

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Numéro de dossier: BV.2025.8
Procédures secondaires: BP.2025.20 et BP.2025.21

Décision du 21 mai 2025

Cour des plaintes

Composition

Les juges pénaux fédéraux
Roy Garré, président,
Giorgio Bomio-Giovanascini et Nathalie Zufferey,
la greffière Julienne Borel

Parties

A. SA, représentée par Me Jacques Pittet, avocat,
plaignante

contre

**OFFICE FÉDÉRAL DE LA DOUANE ET DE LA
SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES,**

partie adverse

Objet

Actes (art. 27 al. 1 et 3 DPA); mesures provisionnelles
(art. 388 CPP); effet suspensif (art. 28 al. 5 DPA)

Faits:

- A.** L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (ci-après: OFDF) a ouvert une enquête de droit pénal administratif contre entre autres la société A. SA, sise à Z., en raison de soupçons d'usage indu de la procédure de report TVA (v. art. 63 de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée [LTVA; RS 641.20]) et de possibles infractions subséquentes (v. art. 96 al. 4 let. a LTVA; *in act.* 1.1, p. 1).
- B.** Par un écrit du 27 janvier 2025, le conseil des sociétés A. SA, B. LLC et de la société C., a critiqué les modalités entourant la convocation pour audition, selon l'art. 40 DPA, de D., administrateur de la société E. SA (*act.* 1.8).
- C.** Par décision du 3 février 2025, le Vice-directeur de l'OFDF a déclaré la plainte irrecevable parce que tardive, l'écrit susmentionné (*supra* let. B) ayant été traité comme une plainte selon l'art. 27 DPA (*act.* 1.1).
- D.** Le 7 février 2025, A. SA a saisi la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral contre le prononcé précité (*supra* let. C). Elle conclut, en substance, à ce que la plainte soit assortie de l'effet suspensif (conclusion n° 2), à ce que l'unité Moyens de droit et accusations de l'OFDF (ci-après: MODA) soit enjointe de produire en mains de la Cour des plaintes une copie des échanges intervenus entre cette unité et l'Antifraude douanière Ouest en amont de la décision rendue par le Vice-directeur de l'OFDF le 3 février 2025 (conclusion n° 3) et « donner acte à la plaignante de ce qu'elle se réserve la possibilité de compléter sa plainte après la transmission des échanges visés au chiffre 3 » (conclusion n° 4), à l'annulation de la décision du 3 février 2025 et à ce que la cause soit renvoyée à l'enquêteur de l'OFDF en charge de la procédure n° 71-2023.478 afin qu'il statue, par une décision motivée sujette à plainte, sur les requêtes contenues dans l'écrit de A. SA du 27 janvier 2025 (*act.* 1).
- E.** Invité à répondre, l'OFDF, le 21 février 2025, conclut au rejet de la plainte dans la mesure de sa recevabilité (*act.* 6).
- F.** La Cour des plaintes a invité la plaignante à répliquer le 25 février 2025 et lui a fixé un délai au 10 mars 2025 pour le dépôt de son écrit (*act.* 7).

- G.** Le 26 février 2025, le conseil de la plaignante a requis la consultation du dossier remis par l'OFDF à la Cour des plaintes (act. 8 et 9).
- H.** Le 28 février 2025, la Cour de céans a renvoyé le dossier de la cause à l'OFDF et l'a requis de transmettre un dossier contenant uniquement des actes consultables par les parties, indiquant de surcroît qu'un nouveau délai de réplique sera octroyé à la plaignante une fois la consultation effectuée (act. 10).
- I.** Le 6 mars 2025, l'OFDF a retranché du dossier les actes non accessibles à la plaignante et a renvoyé son dossier à la Cour des plaintes (act. 11).
- J.** Par pli du 10 mars 2025, le conseil de la plaignante a requis une prolongation de délai pour déposer une réplique (act. 12).
- K.** Le 12 mars 2025, la Cour des plaintes a renvoyé le dossier à l'OFDF, au vu notamment de l'absence de pagination à l'intérieur de certaines rubriques ainsi que la présence de supports informatiques dont elle ignore la nature (copies forensiques, etc.) et dont la consultation pourrait potentiellement altérer le contenu. À cette occasion, elle a chargé l'OFDF d'organiser la consultation requise par la plaignante le 26 février 2025, de lui communiquer la date à laquelle aura eu lieu ladite consultation afin que la Cour des plaintes puisse fixer un nouveau délai pour répliquer et de lui retourner le dossier (act. 13).
- L.** Par lettre de transmission du 12 mars 2025, la Cour des plaintes a précisé à la plaignante que le délai pour répliquer était caduc et qu'un nouveau délai lui serait octroyé une fois le dossier consulté (act. 14).
- M.** Le 21 mars 2025, l'OFDF a envoyé le dossier de la cause au conseil de la plaignante et a fixé un délai jusqu'au 7 avril 2025 pour la consultation de celui-ci (act. 15.1).
- N.** Le 7 avril 2025, le conseil de la plaignante a requis une prolongation de délai pour la consultation du dossier au 11 avril 2025 à l'OFDF ainsi que l'accès à une pièce (référéncée 18.03.02.001) qui lui avait été refusé par cette

dernière autorité (act. 16).

- O. Par décision du 8 avril 2025, l'unité MODA a rejeté la requête de consultation de la pièce 18.03.02.001 susmentionnée (*supra* let. N; act. 17.1 et 19.1).
- P. Le 11 avril 2025, le conseil de la plaignante a retourné le dossier de la cause à la Cour des plaintes (act. 18).
- Q. Le 11 avril 2025, la plaignante a adressé un écrit spontané à la Cour des plaintes et persiste dans ses conclusions (act. 19).
- R. Par pli du 15 avril 2025, la Cour des plaintes a invité la plaignante à répliquer d'ici au 28 avril 2025 (act. 20).
- S. Le conseil de la plaignante a requis le 28 avril 2025 une prolongation de délai (act. 21) qui lui a été octroyée au 12 mai 2025 (act. 22).
- T. Le 29 avril 2025, le Vice-directeur de l'OFDF a rejeté la plainte du 11 avril 2025 formulée par la plaignante contre le refus d'accès à la pièce 18.03.02.001 (act. 23.1).
- U. Par réplique du 19 mai 2025, la plaignante retire ses conclusions préalables n^{os} 3 et 4 (*supra* let. D) et persiste au surplus dans ses conclusions (act. 26).

Les arguments et moyens de preuve invoqués par les parties seront repris, si nécessaire, dans les considérants en droit.

La Cour considère en droit:

- 1. Lorsque la poursuite d'infractions est confiée à une autorité administrative fédérale, le droit pénal administratif est applicable (art. 1 DPA). Les infractions contre la loi sur les douanes (LD; RS 631.0) sont poursuivies et jugées conformément à la présente loi et à la loi sur le droit pénal

administratif (DPA; RS 13.0). L'autorité compétente pour poursuivre et juger est l'OFDF (art. 128 al. 1 et 2 LD). Dans la mesure où la DPA ne règle pas exhaustivement certaines questions, les dispositions du Code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0) sont, en principe, applicables par analogie (ATF 139 IV 246 consid. 1.2; arrêts du Tribunal fédéral 1B_279/2021 du 4 février 2022 consid. 3.1 et références citées; 1B_71/2019 du 3 juillet 2019 consid. 2.1 et références citées [non publié *in* ATF 145 IV 273]; décision du Tribunal pénal fédéral BV.2020.18 du 28 juillet 2020 consid. 1.2). Les principes généraux de la procédure pénale et du droit constitutionnel doivent en tout état de cause être également pris en compte dans la procédure pénale administrative (ATF 139 IV 246 consid. 1.2 et 3.2; TPF 2016 55 consid. 2.3).

- 1.1** À teneur de l'art. 27 DPA, lorsqu'il ne s'agit pas de mesures de contrainte, les actes ou les omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent être l'objet d'une plainte adressée au directeur ou chef de l'administration (al. 1). La décision rendue sur plainte est notifiée par écrit au plaignant (al. 2), qui peut la déférer à la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, mais seulement pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 3). La plainte visant un acte d'enquête ou une décision sur plainte doit être déposée par écrit auprès de l'autorité compétente, avec des conclusions et un bref exposé des motifs, dans les trois jours à compter de celui où le plaignant a eu connaissance de l'acte d'enquête ou reçu notification de la décision (art. 28 al. 3 DPA).
- 1.2** En l'occurrence, déposée le 7 février 2025 contre un prononcé du 3 février 2025 notifié le jour suivant, la plainte auprès de la Cour de céans est intervenue en temps utile.
- 1.3** A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte et a un intérêt digne de protection à ce qu'une annulation ou modification soit prononcée (art. 28 al. 1 DPA). L'intérêt digne de protection au sens de la disposition précitée doit être actuel et pratique (ATF 118 IV 67 consid. 1; 103 IV 115 consid. la; décision du Tribunal pénal fédéral BV.2022.9 du 5 octobre 2022 consid. 1.3 et références citées). En l'espèce, la plaignante, directement touchée par le prononcé du Vice-directeur de l'OFDF, dispose de la qualité pour l'attaquer auprès de la Cour de céans.
- 1.4** Au vu de ce qui précède, il y a lieu d'entrer en matière.
- 2.** Dans un grief d'ordre formel qu'il sied de traiter en premier lieu, la plaignante

fait valoir une violation des règles de compétence ainsi que de son droit d'être entendue.

2.1 La plaignante reproche au Vice-directeur de l'OFDF d'avoir interprété son écrit du 27 janvier 2025 (*supra* let. B) comme une plainte au sens de l'art. 27 al. 1 DPA. Elle argue que cette interprétation est infondée et contraire au droit, en tant qu'elle viole les règles de compétence en matière de procédure de plainte et, par voie de conséquence, son droit d'être entendue. Elle relève que selon l'écrit du Vice-directeur de l'OFDF à F. – administrateur et directeur général de la plaignante – du 14 janvier 2025 (act. 1.10), l'unité MODA est indépendante de l'Antifraude douanière Ouest (et donc de l'enquêteur) et qu'elle représente la direction de l'OFDF dans le contexte de décisions sur plainte contre les actes et omissions de l'Antifraude douanière Ouest (y compris donc ceux de l'enquêteur). La plaignante conclut que l'unité MODA agit comme autorité de plainte aux termes de l'art. 27 al. 1 DPA, et non comme autorité d'instruction chargée d'enquêter sur les faits. Elle explique que sa lettre du 27 janvier 2025 a été adressée à l'Antifraude douanière Ouest à l'attention de l'enquêteur. Elle attendait donc que cette dernière autorité, plus particulièrement l'enquêteur, statue sur les requêtes formulées par la plaignante à l'appui de son écrit. En cas de refus, la voie de la plainte au sens de l'art. 27 al. 1 DPA aurait été ouverte à celle-ci auprès de la direction de l'OFDF ou de l'unité MODA. La plaignante relève en outre que son écrit ne portait pas l'intitulé « plainte » et rien ne laissait à penser qu'il devait être interprété comme tel. Elle estime dès lors que cette interprétation relève de l'arbitraire car en considérant sa lettre comme une plainte, elle aurait dû *a fortiori* être déposée dans le respect du délai légal de trois jours dès la prise de connaissance des échanges litigieux entre l'enquêteur et D. (act. 1, p. 12). Elle considère que son droit d'être entendue a par conséquent été violé et que la manière de procéder du Vice-directeur de l'OFDF revient à la priver d'un degré d'instance et de la possibilité de faire examiner sa cause par une seconde autorité disposant d'un plein pouvoir de cognition (act. 1, p. 13).

2.2 La plaignante erre lorsqu'en l'espèce elle affirme qu'« en droit pénal administratif, il appartient au fonctionnaire enquêteur de se prononcer sur les requêtes dont il est saisi. L'administré dispose ensuite de la possibilité d'attaquer ses décisions par la voie de la plainte (art. 26 ss DPA) » (act. 1, p. 11). En effet, l'art. 27 DPA postule que, lorsqu'il ne s'agit pas de mesures de contrainte, les actes ou les omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent être l'objet d'une plainte adressée au directeur ou chef de l'administration (al. 1). À l'instar de ce que relève l'autorité intimée, une décision de l'enquêteur confirmant ou infirmant le bien-fondé de son acte ou de son omission, sur les griefs que lui adresserait personnellement la partie, n'est

pas un préalable à la plainte au chef de l'administration (act. 6, p. 3). C'est à raison que l'OFDF soutient que si le plaignant pouvait, à son gré, chaque fois, en sus, solliciter de l'enquêteur « une décision motivée sujette à plainte » formalisant l'acte et/ou l'omission critiqués, en les complétant et en les justifiant (ou en les invalidant), la règlementation de la DPA sur la procédure de plainte serait détournée; « elle le serait notamment en ce qui concerne l'autorité compétente pour apprécier le bien-fondé de l'acte ou l'omission et en ce qui concerne le délai légal de trois jours à compter de la prise de connaissance de ces actes ou omission prévu à l'art. 28 al. 3 DPA, délai dont le plaignant pourrait ainsi indument bénéficier d'un prolongement, en le faisant partir d'une confirmation de bien-fondé de son acte par l'enquêteur-même » (act. 6, p. 4). La conclusion de l'OFDF à cet égard peut également être reprise telle quelle: « [e]n l'espèce, il n'appartenait pas aux représentants de l'Antifraude douanière Ouest de se prononcer en premier lieu sur leurs "actes de procédure", d'ores et déjà réalisés et attaques en soi » (act. 6, p. 5). Il s'ensuit que le droit d'être entendu de la plaignante n'a pas été violé.

- 2.3** L'écrit de la plaignante du 27 janvier 2025 qui formule des reproches et des requêtes en lien avec l'« entretien préalable avec Monsieur D. », l'« interdiction de la *fishing expedition* », le « caractère lacunaire voire piégeux de la convocation adressée à Monsieur D. » se rapportent à des actes de l'enquêteur d'ores et déjà effectués. Il sied dès lors de constater que l'autorité intimée a traité ledit écrit et les griefs qu'il contient conformément au droit fédéral, soit en tant que plainte au sens de l'art. 27 DPA.
 - 2.4** Ce grief est par conséquent mal fondé et doit être rejeté.
- 3.** La plaignante fait en outre valoir la recevabilité de ses griefs et le caractère arbitraire de la décision d'irrecevabilité rendue par l'autorité intimée le 3 février 2025 (*supra* let. C).
- 3.1** À titre préliminaire, la plaignante constate que l'approche du Vice-directeur de l'OFDF tendant à déclarer irrecevables les griefs qu'elle a formulés à l'appui de son écrit du 27 janvier 2025 est hautement contradictoire. Elle relève, qu'à sa connaissance, dans une décision du 28 janvier 2025 concernant F. et portant également sur des éléments ayant émergé du dossier de la procédure mis en consultation le 17 décembre 2024, le Vice-directeur de l'OFDF est parti du postulat que « le plaignant n'aura pas manqué d'agir dès après avoir pris connaissance plus avant des pièces issues de la consultation du 17 décembre 2024, et aura ainsi respecté le

délai prévu à l'art. 28 al. 3 DPA ». La plaignante considère en outre que le Vice-directeur de l'OFDF n'explique pas pourquoi, s'agissant de ses requêtes, il opte pour une approche totalement différente et affirme qu'elle – dont F. est l'administrateur unique – aurait dû, *a fortiori* à la veille des fêtes de fin d'année, réagir dans un délai de trois jours à compter du 17 décembre 2024. Elle argue que l'appréciation du Vice-directeur de l'OFDF quant à la prise de connaissance, par la plaignante, des échanges entre D. et l'enquêteur est manifestement fautive et arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. Par ailleurs, la plaignante soutient que tant son raisonnement que le résultat auquel il parvient sont arbitraires. Elle estime dès lors que l'état de fait doit être corrigé en ce qu'il doit être constaté qu'elle a réagi aux échanges entre D. et l'enquêteur immédiatement après en avoir pris connaissance (act. 1, p. 14).

- 3.2** L'autorité intimée explique qu'elle a considéré la plainte de F. interjetée en temps utile, en partant de l'idée que le plaignant avait examiné au fur et à mesure et plus avant les pièces de l'ensemble du dossier transmises le 17 décembre 2024. En l'espèce, par courriel du 17 décembre 2024, à la demande en ce sens de la plaignante, l'Antifraude douanière Ouest a adressé spécifiquement des copies de convocations pour auditions ainsi que les échanges de courriels entre elle et D. (en tant que précisions en vue de l'audition de ce dernier). L'autorité intimée remarque que la plaignante a agi le 27 janvier 2025 seulement, soit plus d'un mois après l'envoi du courriel du 17 décembre 2024 (cela même après l'échéance des fêtes de fin d'année) et qu'elle n'indique au surplus pas dans sa plainte avoir agi dans le délai de l'art. 28 al. 3 DPA, croyant manifestement ne pas avoir à le faire. Dans ces conditions, l'OFDF soutient qu'il ne peut croire que la plaignante n'avait pas pris connaissance du courriel de l'enquêteur largement avant les trois jours précédant le 27 janvier 2025. L'autorité intimée observe que la plaignante n'établit toujours pas la date à laquelle elle a pris connaissance de l'existence des actes attaqués (act. 6, p. 6).
- 3.3** Alors que la plainte contre des mesures de contraintes peut également être formée pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (art. 28 al. 2 DPA), le pouvoir de cognition de la Cour des plaintes dans le cas d'espèce est limité à la violation du droit fédéral y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 27 al. 3 DPA; décision du Tribunal pénal fédéral BV.2017.10 du 14 mars 2017 consid. 1.3). L'autorité inférieure excède son pouvoir d'appréciation lorsque, tout en restant dans les limites de ce dernier, elle fonde sa décision sur des considérations privées de pertinence, en particulier arbitraires ou partiales (ZIBUNG/HOFSTETTER, *in* Waldmann/Krauskopf [édit.], Praxiskommentar VwVG, 3^e éd. 2023, n° 30 *ad* art. 49 et jurisprudence citée). Elle abuse de

son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle l'exerce là où elle n'en dispose pas, fait un choix qui ne lui appartient pas ou statue au-delà du cadre de son pouvoir (ZIBUNG/HOFSTETTER, *op. cit.*, n° 31 *ad art.* 49 et jurisprudence citée).

- 3.4** L'interdiction de l'arbitraire est ancrée à l'art. 9 Cst. En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il y a arbitraire lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 136 III 552 consid. 4.2; 129 I 8 consid. 2.1; 127 I 38 consid. 2a).
- 3.5** Le plaignant peut critiquer les constatations de faits sous l'angle de l'art. 9 Cst. uniquement si ceux-ci ont été établis de façon manifestement inexacte (ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1). La violation peut consister en un état de faits incomplet, car l'autorité précédente viole le droit matériel en n'établissant pas tous les faits pertinents pour l'application de celui-ci. L'appréciation des preuves est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, en contradiction avec le dossier ou contraire au sens de la justice et de l'équité ou encore lorsque le juge a interprété les pièces du dossier de manière insoutenable, a méconnu des preuves pertinentes ou s'est fondé exclusivement sur une partie des moyens de preuve (ATF 134 V 53 consid. 4.3 et référence citée; 120 la 31 consid. 4b; 118 la 28 consid. 1b; décision du Tribunal pénal fédéral BV.2019.24 + BV.2019.26 du 6 juillet 2020 consid. 5.5.1 s.).
- 3.6** En l'occurrence, comme le relève l'autorité intimée, la plaignante n'indique pas à quelle date elle aurait eu connaissance des actes litigieux. En revanche, il ressort du dossier qu'elle a reçu par courriel du 17 décembre 2024 lesdits actes (act. 1.3). L'interprétation des preuves opérée par celle-là n'est pas manifestement insoutenable et ne relève par conséquent pas de l'arbitraire.
- 4.** Il s'ensuit que la plainte, mal fondée, doit être rejetée et la décision d'irrecevabilité entreprise confirmée.

Au vu de ce qui précède, la requête d'effet suspensif (BP.2025.20) devient sans objet. Quant aux mesures provisionnelles (BP.2025.21), elles ont été retirées par la plaignante (*supra* let. U). Cette procédure secondaire est par conséquent rayée du rôle (v. décision du Tribunal pénal fédéral BV.2018.16-17 du 7 août 2018).

5. En tant que partie qui succombe, la plaignante supporte un émolument, lequel est fixé à CHF 2'000.-- (v. art. 73 LOAP applicable par renvoi de l'art. 25 al. 4 DPA; art. 5 et 8 al. 1 du règlement du Tribunal pénal fédéral sur les frais, émoluments, dépens et indemnités de la procédure pénale fédérale; RS 173.713.162), montant intégralement couvert par l'avance de frais versée.

Par ces motifs, la Cour des plaintes prononce:

1. La plainte est rejetée.
2. La requête d'effet suspensif (BP.2025.20) est sans objet.
3. La requête de mesures provisionnelles (BP.2025.21) est rayée du rôle.
4. Un émolument de CHF 2'000.--, entièrement couvert par l'avance de frais versée, est mis à la charge de la plaignante.

Bellinzone, le 21 mai 2025

Au nom de la Cour des plaintes
du Tribunal pénal fédéral

Le président:

La greffière:

Distribution

- Me Jacques Pittet
- Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, Poursuites pénales

Indication des voies de recours

Il n'existe pas de voie de recours ordinaire contre la présente décision.