



Rédaction art. 60 anticonstitutionnelle : Le Gouvernement demande les pleins pouvoirs pour récrire le Code des douanes !



Le contexte : 1 mois pour analyser ?

Septembre : ouverture d'un cycle...

Le 22/09 dernier, le Conseil constitutionnel (CC) déclarait inconstitutionnelle la rédaction telle quelle de l'article 60 du Code des douanes national (CDN¹), relatif au pouvoir de visite des marchandises par les douaniers. Dès le lendemain, la Directrice générale (DG) conviait les syndicats à une réunion exceptionnelle. Face à l'émoi, il s'agissait de donner des gages d'action².



L'objet réel de la réunion : *obtenir 1 caution syndicale pour la réécriture unilatérale !*

L'unique solution de la DG : l'ordonnance ?!

En document de travail, la DG a transmis aux OS un amendement déposé le 7/10 par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances 2023 (PLF 2023).

Cet amendement (n°3331, cf annexe 3, p10), demande au parlement qu'il autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur :

- l'article 60 du CDN (1° de l'amendement)...
- et sur potentiellement tout le Code des Douanes (2° et 4° de l'amendement ! Déjà, les articles 61 et 64 ont été explicitement mentionnés oralement par la « haute » administration³ !



L'ordonnance : un levier inutile et dangereux entre les mains du Gouvernement !

Seul SOLIDAIRES a contesté ce recours au mécanisme de l'ordonnance, de surcroît avec une telle rédaction (cf notre déclaration préalable en annexe 1, page 3) !

Sur le fond, le Conseil constitutionnel n'a rendu une décision que sur l'article 60 ! Dans ses commentaires du 10/10, il propose d'ailleurs des compléments d'écriture, par exemple « *déterminer des motifs particuliers justifiant que ce pouvoir puisse, sans considération de lieu, être mis en œuvre* » (cf annexe 2, p9). Nulle part, le CC n'enjoint les autorités à modifier d'autres articles !

Que le gouvernement imite le précédent de 2013-2014 sur la visite des navires ! Le CC avait laissé 13 mois pour récrire, et ce fut fait par la loi⁴, sans ordonnance !

...Octobre : clôture du cycle !

Un mois plus tard, le temps que l'entourage de la DG analyse le commentaire du 10/10 du CC sur sa décision du 22/09, les organisations syndicales (OS) étaient invitées à une 2^{ème} session.

Ce sera la dernière dans ce format, remplacé l'année prochaine par « *un webinaire régulier* » ! Et en 3 petites heures, la stupéfaction est de mise.

La stratégie de la DG : l'omerta syndicale !

La DG promet ce mécanisme de réécriture par ordonnance, au motif de :

- « l'urgence » (le CC imposant une réécriture de l'art. 60 avant le 01/09/2023) ;
- du caractère « technique » du CDN, empêchant des non-initiés (les parlementaires) à pouvoir se positionner en connaissance de cause !

En conséquence, la DG demande aux syndicats de soutenir l'amendement n°3331 au PLF2023 !

Les autres syndicats n'y voient rien à redire, ni sur la méthode, ni sur le contenu.

Techniquement, le recours à une ordonnance, n'est pas une coquetterie : c'est retirer au parlement sa capacité de discuter du contenu de la réécriture, en la confiant au seul gouvernement !

Dans ce schéma, les syndicats n'auront pas voix au chapitre. Ils seront seulement invités à prendre connaissance après coup du contenu de l'ordonnance, sans capacité d'influer sur le texte.

Un texte qui s'imposera aux personnels, sans recours possible.

Une diversion se manifeste dans un certain discours officiel ou syndical : le Conseil constitutionnel ou encore la presse seraient responsables de dégâts contre notre administration... **Alors que le danger est ailleurs : le mécanisme de l'ordonnance, s'il est validé, est un extraordinaire instrument entre les mains de la « haute » administration et du gouvernement** pour transformer la DGDDI. Entre les mains de ceux-là mêmes qui conduisent des politiques de réduction du service public douanier depuis des années.

Paris, le jeudi 27 octobre 2022

1 En Douanes, on parle de Code des douanes « national » pour le distinguer du Code des douanes de l'Union (CDU).

2 Voir notre communiqué du 22/09/2022 : *Un train (« de réforme ») peut en cacher un autre !*

3 Addendum du 24/10/2022 : lors de la séance du Comité technique de réseau (CTR) du 24/10/2022, la « haute » administration a évoqué également l'article 323-1 du CDN, relatif à la retenue douanière.

4 [Loi n° 2014-742](#) du 1^{er} juillet 2014, consécutive à la [décision n° 2013-357](#) QPC du 29/11/2013 (imposant une réécriture avant le 01/01/2015).



Annexes



N°1 : déclaration préalable SOLIDAIRES

page 3



N°2 : décision du Conseil constitutionnel

pages 4-8



N°3 : amendement du Gouvernement
au PLF 2023 soutenu par la Direction générale

pages 9-10



N°4 : Précisions
- références officielles
- quelques positions syndicales

pages 11-12



Groupe de **T**ravail de **R**éseau
art.60 du Code des Douanes
réunion du mercredi 19 octobre 2022



Missions

Liminaire

Madame la présidente,

Nous voilà réunis pour la 2^{de} fois pour traiter de l'article 60 du Code des Douanes. La 1^{ère} fois, c'était le vendredi 23 septembre, dès le lendemain de la décision du Conseil constitutionnel.

Nous étions alors assurés par la mention, dans la décision, de *la valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions*, en matière douanière.

Nous attendions les commentaires du Conseil constitutionnel pour pouvoir juger quelles pistes envisager pour régler juridiquement la situation.

Trois semaines plus tard, que de chemin parcouru...

Les commentaires du Conseil constitutionnel ont été publiés le 10 octobre.

Dès le lendemain, le mardi 11 octobre, les syndicats de la DGDDI, ici réunis, se voyaient transmettre par Madame la sous-directrice aux ressources humaines et relations sociales (SD-RH) **l'amendement du Gouvernement n°3331 au projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023) sur la réécriture de l'article 60.**

Un amendement **regrettable pour notre part, car sujet à diverses critiques** :

- **D'abord en matière calendaire** : l'amendement est daté du 7 octobre, c'est-à-dire que le Gouvernement n'a même pas attendu la publication des commentaires du Conseil constitutionnel !
- **Ensuite, dans son objet même** : il s'agit d'habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnance pour la rédaction de l'article 60 ! C'est un très mauvais signal envoyé !

1°) Un très mauvais signal envoyé sur la forme : en matière de méthode, le Conseil constitutionnel, dans sa décision, et ses commentaires, renvoie au législateur le soin de réécrire, de compléter l'article.

Certes dans le cadre de l'ordonnance, le législateur sera consulté. Mais uniquement pour habilitier en amont le Gouvernement ! Le législateur ne pourra pas se positionner sur une rédaction particulière, ni discuter en commission, ni examiner des amendements, ni débattre en séance, ni voter sur le texte final.

Politiquement, une ordonnance est une forte minoration de la capacité du parlement à se saisir de la loi. Mais ici, ce recours à l'ordonnance revêt un caractère tout particulier. Il fait fi de la décision du Conseil qui renvoyait explicitement au législateur le soin de débattre du fond de la réécriture du texte.

Là avec le recours à une ordonnance, le législateur ne pourra que constater le texte final, sans capacité d'intervention dans le processus de rédaction. Ce qui contrevient pour nous, à l'esprit même de la décision du Conseil constitutionnel. De fait cela fragilisera juridiquement le texte qui sera adopté.

2°) Un très mauvais signal envoyé sur le fond : Sans discussion parlementaire sur le texte de l'article 60 en lui-même, il sera impossible à la représentation du personnel de saisir les parlementaires pour leurs exposer nos propositions dans les prochains mois. Là, le gouvernement, en proposant cet amendement au PLF 2023 accélère le calendrier, nous dessaisissant du dossier.

Ce qui peut laisser les coudées franches au gouvernement pour réécrire dans un sens régressif le contenu de l'article 60 et d'autres articles. Le Conseil constitutionnel, dans ses commentaires, expose 2 voies possibles pour compléter le seul texte de l'article 60 :

- délimiter des lieux ou zones géographiques dans lesquels un tel pouvoir peut s'exercer ;
- déterminer des motifs particuliers justifiant que ce pouvoir puisse, sans considération de lieu, être mis en œuvre.

À ce stade, nous ne savons pas quelle est la voie privilégiée par le gouvernement.

Nous ne saurions donner un blanc-seing à une régression de la capacité d'intervention des services, aux dépens de la protection des populations et de la Collectivité.

La délégation SOLIDAIRES Douanes
Le mercredi 19 octobre 2022



Annexe 2

**Commentaires du 10/10/2022
du Conseil constitutionnel
à sa décision du 22/09/2022
sur l'article 60 du CDN
(Code des douanes « national »)**



Commentaire

Décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022

M. Mounir S.

(droit de visite des marchandises)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 juin 2022 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1044 du 22 juin 2022) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Mounir S. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 60 du code des douanes, dans sa rédaction issue du décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes.

Dans cette affaire, M. François PILLET a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 60 du code des douanes

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Le droit de visite général des agents des douanes (les dispositions objet de la décision commentée)

L'article 60 du code des douanes confère aux agents des douanes un droit de visite général applicable aux marchandises, aux moyens de transport et aux personnes, dont la mise en œuvre constitue la « *forme la plus ostensible de l'activité des agents des douanes* »¹.

Cet article est issu du décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 précité, lui-même pris sur le fondement de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier. Il n'a jamais été modifié depuis sa création.

* **La finalité de ce droit de visite général est particulièrement large** : il peut y être recouru, selon les termes de l'article 60 du code des douanes, « *pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude* »².

La jurisprudence admet avec constance qu'il puisse être mis en œuvre par les agents des douanes sans qu'il leur soit nécessaire de relever préalablement l'existence d'indices laissant présumer la commission d'une infraction³.

Sa mise en œuvre doit néanmoins être motivée par la recherche ou le constat d'une infraction au code des douanes ou à une autre législation ou réglementation que les agents des douanes ont pour mission d'appliquer, en particulier la réglementation des relations financières avec l'étranger⁴. Les agents des douanes ne peuvent dès lors en faire usage dans le but de constater une infraction qui ne relèverait pas de leur domaine de compétence⁵.

* **Les conditions encadrant l'exercice dans le temps et dans l'espace de ce droit de visite lui donnent également une portée très générale.**

D'une part, il peut être mis en œuvre de jour comme de nuit et à l'égard de toute personne se trouvant sur place.

D'autre part, il est susceptible de s'appliquer sur l'ensemble du territoire douanier⁶, et non pas seulement aux frontières⁷.

Il ne peut toutefois être effectué que sur la voie publique. En effet, l'accès à des locaux professionnels ou à des lieux d'habitation est régi par d'autres dispositions particulières du code des douanes⁸ et ne saurait dès lors se fonder sur son article 60. La Cour de cassation a, par exemple, jugé que la visite de lieux privés d'un navire, encadrée par l'article 64 du code des douanes, ne relève pas de l'article 60 de ce code⁹ qui autorise uniquement des contrôles administratifs dans les lieux publics où s'exerce l'activité du service des douanes, tels que les entrepôts douaniers, gares, ports et aéroports.

1 Claude J. Berr, « Douanes », in *Répertoire pénal Dalloz*, n° 140.

2 Il convient à cet égard de rappeler que le droit douanier, qui encadre les mouvements internationaux de marchandises, présente la particularité d'ériger en infraction tout manquement aux lois et règlements douaniers. L'article 410 du code des douanes instaure ainsi une contravention douanière de première classe en prévoyant qu'« *Est passible d'une amende de 300 euros à 3 000 euros toute infraction aux dispositions des lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque cette irrégularité n'est pas plus sévèrement réprimée par le présent code* ».

3 Cass. crim., 16 janvier 1995, n° 94-81.722 ; 5 avril 2018, n° 17-80.285. Le droit de visite général est présenté comme une prérogative à caractère administratif par certains auteurs (voir notamment Stéphane Detraz, « *Constitutionnalité du droit de contrôle général de l'Administration des douanes* », *Revue de science criminelle*, 2012, p. 589).

4 Article 453 du code des douanes. L'administration des douanes peut également mettre en œuvre les dispositions prévues par les articles 60 afin d'assurer le respect des prescriptions spéciales applicables aux échanges de certaines marchandises avec les autres États membres de l'Union européenne (article 65 B du même code).

5 La Cour de cassation juge notamment que les agents des douanes ne peuvent pas utiliser leur droit de visite pour le constat d'infractions au code de la route. Elle a donc considéré qu'en visitant un véhicule afin d'y saisir un « *détecteur anti-radar* », les agents des douanes ont mis en œuvre, par un détournement de pouvoir, des pouvoirs que la loi ne leur a pas reconnus (Cass. crim., 18 décembre 1989, n° 89-81.659).

6 L'article 43 du code des douanes précise que l'action du service des douanes s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier et, conformément à l'article 1er du même code, « *le territoire douanier comprend les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises voisines du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion* ». En outre, l'article 60 du code des douanes est rendu applicable au territoire des îles Wallis et Futuna et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (articles 38 et 52 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon). Le territoire douanier peut enfin inclure des territoires ou parties de territoires étrangers (3 de l'article 1er du code des douanes). Il en va ainsi de la principauté de Monaco, par l'effet de la convention douanière conclue avec la France.

7 Voir par exemple Cass. crim., 23 mars 1992, n° 91-83.775. Avant la modification de l'article 43 du code des douanes par la loi n° 63-1351 du 31 décembre 1963 modifiant diverses dispositions du code des douanes, l'action du service des douanes s'exerçait normalement à proximité des frontières (dans le « *rayon des douanes* »), sauf exceptions prévues ponctuellement par ledit code. L'implantation de nouveaux bureaux à l'intérieur du territoire douanier et la volonté d'éviter l'encombrement des postes frontières ont justifié l'élargissement du champ géographique d'action des services à l'ensemble du territoire douanier, ces derniers continuant d'exercer certaines prérogatives de surveillance spéciale dans le « *rayon des douanes* »

8 Cf. *infra*, les articles 63 *ter* à 64 relatifs au droit d'accès aux locaux et lieux à usage professionnel et aux visites domiciliaires.

9 Cass. com., 12 février 2002, n° 99-15.899.



* **Les visites opérées sur le fondement de l'article 60 du code des douanes peuvent porter sur tout type de marchandise**, mais aussi sur tout moyen de transport et sur les personnes, dans des conditions et sous certaines limites qui ont été précisées par la jurisprudence.

S'agissant de la visite des moyens de transport, la Cour de cassation a notamment jugé que ces dispositions ne sauraient être interprétées comme autorisant les agents des douanes à procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant¹⁰.

S'agissant de la « visite » des personnes, la Cour de cassation a d'abord exclu la possibilité de procéder, sur le fondement de l'article 60 du code des douanes, à la fouille d'un portefeuille pour y saisir un document, considérant qu'une telle opération était assimilable à une perquisition ou visite domiciliaire¹¹, avant d'interpréter ces mêmes dispositions comme autorisant la fouille des bagages – par exemple un sac à main¹² – ou des vêtements¹³, ainsi que la réalisation de palpations sur la personne. En revanche, la Cour de cassation a précisé que ces dispositions ne sauraient autoriser une fouille à corps, impliquant le retrait des vêtements, une telle mesure ne pouvant être mise en œuvre, aux termes de l'article 323-7 du même code, qu'en cas de retenue douanière¹⁴.

* **Le déroulement des visites et les modalités concrètes des contrôles opérés sur le fondement de l'article 60 n'ayant pas été précisés par le code des douanes, la jurisprudence en a également encadré différents aspects.**

La Cour de cassation a ainsi jugé que les agents des douanes ne peuvent appréhender matériellement les indices recueillis dans le cadre d'un contrôle qu'à la condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre dans les meilleurs délais à l'officier de police judiciaire compétent pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, qu'ils ne puissent faire l'objet d'aucune atteinte à leur intégrité¹⁵.

Elle a par ailleurs admis que les agents des douanes puissent, à l'occasion de l'exercice de leur droit de visite, recueillir des déclarations en vue de la reconnaissance des objets découverts, tout en jugeant qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition de la personne contrôlée¹⁶.

En ce qui concerne, enfin, la possibilité de contraindre les personnes contrôlées à rester à la disposition des agents des douanes, la Cour de cassation jugeait, jusqu'à récemment, que l'article 60 du code des douanes n'autorisait aucune mesure coercitive. [...]

Depuis un arrêt du 19 décembre 2018, la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence en considérant – d'abord de manière implicite, puis explicitement – que le droit de visite constitue une « mesure de contrainte » et qu'il ne peut s'exercer que « le temps strictement nécessaire à la réalisation des opérations de visite, qui comprennent le contrôle de la marchandise, du moyen de transport ou de la personne, la consignation, dans un procès-verbal, des constatations faites et renseignements recueillis, ainsi que, le cas échéant, les saisies et la rédaction du procès-verbal afférent »¹⁹. Elle juge en conséquence qu'à l'issue du droit de visite, en dehors de l'hypothèse où sont réunies les conditions permettant une retenue douanière, et sauf dispositions spécifiques, les agents des douanes ne sont pas autorisés à continuer à retenir la personne contrôlée contre son gré²⁰.

[...]

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La version des dispositions contestées et les griefs du requérant

* Comme indiqué ci-dessus, l'article 60 du code des douanes a été créé par le décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes et n'a jamais été modifié depuis. Le Conseil constitutionnel était donc nécessairement saisi de cet article dans sa rédaction initiale, dont il a implicitement admis la valeur législative en faisant mention, dans les visas de la décision commentée, de la loi de finances pour 1949 à laquelle le décret de 1948 avait été annexé, comme il l'avait fait dans deux précédentes décisions³².

* Le requérant reprochait à ces dispositions de permettre aux agents des douanes de procéder, en toutes circonstances et sans contrôle effectif de l'autorité judiciaire, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, le cas échéant par l'emploi de mesures coercitives. Il en résultait, selon lui, une méconnaissance de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et des droits de la défense.

10 Cass. crim., 23 février 2022, n° 21-85.050.

11 Cass. crim., 15 octobre 1984, n° 83-93.689.

12 Cass. crim., 26 février 1990, n° 87-84.475.

13 Cass. crim., 22 février 2006, n° 04-87.027.

14 Cass. crim., 26 janvier 2022, n° 21-84.228.

15 Cass. crim., 26 octobre 2016, n° 16-82.463.

16 Cass. crim., 18 mars 2020, no 19-84.372.

[...]

19 Cass. crim., 19 décembre 2018, n° 18-83.297 ; 13 juin 2019, n° 18-83.297 ; 18 mars 2020, n° 19-84.372. Cette interprétation rapproche ainsi l'article 60 du code des douanes de l'article 61 du même code qui impose à tout conducteur d'un moyen de transport de se soumettre aux injonctions des agents des douanes et dont le caractère contraignant avait déjà été reconnu par la jurisprudence (Cass. crim., 28 mai 1984, n° 82-91.539).

20 Cass. crim., arrêt précité du 13 juin 2019. Si l'annulation du droit de visite irrégulièrement prolongé peut en conséquence être demandée, la Cour de cassation a toutefois précisé que le maintien d'une personne à la disposition des agents des douanes dans le cadre de l'exercice du droit de visite, au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de cette mesure et à l'établissement du procès-verbal qui la constate, n'entraîne l'annulation de la procédure de contrôle douanier qu'à compter du moment où la mesure de contrainte cesse d'être justifiée (Cass. crim., 16 juin 2021, n° 21-80.614).

[...]

32 Décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, et n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*.



B. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux contrôles, fouilles et visite de véhicules et de personnes

Le Conseil constitutionnel a été saisi à de nombreuses reprises de dispositions prévoyant le contrôle, la fouille et la visite de véhicules ou de personnes. Si le fondement constitutionnel sur la base duquel il contrôle de telles dispositions a connu une évolution, le Conseil a continué à opérer, en la matière, un contrôle classique de la conciliation opérée par le législateur pour s'assurer que les dispositions déferées ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

1. – L'évolution de la norme de contrôle

*** Jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil opérait le contrôle de telles dispositions sur le fondement de la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution.**

En effet, jusqu'à sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999³³, le Conseil constitutionnel considérait que la liberté individuelle englobait, notamment, celle d'aller et de venir ainsi que le droit au respect de la vie privée.

Toutefois, depuis cette décision, le Conseil constitutionnel assure une protection autonome de la liberté d'aller et de venir – qu'il rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003³⁴ et envisage comme une composante de la liberté personnelle³⁵ – ainsi que du droit au respect de la vie privée – qu'il rattache à l'article 2 de la Déclaration de 1789 depuis sa décision n°99-416 DC du 23 juillet 1999³⁶.

À compter de sa décision du 16 juin 1999 précitée, le Conseil constitutionnel a ainsi recentré le champ de la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution, aux seules mesures privatives de liberté³⁷ dont il exige qu'elles satisfassent, en substance, à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité³⁸ et qu'elles donnent lieu à une intervention systématique et prompte du juge judiciaire³⁹.

[...]

En revanche, c'est sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée que le Conseil contrôle désormais des dispositions relatives aux contrôles, fouilles et visites des bagages, véhicules et personnes, qui ne sont pas regardées comme privatives de liberté au sens de l'article 66 de la Constitution⁴⁴.

Le Conseil opère à cet égard un contrôle de conciliation, qui se traduit par la formulation traditionnelle selon laquelle « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »⁴⁵.

[...]

3. – Les décisions rendues sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée

[...]

* Il résulte de cet exposé jurisprudentiel que, saisi de dispositions qui permettent des contrôles, des fouilles ou des visites de véhicules ou de personnes, le Conseil veille à ce que le législateur opère une conciliation équilibrée entre les objectifs poursuivis et les atteintes à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée résultant de telles dispositions.

À cet égard, s'il n'exige pas nécessairement l'intervention d'un juge judiciaire pour la conduite de ces opérations, il prend en compte la nature des moyens de contrôle conférés à l'autorité publique et s'assure que de telles dispositions, par les conditions particulières que le législateur fixe pour leur exercice (périmètre, durée, motifs de mise en œuvre – qui peuvent être, notamment, liés à la suspicion de commission d'une infraction, recherches d'infractions particulière ou au risque de troubles à l'ordre public), ne permettent pas des contrôles généralisés et discrétionnaires.

33 Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, cons. 2.

34 Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, cons. 8.

35 Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, cons. 7.

36 Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, cons. 45.

37 Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 précitée, cons. 2 et 20.

38 Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, cons. 13.

39 Pour un rappel des exigences constitutionnelles relatives à l'intervention du juge judiciaire, voir le commentaire de la décision n° 2021-983 QPC du 17 mars 2022, M. X et autres (Intervention du juge judiciaire en cas de maintien d'un étranger en zone d'attente).

[...]

44 Voir par exemple, au sujet des contrôles d'identité, décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République), paragr. 17.

45 Voir notamment les décisions n° 2017-674 QPC du 1er décembre 2017 précitée, paragr. 4, et n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, M. Farouk B. (Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme), paragr. 12.



C. – L'application à l'espèce

* **Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord énoncé les normes de référence de son contrôle.** Il a ainsi cité les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et rappelé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d'aller et de venir et le respect de la vie privée, protégés par ces articles 2 et 4 (paragr. 3 et 4).

Le Conseil a ensuite décrit l'objet de l'article 60 du code des douanes, qui autorise les agents des douanes à procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes (paragr. 5).

Comme exposé dans la présentation des dispositions contestées, et ainsi que le rappelait l'arrêt de renvoi de la QPC, cet article avait donné lieu à une importante jurisprudence de la Cour de cassation pour entourer la mise en œuvre du droit de visite des agents des douanes de certaines garanties que la loi ne prévoyait pas. Pour opérer son contrôle sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée, le Conseil a dès lors pris en compte ces garanties en soulignant qu'*« Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation notamment que les agents des douanes ne peuvent pas procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant, ni procéder à une fouille à corps de la personne contrôlée »* et que ces agents *« ne peuvent maintenir à leur disposition l'intéressé que le temps strictement nécessaire à leur mission et ne sont autorisés à recueillir que les déclarations faites en vue de la reconnaissance des objets découverts »* (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel devait alors apprécier si les dispositions examinées, ainsi interprétées, permettaient d'assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi par le législateur et la protection de la liberté d'aller et venir et du droit au respect de la vie privée.

Dans le cadre de cette appréciation, le Conseil a réaffirmé, dans la droite ligne de précédentes décisions intéressant des opérations douanières⁷⁰, que la lutte contre la fraude douanière participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et qu'elle *« justifie que les agents des douanes puissent procéder à la fouille des marchandises, des véhicules ou des personnes »* (paragr. 7). Ce faisant, le Conseil a souligné que la poursuite de cet objectif est de nature à fonder l'exercice d'un droit de visite spécifique au profit des agents des douanes.

Le respect des exigences découlant des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 implique néanmoins que les pouvoirs de ces agents soient entourés de garanties suffisantes.

Or, le Conseil constitutionnel a constaté que *« les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder à ces opérations pour la recherche de toute infraction douanière, sur l'ensemble du territoire douanier et à l'encontre de toute personne se trouvant sur la voie publique »* (paragr. 8).

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé qu'*« En ne précisant pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations, tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée »* (paragr. 9).

Ce faisant, le Conseil a jugé que, nonobstant les garanties apportées par la jurisprudence de la Cour de cassation pour l'exercice du droit de visite par les agents des douanes, les dispositions ne soumettaient la mise en œuvre du pouvoir de visite à aucune condition propre à en circonscire l'application. Ainsi que l'indique la décision, de telles conditions auraient notamment pu consister, par exemple, à délimiter des lieux ou zones géographiques dans lesquels un tel pouvoir peut s'exercer, ou encore à déterminer des motifs particuliers justifiant que ce pouvoir puisse, sans considération de lieu, être mis en œuvre.

Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution l'article 60 du code des douanes, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs (paragr. 10).

* **Pour finir, le Conseil constitutionnel a déterminé les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions.**

Comme il l'avait fait lors de la censure de dispositions législatives organisant d'autres opérations douanières⁷¹, le Conseil a considéré que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait entraîné des conséquences manifestement excessives (paragr. 12) puisqu'elle aurait alors eu pour effet d'interdire toute opération de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes par les agents des douanes.

Le Conseil a donc reporté au 1^{er} septembre 2023 la date de cette abrogation, afin de permettre au législateur de redéfinir un nouveau cadre adapté aux visites opérées en matière douanière. Jusqu'à cette date (ou jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme), les dispositions actuelles de l'article 60 du code des douanes restent applicables.

Enfin, concernant les effets que les dispositions censurées ont produits avant la date de publication de la décision, le Conseil a jugé que les opérations effectuées sur le fondement de l'article 60 avant cette date ne peuvent pas être contestées sur le fondement de l'inconstitutionnalité constatée (même paragr.).

⁷⁰ Voir notamment les décisions nos 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 7, et 2018-764 QPC du 15 février 2019, *M. Paulo M. (Droit de communication aux agents des douanes des données de connexion)*, paragr. 6.

⁷¹ Voir notamment les décisions n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres (Retenue douanière)*, cons. 9, et n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 10.



Annexe 3

**Amendement présenté
par le Gouvernement
au PLF 2023 le 07/10/2022**

**pour légiférer par ordonnance
pour réécrire le Code des Douanes !**



ASSEMBLÉE NATIONALE

7 octobre 2022

PLF POUR 2023 – (N° 273)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

présenté par le Gouvernement

N° I-3331

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 11: , insérer l'article suivant:

Après l'article 11, au I du titre premier de la première partie, insérer, dans une subdivision : « C – Autres mesures » l'article suivant :

"Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi, pour :

1° Modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur l'ensemble du territoire douanier ;

2° Actualiser et modifier toutes les dispositions du code des douanes permettant d'assurer la mise en œuvre des modifications mentionnées au 1° et d'en tirer les conséquences sur les contrôles et les enquêtes douaniers ;

3° D'une part, rendre applicables, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions mentionnées aux 1° et 2° dans les îles Wallis-et-Futuna et, d'autre part, procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie et les collectivités de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

4° Prendre toutes les mesures de cohérence résultant de la mise en œuvre des 1° à 3°.

L'ordonnance est prise dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance."

EXPOSÉ SOMMAIRE

Instrument juridique essentiel tant dans le cadre de l'établissement de l'assiette et du contrôle de la perception des ressources propres de l'Union européenne et des autres taxes relevant de la fiscalité douanière que pour la lutte contre les trafics illicites de marchandises, l'article 60 du code des douanes institue, au profit des agents des douanes, un droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, aux fins d'accomplissement de leurs missions de contrôle.

Dans une décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que la lutte contre la fraude en matière douanière, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, justifie que les agents des douanes puissent procéder à la fouille des marchandises, des moyens de transport ou des personnes.

Toutefois, l'article 60 du code des douanes est contraire à la Constitution car il ne contient pas de précisions suffisantes en ce qui concerne « le cadre applicable à la conduite de ces opérations, tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction ». Cet article n'assure donc pas une « conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée ».

Au motif que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles « entraînerait des conséquences manifestement excessives », le Conseil constitutionnel a décidé de reporter au 1^{er} septembre 2023 la date de l'abrogation de cet article. Le Conseil a ainsi reconnu la portée très déstabilisatrice de sa décision pour les missions de la douane.

Dans ces conditions, il est urgent de réformer l'article 60 du code des douanes, avant cette échéance, afin d'assurer une conciliation équilibrée entre l'exercice des droits et libertés que la Constitution garantit et la lutte contre la fraude douanière, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions douaniers.

Le recours à une ordonnance paraît adapté compte tenu, d'une part, de la technicité des modifications à apporter, directement liées à la pratique opérationnelle de la douane, et de la complexité des travaux à mener qui rendent inatteignable de proposer une solution au Parlement dès le présent projet de loi et, d'autre part, du délai de mise en conformité ménagé par le Conseil constitutionnel, qui ne permet l'adoption d'une mesure en projet de loi de finances pour 2024.

La réforme consistera à encadrer le pouvoir de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, de sorte à en circonscire son application par les agents des douanes.

Dans cette perspective, le présent article a pour objet de prévoir une habilitation du Gouvernement, fondé sur l'article 38 de la Constitution, afin de procéder, par voie d'ordonnance :

- à la réforme de l'article 60 du code des douanes ;
- à l'actualisation et à la modification de diverses dispositions du code des douanes, afin de les rendre cohérentes avec la réforme de l'article 60 du code des douanes ;
- à l'application de cette réforme, avec les actualisations qu'elle implique, aux collectivités d'outremer et à la Nouvelle-Calédonie.



Annexe 4

Précisions

Références législatives & Contre-réformes



Annexe n°4 : Précisions

A) Références officielles

Références	Articles
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789	Article 2 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. » Article 4 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. »
Constitution du 4 octobre 1958	Article 66 : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »
Code des douanes (national)	Article 60 : « Pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes. »



B) Contre-réformes – quelques positions syndicales

Dénomination		POUR	ABSTENTION	CONTRE
Retraites 1993 (« réforme Balladur »)	Privé : - Allongement de la durée de cotisations : 37,5 → 40 ans - Baisse des pensions par relèvement calcul : 10 → 25 meilleures années			SOLIDAIRES , CFDT, CFTC, CGC, CGT, FO
Retraites 2003 (« réforme Fillon »)	Public et privé : - Système de décote (5%/an) & surcote (3%/an) - durcissement octroi préretraites Fonctionnaires : - Allongement de la durée de cotisations : 37,5 → 40 ans - régime complémentaire par capitalisation (RAFP)	CFDT, CGC		SOLIDAIRES , CFTC, CGT, FO, UNSA
Retraites 2010 (« réforme Fillon II » ou « Wœrth »)	SURV : attaques sur la « bonification » / compensation - services minimum : 15 → 17 ans - âge légal : 55 → 57 ans OPCO-AG : - âge légal : 60 → 62 ans - taux plein : 65 → 67 ans	CFDT, CFTC, SNCD, UNSA		SOLIDAIRES , CGT, FO
CPP - Contrats pluriannuels de performance (-360 agents/an pendant 5 ans)	CAP 2009	CFDT, CFTC, SNCD, FO, UNSA		SOLIDAIRES , CGT
	CAP 2012	CFDT, CFTC, USD-FO, UNSA	CGT	SOLIDAIRES
PPCR (grilles indiciaires rallongées, déclassements d'échelon, harmonisation des grilles afin de favoriser la mobilité forcée des fonctionnaires)		CFDT, CFTC, CGC, UNSA		SOLIDAIRES , CGT, FO
PSD 2015-2018 (-800 emplois, suppression de dizaines de services)		CFDT, CFTC, USD-FO (signature de l'accord d'accompagnement)		SOLIDAIRES , CGT
TMF 2019-2024 (-700 emplois directs a minima ; perte de 95% des taxes collectées par la DGDDI)		CFDT, CFTC, CGT, USD-FO, UNSA, CGC (signature de l'accord d'accompagnement)		SOLIDAIRES



Syndicat SOLIDAIRES Douanes

93 bis rue de Montreuil, boîte 56 – 75011 PARIS

tél : 01 73 73 12 50

site internet : <http://solidaires-douanes.org>

courriel : contact@solidaires-douanes.org

adhésion : solidaires-douanes.org/-adhesion-

Un syndicalisme clair et sincère !