

Paris, le jeudi 08 juin 2023

Mesdames et Messieurs les parlementaires

Objet : Projet de loi Douanes.

Réf : - Décision n°2022-1010 QPC du 22 septembre 2022¹
- Note d'information SOLIDAIRES Douanes de mai 2023 adressée aux parlementaires

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Nous vous saisissons sur le *projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces*, en cours d'examen ce printemps au Parlement.

Après notre note d'information spécifiquement relative à la proposition de réécriture de l'article 60 du Code des douanes, consécutive à la décision du Conseil constitutionnel du 22/09/2022, adressée auprès de vous le mois dernier (références en entête), nous vous transmettons ici notre analyse élargie du contexte.

Le présent projet de loi (PjL) est problématique sur bien des points depuis le départ dans son processus d'élaboration, les organisations syndicales n'ayant été nullement associées à la prise de décision, mais seulement concertées à posteriori à diverses étapes du processus.

Néanmoins, ce PjL recouvre un intérêt, celui de parler de la Douane, de la mettre en avant avec un texte qui lui est consacré.

C'est une opportunité rare pour les personnels de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (D.G.D.D.I.), car l'espace jusqu'alors réservé à cette administration fiscale dans le débat parlementaire est très ténu, limité aux lois de finances (LF).

De surcroît depuis 2019, les lois de finances en consacrant le transfert des missions de fiscalité douanière (TMF) depuis la DGDDI vers la Direction générale des Finances Publiques (DGFIP), ont très mauvaise presse en interne (aussi bien à la DGDDI qu'à la DGFIP) car elles affaiblissent la dimension fiscale et comptable de la DGDDI, tout en ne donnant pas de moyens dédiés à la DGFIP, le tout entraînant une dégradation du service rendu aux professionnels contribuables et une perte de ressources publiques².

Derrière la censure constitutionnelle de la rédaction de l'article 60 du Code des douanes (CD) -relatif au *droit de visite* des personnels des douanes-, fait générateur du présent PjL, nous observons un certain nombre de dispositifs complémentaires sur lesquels nous revenons ici.

Dans sa décision du 22/09/2022, le Conseil constitutionnel (CC) censure la rédaction *telle quelle* de l'article 60 du CD, considérant que le droit de visite des personnels douaniers est alors exorbitant de droit commun et attentatoire à la libre-circulation des personnes.

Le CC précise néanmoins en parallèle à sa décision que la lutte contre la fraude (LCF) et plus précisément la recherche des auteurs d'infraction en matière douanière a une *valeur constitutionnelle*. Ce point d'équilibre dans la décision constitutionnelle est fondamental car, par cette réaffirmation de la légitimité de la portée de la mission, il sous-tend une nécessaire et conséquente mise en adéquation en matière de moyens sur l'ensemble du territoire. Nous y reviendrons.

Le CC propose 2 voies de cadrage de la rédaction de l'article 60, qui sont dans sa décision 2 options exclusives l'une de l'autre :

- l'option géographique, où la rédaction telle quelle de l'article 60 pourrait être conservée mais devrait être limitée à une partie du territoire strictement définie ;
- l'option fonctionnelle, où la mise en œuvre du droit de visite serait organisée sous l'autorité du parquet sur l'ensemble du territoire.

Alors que le CC présente une alternative dans le cadrage (géographique *ou* fonctionnel), le présent PjL embrasse les 2 options (géographique *et* fonctionnel), respectivement dans les articles 1 et 2 du PjL. Pour SOLIDAIRES Douanes, ce point est problématique pour 2 raisons :

- il dépasse le champ de décision du CC, en allant très au-delà, alors que le CC n'y enjoint pas ;
- il neutralise l'action des services, tout particulièrement ceux de la Surveillance, ce qui porte atteinte à la recherche constitutionnelle d'auteurs d'infractions douanières.

¹ Source : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/20221010QPC.htm>

² Source : <http://www.solidaires-douanes.org/destruction-missions-fiscales>

Le cadrage géographique prévu à l'article 1 remet en avant la notion de rayon des douanes, défini à l'article 44 du Code des douanes. Jusqu'alors cette notion impliquait une présence et un contrôle *renforcé*. Désormais, avec la rédaction proposée par le PJJ, l'évolution est majeure, elle sous-tend une présence et un contrôle *possible*.

Pour rappel, depuis l'Acte unique et l'abolition progressive des frontières intérieures consacrées par la transformation de la Communauté économique européenne (CEE) en Union européenne (UE), la DGDDI est en restructuration permanente. Elle a perdu un quart de ses effectifs pendant que les flux commerciaux ont été multipliés par un facteur 10.

De fait, face à la pénurie d'effectifs, depuis 3 décennies la tendance est à une concentration des moyens vers les « frontières tierces » (avec les pays tiers à l'UE)³. Trois données permettent de visualiser l'effacement de la DGDDI de pans entiers du territoire :

- Trois quarts des arrondissements français ont été désertés par l'administration des douanes. La DGDDI ayant quitté les sous-préfectures et diverses préfectures en région pour se concentrer vers les métropoles et quelques points frontaliers. Pour autant, même en ces points la couverture est insuffisante. Ainsi à Roissy, dans le fret aérien, seul un colis sur 1000 est contrôlé physiquement par les agents. De même pour le fret maritime, 1 seul conteneur sur 1000 est contrôlé physiquement au Havre.
- La garde-côtes des douanes, administration compétente pour la gestion de la zone économique exclusive (ZEE) est absente de deux océans entiers, négligeant considérablement l'Outre-mer. En sus de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Océan atlantique, la garde-côtes des douanes est en effet absente de l'Océan Indien (aucun moyen de projection à La Réunion, à Mayotte, et encore moins dans les îles Éparses et les Terres australes et antarctiques françaises - TAAF) et de l'Océan Pacifique (aucun moyen de projection en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et à Wallis-et-Futuna). Les enjeux en matière de souveraineté sont pourtant nombreux. Outre la ressource halieutique et la lutte contre le braconnage, les sous-sols de ces espaces abritent des nodules, matière première essentielle pour les nouvelles technologies.
- Le fret ferroviaire est un impensé. L'initiative *Une ceinture une route* (plus connue dans le débat public sous le vocable *Nouvelle route de la soie*), développée par la Chine, a un de ses terminaux européens à Lyon (Saint-Priest/Vénissieux)⁴, sans qu'aucun contrôle douanier ne soit réalisé ni envisagé.

Or la carte figurant le rayon des douanes prévu selon le PJJ donne des signes d'amplification de la trajectoire structurelle de restructuration⁵. Sur les 111 aéroports internationaux de France hexagonale, dont 78 ont des vols hors espace Schengen, seuls 11 sont repris dans le rayon prévu. Des aéroports internationaux ouverts H24 ne sont pas intégrés dans le rayon (Bâle-Mulhouse, Bastia-Poretta, Marseille Provence). En outre la présence d'un aéroport dans le rayon ne semble plus garantir le maintien d'une brigade des douanes (Limoges). De fait 28 brigades ont été effacées de la carte du rayon, totalement (22) ou partiellement (6).

Les titres 2 et 3 du PJJ sont relatifs à des mesures complémentaires d'intervention envers la DGDDI. Pour notre part, au-delà de la nécessaire vigilance en matière de préservation des libertés fondamentales, ces mesures relèvent du cosmétique. Sans moyens considérablement renforcés, ces mesures n'auront aucune portée sauf à mobiliser l'action des services vers certaines nouvelles tâches aux dépens d'anciennes toujours d'actualité.

Au demeurant, nous profitons de la présente pour alerter la représentation nationale.

Pendant des décennies, les personnels douaniers ont surmonté la modicité des moyens alloués par leur formidable appétence et investissement dans l'exercice de leurs missions. Mais désormais les personnels éprouvent de l'usure. Les services sont au bord de la rupture.

- Les outils informatiques, développés non plus uniquement en interne mais majoritairement par une multiplicité de prestataires tiers, sont inadaptés, non ergonomiques, non interconnectés. Beaucoup de temps opérationnel est gâché dans la saisie redondante d'informations (les mêmes informations pouvant être saisies 3 à 4 fois : dans le logiciel contentieux, dans un bilan thématique, dans le rapport récapitulatif de l'activité du service, etc).
- Les procédures contentieuses sont labyrinthiques, n'étant encadrées par aucune harmonisation consolidée au niveau national. Sur le territoire, il y a quasi autant de procédures pour faire face à une problématique que de services douaniers. Ainsi à Roissy, pour tel contentieux en matière de tabac, le barème d'amendes mis en œuvre dans tel terminal sera différent de celui pratiqué dans un terminal voisin. Cela est source de gaspillage des moyens (un agent maîtrisant les procédures à tel endroit devant les réapprendre lors d'une mobilité), mais aussi contraire au principe de traitement égalitaire devant la loi. Le titre 4 du PJJ est inadapté. Plutôt qu'une réécriture par ordonnance du CD (non demandé par le CC), c'est d'une codification des procédures dont la DGDDI a besoin.

3 Source : <http://www.solidaires-douanes.org/Guide-effectifs>

4 Sources : <https://www.gouvernement.fr/actualite/8946-le-train-lyon-wuhan-rouvre-la-route-de-la-soie>

5 Source : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2023/ei_-ecod2306819l_cm_13.04.2023.pdf (annexe 1, page 204)

- Il manque près de 3000 inspecteurs des douanes (personnels de catégorie A) dans la branche Surveillance (SURV), à due concurrence du standard en vigueur de la branche Opérations Commerciales et Administration générale (OPCO-AG)⁶. En SURV, tous les chefs d'équipe (CDE) doivent être promus inspecteurs. La fonction de CDE comporte en effet d'énormes responsabilités pour les trop faibles perspectives de carrière de catégorie B, voire C, parfois assumées par des personnels stagiaires ! De même un chef d'équipe peut encadrer plusieurs dizaines d'agents, quand en OPCO, un chef de pôle/vacation va en encadrer 3 ou 4. Cette distorsion est inacceptable et irresponsable en matière de charge mentale, de risques sur le terrain, etc. À responsabilité égale, il doit y avoir carrière égale.
- Les injonctions et signaux contradictoires désarçonnent les personnels. L'action de la Douane est valorisée dans les canaux communicationnels institutionnels, mais les restructurations et pertes de missions s'égrènent. Ainsi, pour gérer les Jeux olympiques (JO) de Paris en 2024, il est annoncé aux agents des douanes l'impossibilité de prendre leurs congés durant les mois de juillet et août, tout particulièrement en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Or depuis l'annonce en 2017 de la sélection de la ville de Paris pour organiser les Olympiades, aucun abondement d'effectif n'a été entrepris. Au contraire, pour la sensible mission de sûreté ferroviaire réalisée par la DGDDI à la gare de Paris-Nord, après avoir supprimé 35% de l'effectif de la brigade dédiée depuis le Brexit, la Direction générale laisse planer la menace d'une délégation au privé⁷.
- L'accumulation de notes, injonctions, contraintes, objectifs fluctuants et modalités de fonctionnement interne n'est jamais évaluée, en matière là aussi de charge mentale et de pression du travail, en amont de la mise en place de réformes et conduites de changement. Un jour cela explose, et personne en situation de responsabilité ne semble en saisir les motifs...
Cela n'est pas une fatalité. Parmi nos voisins, l'Allemagne ayant déjà en 2020, plus du double d'effectifs douaniers que la France à due proportion de la population, engage un recrutement de plusieurs milliers de postes depuis la crise sanitaire et les tensions alors visibilisées sur les flux logistiques. Le comparatif est saisissant pour 2023 (17 000 effectifs en France contre 48 000 en Allemagne). Il y a désormais 2,3 fois moins de douaniers par habitant qu'Outre-Rhin, alors que la France a davantage de kilomètres de frontière (3,9 fois plus) et de superficie terrestre et maritime (29 fois plus...)

Enfin, les personnels douaniers en ont assez d'être considérés tels des « sous-fonctionnaires », n'ayant pas le même traitement mis en œuvre ailleurs. Trois exemples l'illustrent.

- À Roissy, la récupération des missions de contrôle des denrées alimentaires à l'importation, précédemment assurées par la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) s'accompagne d'un régime de travail illégal (du dimanche au vendredi inclus), ne garantissant pas 2 jours de repos hebdomadaires (RH) consécutifs pour les personnels de la cellule de sécurité alimentaire (CSA). Une administration veillant au respect de la législation a un devoir d'exemplarité. D'autant plus que le régime de travail en horaires longs (12h) est attractif et sans incidence sur les finances publiques⁸.
- En Seine-Saint-Denis, toutes les administrations d'Etat bénéficient de la prime de fidélisation territoriale, sauf une : la DGDDI. Le PjL a l'opportunité de réparer le préjudice en rappelant que les douaniers sont au service de la population⁹.
- Partout sur le territoire, il importe d'accorder aux personnels douaniers la gratuité des déplacements domicile-travail, à l'instar d'autres professions (policiers, pompiers, etc) ayant fait la démonstration de leur disponibilité en période de crise sanitaire. Surtout quand des Collectivités locales votent des actions en ce sens mais que la « haute » administration des douanes refuse de les mettre en oeuvre (à Marseille notamment)¹⁰.

En vous remerciant par avance pour l'attention portée à notre courrier, nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les parlementaires, en l'expression de notre haute considération.

P/ SOLIDAIRES Douanes
Les co-secrétaires généraux



Yannick DEVERGNAS



Fabien MILIN

6 Source : <http://solidaires-douanes.org/CTR-Surveillance>

7 Source : <http://www.solidaires-douanes.org/surete-ferroviaire>

8 Source : <http://solidaires-douanes.org/Securite-sanitaire-alimentaire>

9 Source : <http://solidaires-douanes.org/fidelisation-Seine-Saint-Denis>

10 Source : <http://solidaires-douanes.org/Gratuite-transports-en-commun>