



SOLIDAIRES avait vu juste : Le Conseil constitutionnel refuse que le Gouvernement s'octroie les pleins pouvoirs pour réécrire le Code des douanes !



Pas de trêve constitutionnelle pendant la trêve des confiseurs

Le 29 décembre 2022, le Conseil constitutionnel vient de décider de censurer¹ le projet gouvernemental de réécriture du Code des douanes par ordonnance.

Techniquement, est censuré parmi d'autres articles, l'article 98 de la loi de finances pour 2023 créé par l'amendement gouvernemental I-3331 au Projet de loi de finances (PLF) 2023.

C'est une certaine réaffirmation de la primauté du droit et de la démocratie parlementaire, envers une velléité gouvernementale d'attaque arbitraire contre un certain nombre de moyens réglementaires douaniers.

C'est une décision d'autant plus forte qu'elle répond à une auto-saisine.

En effet, le Conseil constitutionnel, saisi sur divers points de la loi de finances 2023 par deux groupes de parlementaires à l'Assemblée nationale (Les Républicains – LR – et Nouvelle union populaire écologique et sociale – NUPES), s'est également saisi directement sur divers autres points.

Parmi ces derniers figurait donc le projet gouvernemental de réécriture du Code des douanes par ordonnance.



Confirmation de l'analyse de SOLIDAIRES

Ainsi que l'avait analysé SOLIDAIRES dès le mois d'octobre², le projet de recours à ordonnance pour réécrire le Code des douanes allait à l'encontre de la décision du Conseil constitutionnel du 22 septembre 2022.

En effet, dans leur décision n°2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, les Sages avaient été doublement clairs :

Or dans son amendement I-3331 créant un article 98 à la loi de Finances 2023, le Gouvernement dérogeait de 2 manières à cette décision :

- 1°) Sur le fond : seule la rédaction *telle quelle* de l'article 60 du Code des douanes (CDN)³ doit être modifiée avant le 1^{er} septembre 2023. Et seulement cet article.
- 2°) Sur la forme : c'est au législateur, c'est-à-dire aux parlementaires, qu'est confié la réécriture. Cela n'est pas nouveau. En illustre en Douanes, la décision il y a quelques années du Conseil constitutionnel envers les articles 62 et 63 du CDN !⁴
- 1°) Sur le fond : le projet gouvernemental était de modifier potentiellement tout article du Code des douanes selon sa convenance ! Soit bien au delà de la décision du Conseil constitutionnel du 22/09/2022.
- 2°) Sur la forme : le recours à une ordonnance confie les pleins pouvoirs législatifs au gouvernement, et retire aux parlementaires leur capacité en la matière ! Une ordonnance supprime toute capacité d'écriture, d'échange, d'amendement, de vote sur un texte.

¹ Source : Décision n°2022-847 DC du 29/12/2022 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022847DC.htm>)

² Source : notre communiqué du 27/10/2022 : *Le Gouvernement demande les pleins pouvoirs pour réécrire le Code des douanes !* et notre courrier adressé aux parlementaires le 31/10/2022 (<http://solidaires-douanes.org/droit-visite>)

³ En Douanes, on parle de Code des douanes « national » (CDN) pour faire la distinction avec le Code de l'Union douanière européenne (CDU).

⁴ Source : Décision 2013-357 QPC du 29/11/2013 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013357QPC.htm>)



La méthode et l'argumentaire du Gouvernement sont déboutés

Le Gouvernement et ses relais (à la DG et dans la sphère syndicale) arguaient 2 motifs pour une réécriture du CDN par ordonnance : l'urgence et la technicité. Depuis le début SOLIDAIRES Douanes ne partage clairement pas cette position, car il suffit de regarder un peu en arrière.

- **Urgence ?** Dans sa décision du 22/09/2022 envers la rédaction *telle quelle* de l'article 60 du Code des douanes (CDN), le Conseil constitutionnel laisse un an pour la réécriture dudit article. Un an, c'est le même temps que le Conseil constitutionnel a laissé voilà 9 ans ET pour réécrire 2 articles du CDN : l'article 62 et l'article 63.

Et le délai fut pleinement respecté par le législateur (cf *tableau ci-contre*).

- **Technicité ?** Bien-sûr tous les parlementaires ne peuvent être compétents sur tous les sujets ! Pour rappel, aucun être humain n'est omniscient. C'est la raison des Commissions spécialisées (celle des lois par ex.). Cela permet aux parlementaires de s'investir séparément de manière poussée sur des sujets spécifiques !

Censures du Conseil constitutionnel (CC) sur l'écriture *telle quelle* d'articles du CDN

Articles du CDN		Art. 62 Art. 63	Art. 60
Date décision du CC		29/11/2013	22/09/2022
Calendrier fixé par le CC pour la réécriture	Date limite fixée au législateur	01/01/2015	01/09/2023
	Equivalence en nombre de jours accordés	396 jours (365j + 1 mois + 1j)	343 jours (365j - 22j)
Calendrier tenu par le législateur	Date de la loi rectificative	01/07/2014 (loi 2014-742)	Néant pour l'instant
	Equivalence en nombre de jours pris	213 jours (7 mois + 1 mois + 1 jour)	

Est donc compréhensible la décision constitutionnelle de censurer le projet gouvernemental de s'octroyer les pleins pouvoirs, via ordonnance, pour réécrire le Code des douanes.



Les affaires sérieuses commencent désormais

Cette décision constitutionnelle est implacable : le Conseil constitutionnel est au sommet de la hiérarchie des instances juridictionnelles.

Une décision émanant de sa part ne peut être contestée, sauf par le Souverain lui-même, c'est-à-dire par le Peuple français lors d'un référendum.

Mais nous imaginons mal sa consultation sur ce point, quand le Gouvernement se refuse par ailleurs d'en organiser sur la régressive « réforme » des retraites.

Sur le rejet du mécanisme de l'ordonnance, nous insistons sur un point : SOLIDAIRES Douanes est le seul syndicat à avoir tenu cette position de bon sens, juridiquement et politiquement !

La revue de l'exercice des missions douanières ne saurait être confiée via un chèque en blanc à des autorités gouvernementales méprisant par ailleurs la Direction générale des douanes et droits indirects (D.G.D.D.I). Faire entrer le loup dans la bergerie, très peu pour nous.

C'était la condition évidemment nécessaire mais non suffisante pour s'éviter le pire (la modification de tout article du CDN). Le combat continue désormais sur le seul article 60, et avec un parlement où les partisans du Gouvernement sont nombreux.

Nous remercions les agents qui, en confortant notre représentativité dans les 3 catégories (A, B et C), lors des élections professionnelles de décembre 2022, ont compris et réaffirmé la nécessité d'un syndicalisme véritablement SOLIDAIRES.

Un syndicalisme utile, technicien et pugnace : pour les missions, les personnels et la Collectivité.

Nous réaffirmons notre disponibilité pour travailler à une réécriture de l'art. 60 dans le sens de l'intérêt des personnels et des usagers : en rappelant la proposition du Conseil constitutionnel d'une précision technique (sélection selon le *comportement* de la personne et la *conduite* du véhicule).

Et non pas dans le sens d'une restriction géographique de l'usage de l'article 60, option privilégiée jusqu'alors par la Directrice générale et la plupart des autres syndicats. Les mêmes qui ont cautionné le transfert/abandon des missions fiscales (TMF, cf p7) ! Une coïncidence sans doute ??

Après avoir taillé une croupière à la branche opérations commerciales (OPCO), au tour de la branche Surveillance (SURV) mon brave gabelou ! Ce serait la mort des brigades à l'intérieur du territoire. SOLIDAIRES est contre cette option qui nuirait au travail de nos collègues au plus près de leur bassin de vie, ainsi qu'à la protection de la population qui a, faut-il le rappeler, *valeur constitutionnelle*.

Paris, le mercredi 4 janvier 2023



Annexe n°1

Communiqué de presse
du Conseil constitutionnel
sur la réécriture du CDN
(Code des douanes « national »)
via ordonnance dans le PLF 2023
(projet de loi de finances pour 2023)



Conseil constitutionnel

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022

(Loi de finances pour 2023)

Saisi de la loi de finances pour 2023, le Conseil constitutionnel écarte des critiques relatives à sa procédure d'adoption et censure sept cavaliers budgétaires

Par sa décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des dispositions de la loi de finances pour 2023 dont il avait été saisi par deux recours émanant, chacun, de plus de soixante députés.

[...]

* Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel a également examiné la question de procédure de savoir si certaines dispositions de la loi déferée constituaient des « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire des dispositions ne relevant pas du champ des lois de finances défini par la LOLF.

[...]

Au nombre des dispositions censurées pour ce motif de procédure figure notamment l'article 98 de la loi déferée habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures **relevant du domaine de la loi** pour 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.

Le Conseil constitutionnel rappelle, à cet égard, que l'abrogation de l'article 60 du code des douanes qu'il a prononcée par sa décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022 ne prendra effet qu'au 1^{er} septembre 2023 et que, jusqu'à cette date ou jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme consécutive à cette censure, les dispositions actuelles de l'article 60 du code des douanes restent applicables.

⁵ Source : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2022-847-dc-du-29-decembre-2022-communiquede-presse>



Annexe n°2

Décision du Conseil constitutionnel sur la réécriture du CDN

(Code des douanes « national »)

via ordonnance dans le PLF 2023

(projet de loi de finances pour 2023)



**Annexe n°2 : décision⁶ du 29/12/2022 du Conseil constitutionnel
sur la réécriture du CDN via ordonnance dans le PLF 2023**
(retranscription remise en page – nous soulignons les passages importants)

Conseil constitutionnel

Décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022

Loi de finances pour 2023

[Non conformité partielle]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances pour 2023, sous le n° 2022-847 DC, le 19 décembre 2022 [...].

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- le code des douanes ;
- [...]
- le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées à la demande du Conseil constitutionnel par la présidente de l'Assemblée nationale, enregistrées le 21 décembre 2022 ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 décembre 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

[...]

- **Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :**

63. L'article 82 introduit un nouvel article 343 bis au sein du code des douanes afin de prévoir que l'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de certains droits ou taxes.

[...]

65. L'article 98 habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour 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.

[...]

70. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

[...]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Sont contraires à la Constitution les articles 82, 83, 98 [...] de la loi de finances pour 2023.

[...]

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 décembre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 29 décembre 2022.

JORF n°0303 du 31 décembre 2022, texte n° 2

ECLI : FR : CC : 2022 : 2022.847.DC

⁶ Source : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022847DC.htm>



Annexe n°3 : Précisions



A) Lexique

Sigle	Articles
CC	Conseil constitutionnel
CDN	Code des douanes (« national »). Distinct du Code de l'Union douanière européenne (ou Code des douanes de l'Union – CDU).
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGC	Confédération générale des cadres
CGT	Confédération générale du travail
OPCO-AG	Branche Opérations commerciales et administration générale
PLF	Projet de loi de finances
SURV	Branche Surveillance
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
USD-FO	Union Syndicale des Douanes – Force Ouvrière (composée du Syndicat National des Cadres des Douanes [SNCD] et du syndicat Force Ouvrière [FO])



B) 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	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. »



C) 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 (parcours professionnels, carrières et rémunérations) → 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 (Projet stratégique douane 2018) → - 800 emplois, suppression de dizaines de services		CFDT, CFTC, USD-FO (signature de l'accord d'accompagnement)		SOLIDAIRES , CGT
Mobilisation printemps 2019 (déclenchée par le Brexit) → +65€/mois + amélioration de l'habillement + chantiers immobiliers. LE TOUT SANS CONTRE-RÉFORME (pas de caution de suppressions de postes ou de missions, pas de validation de reculs en matière de carrière, etc.)		SOLIDAIRES , CFDT, CFTC, CGT, USD-FO, UNSA, CGC (signature de l'accord)		<i>Nota bene : contrairement à ce que certains ont (sans doute) intérêt à faire croire, SOLIDAIRES ne s'oppose pas par principe : seulement aux mesures bafouant l'intérêt général et des personnels.</i>
TMF 2019-2024 (Transfert/abandon des missions fiscales) → -700 emplois directs à minima ; → perte de 95% des taxes collectées par la DGDDI.		CFDT, CFTC, CGT, USD-FO, UNSA, CGC (signature de l'accord d'accompagnement)		SOLIDAIRES



D) Table des matières

Communiqué	pages 1 et 2
Annexes	pages 3 à 7
N°1 : Communiqué de presse du Conseil constitutionnel du 29/12/2022 (extraits)	pages 3 et 4
N°2 : Décision du Conseil constitutionnel du 29/12/2022 (extraits)	pages 5 et 6
N°3 : Précisions (lexique, références, positions syndicales, table des matières)	page 7

SOLIDAIRES avait vu juste :

**Le Conseil constitutionnel refuse
que le Gouvernement s'octroie
les pleins pouvoirs pour réécrire
le Code des douanes !**



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-