



Espérer que les technos décodent pas trop !

Monsieur le président,
Mesdames et messieurs,

Nous sommes aujourd'hui réunis pour un groupe de travail (GT) relatif à la réécriture du Code des douanes (CD). Il s'agit de la 10^{ème} réunion depuis la censure constitutionnelle du 22 septembre 2022 de la rédaction « historique » de l'article 60 du Code des douanes (CD), encadrant le droit de visite des marchandises, des personnes et des moyens de transports.



Il s'agit également de la 3^{ème} réunion depuis la promulgation de la loi Douanes du 18 juillet 2023¹, après notre réunion en ces lieux les 28 novembre 2023 et 28 mars dernier. Il sera ainsi question :

- Point 1 – Plan du futur Code des douanes ;
- Point 2 – Linéaires des futurs livres I^{er} et II du Code des douanes.

Ces préalables temporels faits, nous rappelons un fait juridique : la censure constitutionnelle sur l'article 60 n'exigeait pas pour autant une réécriture du Code, et encore moins dans un délai de 3 ans. C'est pourtant ce qu'on a doublement décidé les autorités exécutives lors de l'élaboration de la loi Douanes, décision matérialisée dans l'article 36 de cette dernière finalement votée.

Nous le réitérons, l'urgence est la codification des procédures douanières, pas la recodification du Code.

Lors de notre précédente réunion en ces lieux, face aux réserves exposées par notre organisation syndicale sur l'association des personnels de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) à la recodification du Code, vous avez tâché de nous rassurer.

Nous avons eu des clarifications de votre part :

- sur la composition du cercle des 10 experts extérieurs (3 d'entreprises avec profil de directeur des affaires juridiques et directeur des affaires douanières ; 3 d'universitaires du Conseil scientifique de la DGDDI ; 4 du monde juridique, avec 2 avocats et 2 magistrats de la Cour de cassation – chambre commerciale, chambre criminelle) ;
- et sur l'élargissement du nombre de référents douaniers, passant de 10 initialement annoncés en novembre 2023 à 25 annoncés en mars 2024.



De fait, cela se traduit sur la proposition de travail de réécriture réalisée depuis. Les documents de travail transmis la semaine dernière pour la réunion d'aujourd'hui, sont composés de :

- 58 pages de linéaire du futur Code ;
- 18 pages de table des abrogations et de concordance, entre la rédaction actuelle et la future rédaction proposée ;
- 7 pages des fiches de présentation ;
- pour un total de 83 pages.

Cela constitue une 1^{re} somme ! Après la demande de remarques en amont de la réunion (cf annexe), ce qui est présenté aujourd'hui aux syndicats douaniers est énorme :

- pour le livre I^{er}, relatif au *territoire douanier et l'organisation de l'administration des douanes*, il y a :
 - 17 articles abrogés,
 - 4 articles nouveaux,
 - pour un total de 29 articles codifiés ;
- pour le livre II, relatif au *régime douanier des marchandises et des flux financiers*, il y a :
 - 99 articles abrogés,
 - 12 articles nouveaux,
 - pour un total de 111 articles codifiés.

La discussion d'aujourd'hui concerne donc plus d'une centaine d'articles... pour à peine :

- quelques jours laissés à la remontée des remarques au sein de nos organisations,
- une seule journée de préparation, réservée aux seuls participants à la réunion,
- et quelques heures de réunion !

1 Référence : LOI n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.
Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047858021>

Matériellement, les conditions ne sont donc pas réunies en amont pour un réel mandat syndical -sur chaque article- et aujourd'hui pour un réel travail de co-construction, la représentation syndicale du personnel ne pouvant exercer un travail de commentaire et encore moins d'amendement.



Nous nous en tiendrons donc à ce stade à quelques remarques générales.

– **Sur le territoire douanier :**

- Au niveau maritime, nous rappelons qu'au niveau international, le droit de la mer permet aux États d'exercer une souveraineté maritime au-delà de la zone des 12 milles marins (ou nautiques) de la mer territoriale.

Il s'agit en l'occurrence de la zone contiguë, d'une largeur maximale de 12 milles marins à partir des limites de la mer territoriale, et qui permet à l'État côtier d'exercer une compétence douanière jusqu'à 24 milles marins à partir de la ligne de base.

- Au niveau des zones franches, il est indiqué que la DGDDI doit « *recréer, le cas échéant, les zones franches qui auraient déjà été créées* ». Cette volonté de cohérence entre la réalité et le droit est méritoire, mais nous précisons deux choses :

- 1°) Les zones franches ne sont pas un fait intangible, elles sont le fruit de l'histoire et d'arbitrages diplomatiques, politiques et économiques. Elles peuvent être supprimées en tant que telles dans le cadre d'une harmonisation fiscale (cf les ex-villes « libres » de l'ancien Régime) et être créées au gré de contextes et choix particuliers.

- 2°) L'existence de zones franches n'exclut pas l'existence d'activités et de présences douanières ! En effet, même si une zone franche est exempte de droits de douanes, l'application du droit douanier demeure, particulièrement en matière de lutte contre la fraude (LCF). *A fortiori* cela nécessite de l'effectif douanier aux abords de cette zone ! C'est pour cela que nous revendiquons des effectifs garde-côtes douaniers sur l'île de Saint-Barthélémy, malgré le statut de zone franche qui s'y exerce.

Plus largement, nous réaffirmons que la couverture de la zone économique exclusive (ZEE) exige des moyens garde-côtes douaniers dans toutes les collectivités côtières, et plus précisément dans l'ensemble des Outre-mers des océans Indien et Pacifique, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités injustement démunies.

– **Sur l'organisation administrative de la douane :**

- Sur la suppression de la différence d'autorité, en matière de création et suppression des services (arrêté du ministre pour les bureaux, décision du directeur général pour les brigades), cette harmonisation se comprend et permet une responsabilité pleine et entière du Politique en matière d'implantations douanières. Néanmoins nous relevons que ce fait de l'histoire vis-à-vis des brigades renvoie à une période où l'Administration des Douanes avait un pouvoir manifeste et considéré en tant que tel dans l'appareil d'État.

- Il est prévu l'abrogation des articles 51 et 52 de l'actuel Code des douanes, qui prévoient la réquisition de terrains et biens immobiliers pour l'établissement de bureaux et le logement des agents. Nous considérons *a contrario* qu'il faille préserver les dispositions prévues par ces articles et les étendre explicitement à tous services douaniers, brigades incluses.

Cela permettrait de répondre à des problématiques de salubrité et sécurité en maints endroits, à commencer par la plateforme aéroportuaire de Paris-Charles de Gaulle (« Roissy »).

C'est ensuite la manifestation des besoins d'une administration régaliennne. Et il ne s'agit pas d'insulter l'avenir en cas de crise ou d'événement d'ampleur.

- Sur les horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de douane au public, relevant actuellement d'arrêté du directeur général (DG), il est prévu un transfert aux directeurs interrégionaux (DI).

Nous considérons *a contrario* qu'il faille préserver un cadrage national, afin de veiller à une certaine harmonie (et non concurrence) entre circonscriptions limitrophes.

– **Sur la représentation et l'enregistrement des représentants en douane :**

Il est programmé l'abrogation de l'actuel article 66 bis en vigueur, qui fait obligation aux entreprises procédant à des livraisons internationales de colis postaux de désigner un représentant en douane.

Nous considérons *a contrario* qu'il faille préserver un regard de l'administration des douanes. Une telle abrogation constitue une privatisation de la compétence, la réservant au seul employeur, qui devient de la sorte pleinement juge et partie.

- **Sur la réserve opérationnelle** : il est programmé un âge compris entre 18 et au plus 67 ans. Avec les mesures prises lors des dernières contre-réformes des retraites, cela signifie que cela exclut de facto les douaniers retraités. Ce n'était peut-être pas l'intention au départ, mais cela sera le cas à l'arrivée.

Nous le réitérons, l'application de la législation requiert des moyens massifs. Sans glaive, la balance de la loi perd tout poids. La loi elle-même perd toute sa portée, en se limitant à une affaire de mots.

L'exigence démocratique et républicaine commande donc un renforcement des effectifs douaniers.

La délégation SOLIDAIRES Douanes, le mercredi 18 septembre 2024



Code des Douanes (CD)
Mission de recodification
& plan du futur code

Consultation écrite – juin 2024



Conditions de travail

Remarques

Dans le cadre des travaux sur la recodification du Code des douanes, voici les remarques de SOLIDAIRES Douanes relatives à l'élaboration du futur plan.

– **Regroupement :**

Dans le Code des douanes actuel nous avons 16 titres, dans le futur code il semble que la mission de recodification sous l'égide de la « haute » administration veuille regrouper plusieurs titres dans des Livres, au nombre de sept.

– **Disproportion :**

En essayant de mettre les titres actuels dans les livres communiqués, nous constatons qu'il y a des disproportions entre les livres. L'argument consistant à dire que ce choix est fait pour rationaliser nous semble donc fallacieux pour ne pas dire carrément douteux, si on se réfère à la taille des livres, selon les articles actuels.

– **Obsolescence :**

En introduction de la fiche de travail de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) transmise aux organisations syndicales, nous pouvons lire :

« Le plan du code, tout comme son contenu, n'ont pas été refondus malgré le transfert à l'Union européenne de la compétence relative aux droits de douane perçus aux frontières de l'Union européenne et aux dispositifs de protection et de lutte contre les pratiques commerciales déloyales (anti-dumping, contingents quantitatifs...) ; de sorte que le plan du code comporte des blocs entiers de dispositions obsolètes. »

- Remarque générale : Nous aimerions savoir quels blocs sont obsolètes car dans le code actuel on retrouve bien les mises à jour.
Ainsi les Titres V, VIII, XI bis&ter et XVII ont été revus et le titre XIII - sur la commission de conciliation et d'expertise douanière - totalement abrogé.

- Accès à l'information statistique pour les échanges commerciaux intracommunautaires : La partie actuelle sur la déclaration d'échanges de biens (DEB) qui échappe dorénavant à la douane (avec la limitation d'accès à l'application *Astrinéo* aux seuls services statistiques, sous couvert de confidentialité issue du secret statistique) sera peut-être la partie bientôt abrogée à laquelle se réfère ce paragraphe ?

SOLIDAIRES rappelle que la douane est légalement dans l'obligation de collecter et d'envoyer un état récapitulatif à la Direction générale des Finances Publiques (DGFIP) des flux de marchandises au sein de l'Union européenne (UE). Les opérateurs doivent actuellement envoyer en double leurs flux dans deux formats distincts, fatalement cette procédure génère des erreurs !

Cette scission entre état récapitulatif envoyé aux finances publiques et déclaration complète produit plus de travail pour les opérateurs et des incohérences dans le système d'information. L'état récapitulatif n'est en fait qu'une partie de l'ancienne déclaration d'échange de biens devenue enquête statistique, et est envoyé pour une partie des flux.

Il eut été bien mieux pour les opérateurs et les services de garder l'ancien processus qui générerait automatiquement l'état récapitulatif pour la DGFIP à partir de la déclaration complète.

Heureusement que le Brexit a eu lieu avant ce changement sinon il aurait été difficile pour les pôles d'action économique (PAE) de suivre les changements de flux opérés par les opérateurs ! Pour les contrôles intra-UE, notamment sanitaires, les services douaniers ne sont plus désormais en capacité de remplir cette tâche, ni aucune autre administration de l'État français d'ailleurs... Quant à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ce n'est clairement pas dans ses missions.

Il nous apparaît donc bien plus urgent de revoir ce processus de collecte et la mise à plat du droit d'accès à la douane des données collectées avant traitement par la statistique et ses règles de confidentialité que revoir tout le code des douanes.



Annexe : remarques de SOLIDAIRES au préprojet de plan (fin)

– Outre-mer :

Pour SOLIDAIRES, le nouveau livre sur les outre-mers va dans notre sens de la simplification métier.

Livre VII : Dispositions relatives à l'outre-mer.

Ce livre va vers un regroupement métier sur la base de la zone géographique et douanière contrairement aux livres IV, V et VI.

Pour SOLIDAIRES il n'est pas sûr que le regroupement actuel par réglementation métier, zone et régime douaniers ne soit pas plus judicieux qu'un regroupement de juriste, même si nous comprenons bien l'idée du point de vue juridique évoquée dans le point 2.1 où est écrit :

« le futur code reposera sur une structure traditionnelle, faisant apparaître une partie législative puis une partie réglementaire, qui a été considérée comme l'outil le plus maniable pour l'administration et le plus lisible pour les agents et les usagers. »

L'administration faisant référence aux livres suivants :

Livre IV : Pouvoirs de contrôle et de constatation

Livre V : Sanctions, imputabilité et prescription

Livre VI : Procédures consécutives aux contrôles et aux constatations.

Le livre VII sur l'outre mer conforte notre position puisqu'il démontre que ce point de vue est partagé par les « réformateurs » du code quand il s'agit des ultra-marins. Du coup il va lui aussi à l'encontre de la « philosophie juridique » de la réécriture telle qu'on nous l'annonce.

– Résumé/Conclusion :

À SOLIDAIRES Douanes, nous pensons que le code doit être avant tout lisible pour celles et ceux qui l'utilisent, à savoir les personnels des services douaniers, plutôt que prioritairement pour les juristes et les usagers.

Le classement spécifique du *Titre IX Navigation* a un sens métier pertinent, contrairement au découpage proposé qui est probablement plus commode pour les juristes mais pas pour l'exercice de nos missions.

- Il nous est vanté par l'Administration ce découpage en livres IV, V et VI. Certes... Mais pour SOLIDAIRES les fiches processus en cours d'actualisation avec l'arrivée d'une cellule maîtrise des risques correspondent mieux aux besoins de clarification des procédures pour les services que ce nouveau découpage qui sera source d'un long travail d'apprentissage supplémentaire pour les services.

N'oublions pas que d'un parquet à un autre la pratique peut être différente et un code ne peut aller jusqu'à ce point de précisions. Cet état de fait remet donc clairement en cause le découpage des livres IV, V et VI.

En vous remerciant par avance pour la prise en compte de nos remarques et des intérêts matériels et moraux des personnels de la DGDDI.

La délégation SOLIDAIRES Douanes