

Mercredi 7 juin 2023

Table ronde à l'Assemblée Nationale (Commission des Lois)

relative au projet de loi (P/L)

“visant à donner à la douane
les moyens de faire face aux nouvelles menaces”



Intervention de l'**UNSA Douanes**

Contexte :

Pour rappel, la DGDDI vise en premier lieu à mettre en conformité l'article 60 du Code des Douanes National (CDN), déclaré inconstitutionnel par une décision du conseil Constitutionnel (CC) du 22 septembre 2022 → [Décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#)

Cette décision oblige à revoir le pouvoir de fouille des agents des douanes, visé à l'article 2 du PJJ. Par opportunité, elle prévoit la révision/création d'autres articles CDN.

L'article 1 sert à définir le rayon des douanes à proximité directe des frontières, conséquent à la modification de l'article 60.

Les articles 3, 4 et 5 modifient le CDN pour tenir compte des mesures établies par le nouvel article 60 du CDN.

L'article 6 crée de nouveaux droits pour lutter contre les transferts d'argent liquide.

L'article 7 introduit la création d'une réserve opérationnelle.

Les articles 8 à 12 adaptent le cadre des interventions en matière de renseignements notamment.

Nos propositions d'amendements sont principalement consacrés à la réécriture de l'article 60 du CDN et de ses conséquences sur les articles 1 à 4 du PJJ. Ils apportent un éclairage direct depuis les chefs d'équipe et enquêteurs de terrain, afin de mieux garantir l'action de la douane dans sa mission de lutte contre la fraude, sans méconnaître les attentes du CC pour encadrer le champs d'intervention et préserver les libertés constitutionnelles.

Elles visent aussi certains des autres articles dont a été chargée M^{me} JACQUIER-LAFORGE à savoir les articles 11 et 11 ter.

Enfin, ce document se conclut par un signalement qui nous paraît important, relatif au titre III. Nous savons que vous n'êtes pas, M^{me} la Députée, en charge de cette partie néanmoins nous espérons par cette transmission à la Commission des Lois que ce signalement sera transmis à qui de droit avant l'étude du texte au Palais Bourbon.

Nous vous remercions d'avance de votre attention et sommes évidemment à votre disposition pour tout élément complémentaire dont vous auriez besoin relatif à notre intervention.

Les représentants UNSA Douanes

Texte initial PJJ

Article 1 - I :

I - Le 3 de l'article 44 du code des douanes est ainsi rédigé :

3. La zone terrestre est comprise :

- a) entre le littoral et une ligne tracée à 40 kilomètres en deçà ;*
- b) entre la frontière terrestre et une ligne tracée à 40 kilomètres en deçà ;*

Proposition d'amendement UNSA Douanes

Article 1 - I :

I - Le 3 de l'article 44 du code des douanes est ainsi rédigé :

3. La zone terrestre est comprise :

- a) entre le littoral et une ligne tracée à 60 kilomètres en deçà ;*
- b) entre la frontière terrestre et une ligne tracée à 60 kilomètres en deçà ;*

Motif : la distance de 40 kilomètres restreint largement les capacités d'interventions des agents des douanes dont les brigades ont été fermées très largement depuis la suppression des douanes en frontière et la disparition des observatoires douaniers aux frontières.

Au surplus, l'article 44 en sa rédaction actuelle évoque déjà cette valeur de 60 kilomètres qui permet de fait une protection en profondeur dans des zones où la circulation routière est parfois difficile, telles que les zones montagneuses pyrénéennes ou alpines.

Texte initial PJJ

Article 2 - I :

Art 60-3. - [...]

Les opérations de visites prévues aux premier et deuxième alinéas du présent article ne peuvent être engagées qu'après information du procureur de la République, lequel pouvant s'y opposer.

Si la personne concernée le demande, et dans le cas où la visite se déroule en son absence, un procès-verbal relatant le déroulement des opérations de contrôle est établi. Copie en est remise à la personne concernée et transmise au procureur de la République.

Proposition d'amendement UNSA Douanes

Article 2 - I :

Art 60-3. - [...]

Les opérations de visites prévues aux premier et deuxième alinéas du présent article ne peuvent être engagées qu'après information du Procureur de la République. Cette information doit lui être communiquée à minima vingt-quatre heures avant le début envisagé des opérations. Ce dernier peut, à minima huit heures avant le début envisagé des opérations, s'y opposer de façon motivée.

~~Si la personne concernée le demande, et dans le cas où~~ *la visite se déroule en son absence, un procès-verbal relatant le déroulement des opérations de contrôle est établi. Copie en est remise à la personne concernée et transmise au Procureur de la République dans un délai de 48 heures.*

Dans le même délai, une copie dudit procès-verbal est affichée à la porte de la brigade ou du bureau de douane et pourra également être mise à disposition du propriétaire des marchandises contrôlées.

Motif : le Procureur de la République, dans un souci de transparence et de contrôle des actions coercitives exercées sur le territoire national, doit être informé des contrôles prévus par le service. Afin que cette information permette au service des douanes de garder sa souplesse d'action et son indépendance opérationnelle, l'opposition formulée par le procureur de la République compétent sera motivée.

De même, établir un procès-verbal (PV) relatant les opérations de contrôle sans délai obère très largement les capacités opérationnelles d'un service à faible effectif et très mobile comme l'est la douane à l'intérieur du territoire. Pour ne pas entraîner de nombreuses manœuvres dilatoires

Texte initial PJJ

Proposition d'amendement UNSA Douanes

d'organisations de fraude qui ne manqueront pas d'advenir, il est proposé que ce PV de contrôle soit encadré. Celui-ci pourra être mis à disposition de la personne dans un délai de 48 heures au siège de la brigade ou du bureau de douane par affichage et transmis dans le même délai au Procureur de la République. Cela garantit les droits des personnes et l'efficacité opérationnelle des services de contrôle, sans les saturer de travail administratif.

Article 2 - I :

Art 60-5. - À l'exception de ceux effectués dans les lieux mentionnés aux 2° et 3° de l'article 60-1, à l'exclusion du rayon maximal de dix kilomètres autour de ces lieux, les droits de visite ne peuvent être mis en œuvre dans un même lieu ou une même zone que pour une durée n'excédant pas, pour l'ensemble des opérations, douze heures consécutives et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les lieux mentionnés aux articles 60-1 à 60-4.

Article 2 - I :

*Art 60-5. - À l'exception de ceux effectués dans les lieux mentionnés aux 2° et 3° de l'article 60-1, à l'exclusion du rayon maximal de dix kilomètres autour de ces lieux, les droits de visite ne peuvent être mis en œuvre dans un même lieu ou une même zone que pour une durée n'excédant pas, pour l'ensemble des opérations, **douze** **vingt-quatre** heures consécutives et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les lieux mentionnés aux articles 60-1 à 60-4.*

Motif : certains contrôles, très techniques ou nécessitant de nombreuses manipulations (avec parfois la nécessité d'opérer des déplacements) sont particulièrement chronophages. Ainsi un Poids-Lourd articulé devant être vidé entièrement afin d'étudier l'intégralité du chargement et des remorques devra être aiguillé vers une entreprise ayant signé une convention avec la DGDDI afin d'effectuer ces manipulations dans de bonnes conditions de sécurité sur un site disposant des infrastructures adéquates, et ce avant même de démarrer la moindre opération de fouille lesquelles sont elles-mêmes parfois très longues. Dès lors, ces délais, incompressibles, doivent être pris en compte dans l'estimation du délai accordé au service pour les réaliser.

Texte initial PJJ

Article 4

La section 8 du chapitre IV du titre II du Code des Douanes est complétée par un article 67 ter-1 ainsi rédigé :

Art. 67 ter-1. - En cas de constatation de la commission d'une infraction flagrante passible d'une peine d'emprisonnement autre que celles prévues par le présent code, les agents des douanes peuvent procéder à l'interpellation de son auteur présumé en vue de sa remise à un Officier de Police Judiciaire ou, s'agissant des infractions pour lesquelles il est compétent, à un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du Code de Procédure Pénale, sur instruction du Procureur de la République dans le ressort duquel est constatée l'infraction, après que ce dernier en a été informé par tout moyen.

Les agents des douanes peuvent appréhender matériellement les indices recueillis lors du contrôle, à la condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre à l'Officier de Police Judiciaire ou à l'agent des douanes mentionné au premier alinéa pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, que leur intégrité ne puisse faire l'objet d'aucune atteinte.

Les agents des douanes peuvent immobiliser le moyen de transport et les marchandises, maintenir contre son gré la personne interpellée le temps strictement nécessaire à la consignation des opérations de contrôle par procès-verbal et à leur remise à l'officier de police judiciaire ou à l'agent des douanes mentionné au même premier alinéa, sous le contrôle du Procureur de la République.

Proposition d'amendement UNSA Douanes

Article 4

La section 8 du chapitre IV du titre II du Code des Douanes est complétée par un article 67 ter-1 ainsi rédigé :

Art. 67 ter-1. - En cas de constatation de la commission d'une infraction flagrante passible d'une peine d'emprisonnement autre que celles prévues par le présent code, les agents des douanes peuvent procéder à l'interpellation de son auteur présumé en vue de sa remise à un Officier de Police Judiciaire ou, s'agissant des infractions pour lesquelles il est compétent, à un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du Code de Procédure Pénale, sur instruction du Procureur de la République dans le ressort duquel est constatée l'infraction, après que ce dernier en a été informé par tout moyen.

Les agents des douanes peuvent appréhender matériellement les indices recueillis lors du contrôle, à la condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre à l'Officier de Police Judiciaire ou à l'agent des douanes mentionné au premier alinéa pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, que leur intégrité ne puisse faire l'objet d'aucune atteinte.

Les agents des douanes peuvent immobiliser le moyen de transport et les marchandises, maintenir contre son gré la personne interpellée le temps strictement nécessaire à la consignation des opérations de contrôle par procès-verbal et à leur remise à l'officier de police judiciaire ou à l'agent des douanes mentionné au même premier alinéa, sous le contrôle du Procureur de la République.

Les agents des douanes peuvent procéder au transfert des personnes interpellées, des moyens de transports appréhendés ainsi que

Texte initial PJJ

Proposition d'amendement UNSA Douanes

des marchandises aux seules fin de procéder à la remise effective de ceux-ci à un Officier de Police Judiciaire ou, s'agissant des infractions pour lesquelles il est compétent, un agent des douanes habilité en application de l'article 28-1 du Code de Procédure Pénale, sur instruction du Procureur de la République dans le ressort duquel est constatée l'infraction.

Motif : l'insertion de cet alinéa permettra de procéder à la remise effective des personnes appréhendées alors que les services de remises, souvent pris au dépourvu, ne peuvent pas se déplacer facilement sur les lieux du contrôle. Cette disposition sécurise cette phase importante de la répression des infractions de droit commun constatées par les douaniers sous le contrôle du Procureur de la République qui pourra ainsi utilement décider de la marche à suivre la plus opportune.

Article 11

I. - À titre expérimental [...]

La mise en œuvre du traitement est réservée aux seuls agents des douanes affectés au sein d'un service spécialisé de renseignement, individuellement désignés et spécialement habilités par le ministre chargé des douanes.

Ce traitement exclut toute exploitation de la photographie des occupants des véhicules.

Il ne peut procéder à aucune interconnexion ou mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel que ceux mentionnés à l'article L. 233-2 du Code de la Sécurité Intérieure.

Il procède exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à la détection des mouvements de véhicules précités qu'il a été programmé à détecter. Il ne peut fonder,

Article 11

I. - À titre expérimental [...]

La mise en œuvre du traitement est réservée aux seuls agents des douanes affectés au sein d'un service spécialisé de renseignement, individuellement désignés et spécialement habilités par le ministre chargé des douanes.

Ce traitement ~~exclut toute exploitation de la photographie~~ devra obligatoirement inclure un procédé technique masquant les visages des occupants des véhicules.

Il ne peut procéder à aucune interconnexion ou mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel que ceux mentionnés à l'article L. 233-2 du Code de la Sécurité Intérieure.

Il procède exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à la détection des mouvements de véhicules précités qu'il a été programmé à détecter. Il ne peut fonder,

Texte initial PJJ

par lui-même, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite.

[...]

III. - Par dérogation à l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, fixe les modalités de mise en œuvre du présent article. Il autorise le traitement et détermine notamment les critères de recherche utilisés par ce dernier, les catégories de données traitées, les mesures mises en œuvre pour écarter l'exploitation des photographies des occupants des véhicules et pour assurer la sécurité des données stockées, le nombre maximal de dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules concernés ainsi que les axes de circulation où ils sont installés sur le territoire.

Par dérogation au même article 31, la demande d'avis adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés est accompagnée d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel conformément à l'article 90 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

Ce décret n'est pas publié. Toutefois, le sens de l'avis émis par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés est rendu public.

Article 11 ter (nouveau)

Après l'article 28-1 du Code de Procédure

Proposition d'amendement UNSA Douanes

par lui-même, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite. Ces décisions incombent uniquement aux agents mentionnés au 4° alinéa du présent article. Ils pourront si besoin est missionner les agents des douanes d'autres services suite à cette détection.

[...]

III. - Par dérogation à l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, fixe les modalités de mise en œuvre du présent article. Il autorise le traitement et détermine notamment les critères de recherche utilisés par ce dernier, les catégories de données traitées, les mesures techniques mises en œuvre pour écarter l'exploitation des photographies pour masquer les visages des occupants des véhicules et pour assurer la sécurité des données stockées, le nombre maximal de dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules concernés ainsi que les axes de circulation où ils sont installés sur le territoire.

Par dérogation au même article 31, la demande d'avis adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés est accompagnée d'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel conformément à l'article 90 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

Ce décret n'est pas publié. Toutefois, le sens de l'avis émis par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés est rendu public.

Motif : s'agissant d'un article traitant de services spécialisés du renseignement, les motifs seront évoqués directement à l'Assemblée Nationale

Report de l'étude de cet article.

Texte initial PJJ

Pénale, il est inséré un article 28-1-1 ainsi rédigé :

Art. 28-1-1. - I. - Des agents des douanes ne remplissant pas les conditions prévues à l'article 28-1 peuvent être habilités, sur réquisition du Procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction, à exercer les fonctions dévolues aux Agents de Police Judiciaire dans les enquêtes judiciaires. Ces agents sont désignés par arrêté du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, après avoir satisfait à une formation sanctionnée par un examen certifiant leur aptitude à assurer les missions prévues au présent article, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

Ces agents sont compétents pour contribuer à la recherche et à la constatation des infractions mentionnées aux 1° à 8° du I de l'article 28-1.

Ils ont, pour l'exercice des missions prévues au présent article, compétence sur l'ensemble du territoire national.

II. - Lorsque, sur réquisition du Procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, les agents des douanes mentionnés au I du présent article concourent à des enquêtes judiciaires, ils disposent des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux Agents de Police Judiciaire, y compris lorsque ces prérogatives et ces obligations sont confiées à des services ou des unités de Police ou de Gendarmerie spécialement désignés.

Ils ne peuvent pas disposer des prérogatives mentionnées à l'article 230-46.

Ces agents sont autorisés à déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent.

III. - Les V, VII et VIII de l'article 28-1 s'appliquent aux agents mentionnés au I du présent article.

Proposition d'amendement UNSA Douanes

Motif : Les enquêtes du SEJF (Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances) sont selon le cas des suites judiciaires données à une constatation d'un service douanier (qui agissait donc selon les prérogatives du CDN) ou des enquêtes confiées par les magistrats en raison d'une technicité particulière requise pour le dossier. Le besoin du service est donc bien d'avoir suffisamment d'enquêteurs (Officiers de Douane Judiciaires et Officiers Fiscaux Judiciaires) pour faire face à l'augmentation du nombre de dossiers traités qui est continue depuis plusieurs années (pour rappel, l'ancêtre du SEJF, le Service National de Douane Judiciaire, a été créé il y a 20 ans et les magistrats ont bien compris au fil du temps l'intérêt de confier les investigations à ce service). Le travail d'APJ tel que défini par le CPP et donc celui qui serait dévolu aux Agents de Douane Judiciaires ainsi créés n'apparaît pas pertinent aux collègues de ce service que nous avons pu consulter. De même le flou entourant la doctrine d'emploi de ces personnels, leur rattachement administratif, ou encore l'origine de ces postes (création de postes ? déplacement d'autres effectifs prélevés sur des services déjà exsangues) nous amène nous aussi à nous interroger. Il nous paraît opportun de remettre l'étude de cette question à plus tard, si après étude par les principaux intéressés (ODJ et OFJ), cette création a une quelconque utilité.

Signalement

Comme annoncé en préambule, bien que nous sachions que votre mission ne porte pas sur cette partie du texte, nous voulons avertir par votre biais, M^{me} la Députée, l'Assemblée Nationale sur le risque que fait porter le titre III (reprenant l'article 15 du PJJ) sur l'avenir de notre administration.

Le Gouvernement avait déjà tenté, pour le seul article 60 dont la censure par le CC a déclenché la mise en écriture de ce PJJ, d'obtenir les pleins pouvoirs pour la réécriture en insérant un article 98 à la Loi de Finances initiale pour 2023 avec les mêmes visées que l'article 15 de ce PJJ.

Ce dispositif, relevant du cavalier budgétaire avait été retoqué par le CC en décembre 2022.

Le PJJ objet de la présente table ronde est l'illustration que cette mesure soi-disant dictée par l'urgence qu'il y aurait eu à réécrire l'article en question n'était en fait pas fondée et qu'en associant tous les acteurs (et en particulier comme vous le faites en nous conviant ici ce jour ceux qui connaissent le mieux l'action du service des Douanes : les douaniers), il est possible aux parlementaires, représentants élus du peuple, de construire un texte en suivant le cheminement "normal" d'un projet de loi, projet qui corresponde aux objectifs assignés par le CC sans dénaturer la nature de nos missions et en obérant au minimum nos capacités opérationnelles.

Nous demandons donc instamment par la présente la suppression de ce titre III et de son article 15.