985 d'infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

Par un réquisitoire définitif du 18 juin 1991, le procureur de la République de Bordeaux invita le magistrat instructeur à renvoyer en jugement les époux Mialhe devant le tribunal correctionnel de cette ville et à prononcer un non-lieu en faveur de Mme Victoria Mialhe. Le 3 juillet 1991, le juge rendit des ordonnances en ce sens.

Le procès devait s'ouvrir le 17 juin 1992, mais il fut renvoyé au 25 novembre 1992 à la demande des inculpés. Par un jugement du 2 décembre 1992, désormais définitif, le tribunal correctionnel a déclaré "l'action publique et l'action tendant à l'application des sanctions douanières éteintes par l'abrogation de la loi pénale à l'encontre des époux Mialhe"; il a ordonné en outre la restitution des pièces saisies.

2. La procédure engagée par les requérants aux fins d'annulation des constats et saisies

a) Devant le tribunal d'instance de Paris

10. Le 11 août 1983, M. et Mmes Miailhe avaient assigné le directeur général des douanes et droits indirects devant le tribunal d'instance de Paris (1er arrondissement) aux fins de voir:

"Dire et juger qu'au regard du droit interne, les agents des douanes ne peuvent procéder à des visites domiciliaires dans les conditions des articles 454 et 64 du code des douanes que pour la recherche de marchandises.

Dire et juger que la saisie de documents par les agents des douanes ne saurait être considérée comme conforme aux prévisions de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Dire et juger que la saisie de correspondance adressée par des avocats à leurs clients constitue une atteinte aux droits de la défense.

En conséquence,

Prononcer la nullité des saisies en date des 5 et 6 janvier 1983."

11. Le 20 décembre 1983, le tribunal se déclara incompétent au bénéfice du tribunal de grande instance de Paris.

b) Devant le tribunal de grande instance de Paris

12. Saisi par les requérants, ce dernier se déclara lui aussi incompétent. Son jugement du 16 mai 1984 se fondait sur les raisons ci-après:

"Attendu dès lors que, comme l'a décidé le jugement précité du 20 décembre 1983, l'appréciation de la régularité des actes en cause ne relève pas de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire à moins qu'il n'y ait voie de fait;

Attendu qu'à cet égard les agents des douanes ont procédé aux saisies en application de l'article 454 du code des douanes;

Que ces dispositions, qui autorisent les agents habilités à constater les infractions à la réglementation des relations financières avec l'étranger, dans les conditions prévues par l'article 64 du code des douanes, instituent une règle qui s'applique non seulement à la recherche de marchandises détenues frauduleusement mais également à celle des documents de nature à constituer le corps ou la preuve de ces délits;

Attendu que les saisies arguées de nullité ont donc été pratiquées par l'administration dans le cadre fixé par la loi pour la constatation des infractions à la réglementation financière avec l'étranger, et dont le tribunal n'a pas à apprécier la constitutionnalité;

Attendu que si la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales précise, en son article 8 (art. 8), que 'toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance',

l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de ce droit est toutefois prévue, au même article (art. 8), lorsque 'cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure ... nécessaire ... au bien-être économique du pays et ... à la prévention des infractions pénales ...'; que l'intervention du service des douanes s'inscrit dans ce cadre;

Attendu que les dispositions de l'article 136 du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires se rapportent aux opérations visées audit code et ne sont pas applicables aux recherches effectuées en application du code des douanes qui demeurent soumises à la législation particulière en cette matière; que la loi du 29 décembre 1977, qui prescrit l'intervention de l'autorité judiciaire concernant les visites domiciliaires pour la recherche et la constatation des infractions à la réglementation fiscale et économique, précise d'ailleurs en son article 17 que 'les visites domiciliaires effectuées en application du code des douanes demeurent soumises à la législation existante'.

Attendu que la décision du Conseil constitutionnel invoquée par les demandeurs ne concerne pas non plus cette législation;

Attendu en conséquence que l'appréciation de la régularité des saisies exécutées chez les époux Miailhe ne saurait ressortir à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire; qu'il y a lieu de se déclarer incompétent;"

c) Devant la cour d'appel de Paris

13. M. et Mmes Miailhe interjetèrent appel afin de voir prononcer la nullité des saisies pratiquées les 5 et 6 janvier 1983 et ordonner la restitution des documents détenus par l'administration.

14. Le 23 octobre 1984, la cour d'appel de Paris confirma le jugement du 16 mai 1984 en ces termes:

"Considérant que la régularité formelle des saisies litigieuses n'est pas contestée;

Considérant que les premiers juges ont exactement énoncé que les pouvoirs conférés aux agents des douanes par les articles 64 et 454 du code des douanes, dispositions particulières auxquelles ne dérogent pas celles, plus générales, de l'article 136 C.P. [code de procédure] pénale et de la loi du 29 décembre 1977, s'étendent à la saisie des documents de nature à constituer le corps ou la preuve d'infractions à la réglementation des rapports financiers avec l'étranger;

Que dans cette mesure les principes relatifs à la protection de la vie privée, du domicile ou de la correspondance ne peuvent faire obstacle à l'application de ces textes;

Considérant toutefois que bien que se rattachant à l'application des articles 64 et 454 susvisés, pourrait constituer une voie de fait la saisie ou la rétention illégale de documents purement privés n'ayant manifestement aucun rapport avec les opérations financières ou commerciales qui ont motivé l'intervention de l'administration, une telle atteinte aux libertés publiques étant dès lors totalement détachable des pouvoirs de l'administration;

Considérant, en l'espèce, qu'il ressort des procès-verbaux de perquisitions et saisies versés aux débats, que leurs auteurs ont procédé les 5 et 6 janvier 1983 à la mise sous scellés de très nombreux documents dans les bureaux de M. Miailhe et en présence de celui-ci, qui, tout en protestant contre le principe de cette saisie, n'a formulé aucune objection tirée de la nature de tel ou tel document; que le 21 janvier 1983 il a été procédé à l'ouverture des scellés et à la cotation de tous les documents, M. Miailhe et sa secrétaire usant de la faculté qui leur était offerte de prendre photocopie de ceux 'qui leur étaient nécessaires les jours prochains pour leur travail'; que cette fois encore M. Miailhe n'a pas fait allusion à la présence, au milieu de ses documents d'affaire, de papiers ou correspondances purement privés;

Que c'est le 28 janvier 1983 que les mêmes agents des douanes procédèrent au dépouillement et à la saisie des documents; que M. Miailhe avait été convoqué à cette opération mais fit savoir qu'il refusait d'y assister; que malgré cette absence de nombreux documents furent écartés de la saisie 'comme sans intérêt pour l'enquête', placés dans deux cartons scellés et restitués à M. Miailhe quelques jours plus tard;

Considérant qu'il apparaît dans ces conditions que ces fonctionnaires ont pris les précautions les plus méticuleuses pour ne pas excéder les pouvoirs qu'ils tiennent de la loi, et que s'il se révèle ultérieurement qu'ils ont conservé par mégarde des documents purement privés et sans rapport avec leur enquête - documents sur lesquels les consorts Miailhe n'ont jamais fourni la moindre précision -, M. Miailhe doit en être tenu pour responsable en grande partie et qu'en tout cas il ne pourrait s'agir que d'une erreur involontaire, et non de la violation manifeste et délibérée d'une liberté individuelle;"

d) Devant la Cour de cassation

15. Les intéressés formèrent un pourvoi que la chambre commerciale de la Cour de cassation rejeta le 17 juin 1986. Son arrêt se lisait ainsi:

"Sur le premier moyen:

Attendu qu'il est fait grief à la cour d'appel d'avoir statué ainsi qu'elle l'a fait, alors, selon le pourvoi, qu'en se bornant à constater que la saisie litigieuse était intervenue dans le cadre d'une enquête sur la qualité de résident français de M. Miailhe, consul des Philippines à Bordeaux, sans même rechercher si elle avait eu pour objet de saisir des documents de nature à constituer le corps ou la preuve d'une infraction à la réglementation des relations financières avec l'étranger, la cour d'appel a violé les articles 64 et 454 du code des douanes;

Mais attendu qu'il résulte des motifs propres et adoptés de l'arrêt que les saisies litigieuses ont été opérées au cours d'une enquête tendant à rechercher si M. Miailhe avait, en tant que résident français, commis des infractions à la législation sur les relations financières avec l'étranger; que le moyen n'est pas fondé;

Sur le deuxième moyen:

Attendu qu'il est encore fait grief à la cour d'appel d'avoir statué ainsi qu'elle l'a fait, alors, selon le pourvoi, qu'elle ne pouvait sans violer l'article 455 du nouveau code de procédure civile, omettre de répondre au chef des conclusions des époux Miailhe qui, indépendamment de l'existence d'une voie de fait qui aurait pu être commise à leur encontre, avaient fait valoir que l'article 66 de la Constitution confie à

l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects et notamment celui de l'inviolabilité du domicile;

Mais attendu que l'arrêt a énoncé que, bien que se rattachant à l'application des articles 64 et 454 susvisés, pourrait constituer une voie de fait la saisie ou la rétention illégale de documents purement privés n'ayant manifestement aucun rapport avec les opérations qui ont motivé l'intervention de l'administration, une telle atteinte aux libertés publiques étant dès lors détachable des pouvoirs de l'administration; que l'arrêt a en outre retenu que les fonctionnaires des douanes ont pris les précautions les plus méticuleuses pour ne pas excéder leurs pouvoirs et qu'il n'existait aucune violation manifeste et délibérée d'une liberté individuelle; que, par ces énonciations, la cour d'appel a répondu aux conclusions invoquées, d'où il suit que le moyen n'est pas fondé;

Sur le troisième moyen:

Attendu qu'il est, enfin, fait grief à la cour d'appel d'avoir statué comme elle l'a fait, alors, selon le pourvoi, qu'en relevant d'office les moyens de pur fait selon lesquels les agents des douanes auraient procédé à la cotation des 15 000 documents saisis puis à leur dépouillement, ce qui aurait conduit à une restitution partielle à M. Miailhe de certains d'entre eux compte tenu de leur inutilité pour l'enquête, la cour d'appel a excédé ses pouvoirs et violé simultanément les articles 4, 7, 12 et 16 du nouveau code de procédure civile;

Mais attendu que l'arrêt énonce que les faits qu'il retient résultent des procès-verbaux des perquisitions et saisies versés aux débats, qui sont produits; que la cour d'appel n'encourt donc pas les griefs du moyen;"

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

16. Les dispositions répressives du droit douanier passent en France pour former un droit pénal spécial.

A. La constatation des infractions

1. *Les agents constateurs*

17. En ce qui concerne les agents constateurs, deux dispositions du code des douanes entrent en ligne de compte:

Article 453

"Les agents ci-après désignés sont habilités à constater les infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger:

1. Les agents des douanes;
2. Les autres agents de l'administration des finances ayant au moins le grade d'inspecteur;

3. Les officiers de police judiciaire.

Les procès-verbaux de constatation dressés par les officiers de police judiciaire sont transmis au ministre de l'économie et des finances qui saisit le parquet s'il le juge à propos."

Article 454

"Les agents visés à l'article précédent sont habilités à effectuer en tous lieux des visites domiciliaires dans les conditions prévues par l'article 64 du présent code."

2. *Les visites domiciliaires*

a) **Le régime applicable**

18. Au moment des visites litigieuses (5 et 6 janvier 1983), l'article 64 du code des douanes était ainsi rédigé:

"1. Pour la recherche des marchandises détenues frauduleusement dans le rayon des douanes, à l'exception des agglomérations dont la population s'élève au moins à 2 000 habitants, ainsi que pour la recherche en tous lieux des marchandises soumises aux dispositions de l'article 215 ci-après, les agents des douanes peuvent procéder à des visites domiciliaires en se faisant accompagner d'un officier municipal du lieu ou d'un officier de police judiciaire.

2. En aucun cas, ces visites ne peuvent être faites pendant la nuit.

3. Les agents des douanes peuvent intervenir sans l'assistance d'un officier municipal du lieu ou d'un officier de police judiciaire:

a) pour opérer les visites, recensements et contrôles à domicile chez les titulaires d'un compte ouvert d'animaux ou d'un titre de pacage;

b) pour rechercher des marchandises qui, poursuivies à vue sans interruption dans les conditions prévues par l'article 332 ci-après, sont introduites dans une maison ou autre bâtiment même sis en dehors du rayon.

4. S'il y a refus d'ouverture des portes, les agents des douanes peuvent les faire ouvrir en présence d'un officier municipal du lieu ou d'un officier de police judiciaire."

b) **Le régime ultérieur**

19. Les lois de finances des 30 décembre 1986 (article 80-I et II) et 29 décembre 1989 (article 108-III, 1 à 3) ont modifié l'article 64, qui se lit désormais ainsi:

"1. Pour la recherche et la constatation des délits douaniers, visés aux articles 414 à 429 et 459 du présent code, les agents des douanes habilités à cet effet par le directeur général des douanes et droits indirects peuvent procéder à des visites en tous lieux, même privés, où les marchandises et documents se rapportant à ces délits sont

susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie. Ils sont accompagnés d'un officier de police judiciaire.

2. a) Hormis le cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du président du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, ou d'un juge délégué par lui.

L'ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale; ce pourvoi n'est pas suspensif. Les délais de pourvoi courent à compter de la notification ou de la signification de l'ordonnance.

L'ordonnance comporte:

- le cas échéant, mention de la délégation du président du tribunal de grande instance;
- l'adresse des lieux à visiter;
- le nom et la qualité du fonctionnaire habilité qui a sollicité et obtenu l'autorisation de procéder aux opérations de visite.

Le juge motive sa décision par l'indication des éléments de fait et de droit qu'il retient et qui laissent présumer, en l'espèce, l'existence des agissements frauduleux dont la preuve est recherchée.

Si, à l'occasion de la visite, les agents habilités découvrent l'existence d'un coffre dans un établissement de crédit dont la personne occupant les lieux visités est titulaire et où des pièces, documents, objets ou marchandises se rapportant aux agissements visés au 1. sont susceptibles de se trouver, ils peuvent, sur autorisation délivrée par tout moyen par le juge qui a pris l'ordonnance, procéder immédiatement à la visite de ce coffre. Mention de cette autorisation est portée au procès-verbal prévu au b) du 2.

Le juge doit vérifier de manière concrète que la demande d'autorisation qui lui est soumise est bien fondée; cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession de l'administration de nature à justifier la visite.

Il désigne l'officier de police judiciaire chargé d'assister à ces opérations et de le tenir informé de leur déroulement.

La visite s'effectue sous le contrôle du juge qui l'a autorisée. Lorsqu'elle a lieu en dehors du ressort de son tribunal de grande instance, il délivre une commission rogatoire, pour exercer ce contrôle, au président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel s'effectue la visite.

Le juge peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention.

A tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite.

L'ordonnance est notifiée verbalement et sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal prévu au b) du 2. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée après la visite

par lettre recommandée avec avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis.

A défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance dans les conditions prévues par les articles 550 et suivants du code de procédure pénale.

Les délais et modalités de la voie de recours sont mentionnés sur les actes de notification et de signification.

b) La visite ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures. Elle est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant; en cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l'administration des douanes.

Les agents des douanes mentionnés au 1. ci-dessus, l'occupant des lieux ou son représentant et l'officier de police judiciaire peuvent seuls prendre connaissance des pièces et documents avant leur saisie.

L'officier de police judiciaire veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale; l'article 58 de ce code est applicable.

Le procès-verbal, auquel est annexé un inventaire des marchandises et documents saisis, est signé par les agents des douanes, l'officier de police judiciaire et par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent b); en cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

Si l'inventaire sur place présente des difficultés, les pièces et documents saisis sont placés sous scellés. L'occupant des lieux ou son représentant est avisé qu'il peut assister à l'ouverture des scellés qui a lieu en présence de l'officier de police judiciaire; l'inventaire est alors établi.

Une copie du procès-verbal et de l'inventaire est remise à l'occupant des lieux ou à son représentant.

Un exemplaire du procès-verbal et de l'inventaire est adressé au juge qui a délivré l'ordonnance dans les trois jours de son établissement.

3. Les agents des douanes peuvent intervenir sans l'assistance d'un officier de police judiciaire:

a) pour opérer les visites, recensements et contrôles à domicile chez les titulaires d'un compte ouvert d'animaux ou d'un titre de pacage;

b) pour rechercher des marchandises qui, poursuivies à vue sans interruption dans les conditions prévues par l'article 332 ci-après, sont introduites dans une maison ou autre bâtiment même sis en dehors du rayon.

4. S'il y a refus d'ouverture des portes, les agents des douanes peuvent les faire ouvrir en présence d'un officier de police judiciaire."

B. La poursuite des infractions

20. Aux termes de l'article 458 du code des douanes,

"La poursuite des infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger ne peut être exercée que sur la plainte du ministre de l'économie et des finances ou de l'un de ses représentants habilités à cet effet."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

21. M. et Mmes Miailhe se sont adressés à la Commission le 11 décembre 1986. Ils dénonçaient les visites domiciliaires et saisies opérées dans l'un de leurs locaux par des agents des douanes. Ils invoquaient l'article 8 (art. 8) de la Convention, pour atteinte à leur droit au respect de leur vie privée, de leur domicile et de leur correspondance, ainsi que l'article 13 (art. 13), pour absence d'un recours effectif devant une instance nationale.

22. La Commission a retenu la requête (n° 12661/87) le 3 octobre 1990. Dans son rapport du 8 octobre 1991 (article 31) (art. 31), elle conclut à l'absence de violation des articles 8 (art. 8) (onze voix contre sept) et 13 (art. 13) (unanimité). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

23. Dans son mémoire, le Gouvernement a invité la Cour à "bien vouloir rejeter l'ensemble des griefs soulevés par les consorts Miailhe".

24. Quant aux conseils des requérants, ils ont demandé à la Cour de

"constater [que leurs clients] ont été victimes d'une violation, par les autorités de la République française, de l'article 8 (art. 8) de la Convention (...);

réserver l'application de l'article 50 (art. 50) de ladite Convention jusqu'à l'issue des poursuites pénales engagées en France contre William et Brigitte Miailhe pour infractions à la réglementation française des changes;

allouer, à titre provisionnel, à William et Brigitte Miailhe, et, à titre définitif, à Mme Victoria Miailhe, en réparation de leur préjudice moral et des frais exposés pour la défense de leurs droits, les sommes dont le montant a été indiqué dans les motifs ci-dessus".

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 256-C de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 8 (art. 8)

25. D'après les requérants, les visites domiciliaires et saisies pratiquées en l'espèce ont méconnu l'article 8 (art. 8), ainsi libellé:

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

26. Le Gouvernement soulève, comme déjà devant la Commission, une exception d'irrecevabilité fondée sur le caractère prématuré du dépôt de la requête à Strasbourg: les époux Mialhe pouvaient, le 25 novembre 1992 (paragraphe 9 ci-dessus), dénoncer in limine litis devant le tribunal correctionnel de Bordeaux l'irrégularité des mesures douanières servant de base aux poursuites pénales.

27. La Cour note qu'ils ont engagé et mené à son terme, non sans invoquer l'article 8 (art. 8), une procédure aux fins d'annulation des procès-verbaux de constat et de saisie dressés par les agents des douanes (paragraphe 10-15 ci-dessus). On ne saurait leur reprocher de n'avoir pas utilisé une voie de droit qui eût visé pour l'essentiel le même but. Il échet donc d'écarter l'exception.

Au demeurant, le tribunal correctionnel de Bordeaux a jugé, le 2 décembre 1992, que les poursuites se trouvaient éteintes (paragraphe 9 ci-dessus).

B. Sur le bien-fondé du grief

28. Le Gouvernement concède qu'il y a eu atteinte au droit des requérants au respect de leur vie privée, auquel la Commission ajoute le droit au respect du domicile.

La Cour estime inutile en l'occurrence de rechercher si les locaux occupés par eux pouvaient passer pour un domicile; elle renvoie sur ce point, mutatis mutandis, à son arrêt Niemietz c. Allemagne du 16 décembre 1992 (série A n° 251-B, p. 34, paras. 30-31). En l'espèce, il lui suffit de

constater une immixtion dans la vie privée et la correspondance des intéressés.

29. Il échet, dès lors, de déterminer si les ingérences litigieuses remplissaient les conditions du paragraphe 2 (art. 8-2).

1. "Prévues par la loi"

30. Selon les requérants, elles manquaient de base légale: dans sa rédaction de l'époque, l'article 64 du code des douanes méconnaissait la Constitution de 1958 faute de subordonner à une autorisation judiciaire les visites domiciliaires et les saisies. A la vérité, il ne pouvait donner lieu à un contrôle de constitutionnalité puisque son entrée en vigueur avait précédé celle de la loi fondamentale. Il n'empêche que dans le domaine, voisin, de la fiscalité, le Conseil constitutionnel avait écarté l'article 89 de la loi de finances pour 1984, relatif à la recherche d'infractions en matière d'impôts sur le revenu et de taxes sur le chiffre d'affaires; il avait, entre autres, estimé "que, si les nécessités de l'action fiscale peuvent exiger que des agents du fisc soient autorisés à opérer des investigations dans des lieux privés, de telles investigations ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects et notamment celui de l'inviolabilité du domicile; que l'intervention de l'autorité judiciaire doit être prévue pour conserver à celle-ci toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent." (décision 83-164 DC du 29 décembre 1983, Journal officiel, 30 décembre 1983, p. 3874)

31. Le Gouvernement, à la thèse duquel la Commission souscrit en substance, soutient pour sa part que l'article 64 du code des douanes, complété par une jurisprudence relativement abondante, circonscrit de manière très précise le droit de visite domiciliaire, qui représente la transposition, dans le domaine de la législation douanière et de la réglementation des relations financières avec l'étranger, du droit de perquisition reconnu dans la procédure pénale de droit commun. Tirant son origine d'une loi du 6 août 1791 puis d'un décret-loi du 12 juillet 1934, il aurait été étendu en 1945 à la recherche des infractions cambiaires et confirmé à diverses reprises. On ne saurait douter de sa constitutionnalité, pas plus d'ailleurs que de celle de l'article 454 du même code: le contrôle de la constitutionnalité des lois s'exerce entre leur vote par le Parlement et leur promulgation et relève du seul Conseil constitutionnel, à l'exclusion de toutes les autres juridictions.

Quant à la "qualité" des normes juridiques internes au regard de la Convention, elle résulterait de la précision avec laquelle la législation et la jurisprudence définissent l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir de l'administration en la matière, ce qui écarterait tout risque d'arbitraire. Ainsi, avant même la réforme de 1986-1989 (paragraphe 19 ci-dessus) les cours et tribunaux auraient assuré un contrôle a posteriori, mais fort

efficace, des investigations menées par les agents des douanes. Au demeurant, l'article 8 (art. 8) de la Convention n'exigerait nullement une autorisation judiciaire préalable des visites domiciliaires et des saisies.

32. La Cour ne juge pas nécessaire en l'occurrence de trancher la question, car de toute manière les ingérences litigieuses se révèlent incompatibles avec l'article 8 (art. 8) à d'autres égards (paragraphe 38-40 ci-dessous).

2. But légitime

33. Gouvernement et Commission estiment qu'elles visaient à la fois le "bien-être économique du pays" et la "prévention des infractions pénales".

Nonobstant la thèse contraire des requérants, la Cour considère qu'elles poursuivaient en tout cas le premier de ces buts légitimes.

3. "Nécessaires", "dans une société démocratique"

34. D'après M. et Mmes Miailhe, lesdites ingérences ne sauraient passer pour "nécessaires dans une société démocratique". L'administration aurait détourné les pouvoirs que lui confère l'article 64 du code des douanes dans un but précis: recueillir des éléments permettant d'établir une "parenthèse" dans leur résidence à Manille à une époque de sévère contrôle des changes. A leurs yeux, les besoins de l'enquête ne justifiaient aucunement la saisie en bloc de tous les documents possédés par M. Miailhe, y compris des papiers appartenant à d'autres membres de la famille, ni le refus de restituer un ensemble de pièces d'ordre privé (ordonnances médicales, courrier échangé avec des avocats, etc.). Plus généralement, les requérants dénoncent l'inexistence de "freins" à la puissance des douanes et de "garde-fous" contre les excès des agents de celles-ci, situation qui aurait caractérisé le système français avant la réforme de 1986-1989.

35. Pour le Gouvernement, à l'opinion duquel la Commission souscrit en substance, visites domiciliaires et saisies constituent les seuls moyens s'offrant à l'administration pour combattre les infractions à la législation sur les relations financières avec l'étranger et lutter ainsi contre l'évasion des capitaux et la fuite devant l'impôt. En pareil domaine, il n'existerait pas, ou très rarement, de "corps du délit"; la manifestation physique de ce dernier se trouverait donc pour l'essentiel dans des documents que le fraudeur peut aisément dissimuler ou détruire. Les intéressés bénéficieraient toutefois de solides garanties, renforcées par un contrôle très rigoureux des tribunaux: décision prise par le chef de la circonscription douanière, rang hiérarchique des agents constateurs, présence d'un officier de police judiciaire, moment de la visite, respect du secret professionnel des avocats et des médecins, possibilité de mettre en oeuvre la responsabilité des pouvoirs publics, etc. Bref, avant même la réforme de 1986-1989 le système français aurait assuré

un juste équilibre entre les exigences de la répression et la sauvegarde des droits individuels.

Au sujet des circonstances de l'espèce, le Gouvernement formule deux remarques. D'une part, le réquisitoire définitif du procureur de la République de Bordeaux (paragraphe 9 ci-dessus) montrerait l'ampleur des infractions reprochées aux époux Miailhe. D'autre part, les intéressés n'auraient jamais indiqué aux juridictions nationales quels documents privés les services des douanes auraient saisis à tort.

36. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen. Les exceptions que ménage le paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) appellent une interprétation étroite (arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 21, par. 42) et leur nécessité dans un cas donné doit se trouver établie de manière convaincante.

37. Assurément, dans le domaine considéré - la lutte contre l'évasion des capitaux et contre la fuite devant l'impôt - les États rencontrent de sérieuses difficultés résultant de l'ampleur et de la complexité des réseaux bancaires et des circuits financiers ainsi que des multiples possibilités de placements internationaux, facilitées par la relative perméabilité des frontières. La Cour reconnaît donc qu'ils peuvent estimer nécessaire de recourir à certaines mesures, telles les visites domiciliaires et les saisies, pour établir la preuve matérielle de délits de change et en poursuivre le cas échéant les auteurs. Encore faut-il que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Klass et autres précité*, série A n° 28, p. 23, par. 50).

38. Or il n'en allait pas ainsi en l'occurrence. A l'époque des faits - la Cour n'ayant pas à se prononcer sur les réformes législatives de 1986 et 1989, qui visaient à mieux protéger les individus (paragraphe 19 ci-dessus) -, l'administration des douanes disposait de pouvoirs fort larges: elle avait notamment compétence pour apprécier seule l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur des opérations de contrôle. En l'absence surtout d'un mandat judiciaire, les restrictions et conditions prévues par la loi et soulignées par le Gouvernement (paragraphe 35 ci-dessus) apparaissaient trop lâches et lacunaires pour que les ingérences dans les droits des requérants fussent étroitement proportionnées au but légitime recherché.

39. À ces considérations générales s'ajoute une observation particulière. Les saisies subies par M. et Mmes Miailhe revêtirent un caractère massif et surtout indifférencié; à telle enseigne que les douanes jugèrent sans intérêt pour l'enquête plusieurs milliers de documents et les restituèrent aux intéressés (paragraphe 7 ci-dessus).

40. En résumé, il y a eu violation de l'article 8 (art. 8).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13)

41. Devant la Commission, les requérants invoquaient aussi l'article 13 (art. 13), mais ils y ont renoncé devant la Cour et elle ne juge pas devoir examiner la question d'office.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

42. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

43. Les requérants invitaient la Cour à surseoir à statuer sur l'application de ce texte jusqu'à l'issue des poursuites pénales engagées en France contre les époux Miailhe. Ils la priaient cependant d'allouer à chacun d'eux - à titre définitif pour Mme Victoria Miailhe, à titre provisionnel pour M. Miailhe et sa femme - 100 000 f pour dommage moral et 100 000 f pour frais.

Le Gouvernement et le délégué de la Commission ne se prononçaient pas.

44. De l'avis de la Cour, la question ne se trouve pas en état bien que les poursuites correctionnelles contre les époux Miailhe aient maintenant pris fin avec le jugement du tribunal de Bordeaux, du 2 décembre 1992 (paragraphe 9 ci-dessus). Partant, il y a lieu de la réserver et de fixer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'État défendeur et les requérants (article 54 paras. 1 et 4 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit, par huit voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8);
3. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13);
4. Dit, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état;
en conséquence,
 - a) la réserve en entier;

- b) invite le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
- c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 25 février 1993.

Rudolf BERNHARDT
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Thór Vilhjálmsson.

R. B.
M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR
VILHJÁLMSOON

(Traduction)

J'ai voté contre le constat d'une violation de l'article 8 (art. 8) en l'espèce, pour des raisons très voisines de celles exposées par la majorité de la Commission dans son rapport.