

Congrès **SOLIDAIRES Douanes** Moulins de Graçay 3-7 juin 2019

TEXTE DE LA COMMISSION SURVEILLANCE

1 . EVOLUTION DES MISSIONS

1.1 . Historiquement, la douane et sa branche surveillance, c'est la police de la marchandise, de toutes les marchandises :

Historiquement, la douane est la police des marchandises et ce, depuis l'Antiquité. La douane est chargée de contrôler les marchandises qui franchissent les frontières, et de percevoir les droits et taxes dues.

C'est la Révolution française qui voit la naissance de la douane moderne, avec la création en 1791 de la Régie nationale des Douanes, forte de 15000 agents en charge de la police du commerce extérieur. La douane se compose déjà de deux branches : les bureaux chargés de la taxation, et les brigades chargées de la surveillance.

Au fil du temps, la composition, les missions et l'implantation des services douaniers ont évolué.

L'image d'Épinal du douanier traquant le contrebandier en frontière est, si elle existe toujours, aujourd'hui marginale.

La douane contemporaine se compose toujours de deux branches pour mener à bien ses missions : une branche Administration Générale/Opérations Commerciales et une branche Surveillance.

Les unités terrestres, maritimes et aéro-terrestres de la branche Surveillance sont implantées sur les territoires métropolitain et outre-mer, en frontière mais également à l'intérieur du territoire.

Si, par le passé, la douane a pu être une administration quasi militaire, elle est avant tout une administration civile, fiscale, dont la particularité de sa branche Surveillance est le port de l'uniforme et de l'arme.

Les missions de la branche surveillance se regroupent autour de 4 axes principaux :

- La police fiscale (recouvrement des droits à l'import (DD/TVA) + recouvrement des droits à la circulation (Taxe à l'essieu, CI)
- La protection du citoyen et du consommateur (contrefaçons)
- La lutte contre les grands trafics (tabac, stupéfiants, armes)
- Le contrôle des transferts de capitaux

Après l'abandon du **plan Auvigne de 2000** qui projetait la création de grandes brigades ayant des compétences départementales et la suppression des petites unités, l'administration a déterminé une taille de structure minimum afin « de rendre viables les unités ».

C'est ainsi que les unités de moins de 15 agents se sont vues fermer les unes après les

autres, au motif qu'aucune mission « prioritaire » ne justifiait leur existence. Ce re-maillage des unités surveillance s'est fait petit à petit au bénéfice soit d'unités placées sur un axe porteur, soit ayant des missions contraintes et par conséquent « intouchables ».

Cette version light du plan Auvigne a été fatale à l'implantation historique des brigades, plus encore que l'ouverture du marché commun de 1993, la perte de missions contraintes se répercutant en temps réel sur la pérennité des petites unités (ex: perte de la mission du contrôle du retrait des fruits et légumes au profit de France Agri Mer).

La réforme Mongin de 2005 a constitué une étape décisive dans l'évolution du dispositif de la surveillance en affichant comme objectifs notamment de fixer les missions qui relèvent du **cœur de métier** et de construire une nouvelle douane du contrôle des flux et de lutte contre la grande fraude.

Ce nouveau dispositif s'articulait autour de propositions novatrices et en rupture avec les pratiques antérieures comme :

- L'articulation de la réforme autour d'orientations nationales déclinées au niveau des circonscriptions
- L'établissement de schémas d'organisation favorisant l'analyse des flux et le pilotage des contrôles
- La fixation de la douane comme « administration de crise » en maintenant sa capacité de réaction
- L'amélioration de la capacité d'intervention des unités en déterminant une taille suffisante et en remettant en cause les notions de « penthière » et de « couverture espace-temps »
- Le renforcement de la capacité de soutien des éléments spécialisés (agents motocyclistes, E.M.C.)
- Le renforcement de la coopération et de l'échange opérationnel entre les services de la SURV et des OP/CO. L'action des services de la surveillance devait prendre davantage en compte les fraudes liées au fret commercial .

La rationalisation des contrôles conduit à rechercher à améliorer la collecte et le traitement du renseignement afin d'obtenir des résultats dans tous les secteurs de la lutte contre la fraude. Ainsi, une Cellule du Renseignement et d'Orientation des Contrôles (CROC) est créée au sein de chaque Direction Régionale. De même, une réorganisation de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) est engagée.

Jusqu'au début des années 2010, les services surveillance contrôlaient le respect des obligations douanières au sens large, en synergie avec les services CO (contrôle des opérateurs CI), même si il y a toujours eu des transferts de missions vers les services SURV pour le compte d'autres administrations: coordination des transports/contrôles vétérinaires/ contrôles de la pêche/ immigration sur les PPF (frontières extérieures Schengen).

1.2. La poursuite du changement avec CAP 2012

Toujours dans un contexte de mondialisation accrue des échanges et des menaces qui augmentent, le contrat pluriannuel de performance 2009-2011, dit « CAP 2012 » vient modifier davantage l'approche des missions douanières.

La douane se veut une administration d'action et de protection, plaçant le citoyen au cœur de ses préoccupations.

Il s'agit d'apporter une réponse adaptée au niveau de criminalité opérant notamment dans trois secteurs clés de la fraude internationale : les stupéfiants, les contrefaçons et le tabac.

Il faut adapter les moyens et méthodes d'intervention de la douane aux évolutions des techniques et circuits de fraude.

Quelques exemples d'évolutions extraites de CAP 2012 :

- Faire évoluer les contrôles routiers en assurant leur coordination sur les grands axes ;
- Améliorer le ciblage des conteneurs ;
- Optimiser la présence des services sur le terrain et tirer pleinement partie des nouveaux équipements de haute technologie (scanners mobiles par exemple) ;
- Réaliser le programme d'acquisition d'équipements lourds (navires, avions, hélicoptères, scanners) ;
- Mettre en œuvre un programme d'expérimentation des lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation, définir une doctrine d'emploi et une politique d'acquisition ;
- Rechercher de nouvelles formes de coopération et d'actions coordonnées avec la Marine nationale en vue de renforcer la lutte contre les trafics de produits stupéfiants, notamment dans deux domaines d'intervention : le contrôle et la fouille de navires en haute mer et l'interception des embarcations de transport rapide (« go fast ») en pleine mer ;
- Intensifier la coopération avec les pays participant au réseau MARINFO et développer les échanges de renseignements.

Puisqu'il s'agit de piloter, rationaliser les contrôles, la douane met en place des indicateurs annuels de performance avec des valeurs cibles !

Des indicateurs sur les marchandises : montant de saisies de produits stupéfiants, de tabacs et cigarettes de contrebande, nombre d'articles de contrefaçon saisis, nombre de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude.

Mais des indicateurs visant aussi l'organisation et les méthodes de travail :

- Taux de disponibilité opérationnelle des unités de la surveillance.
- Nombre de contentieux réalisés en coopération interdirectionnelle
- Nombre de dossiers du SNDJ faisant suite à une constatation douanière

En droite ligne de « CAP 2012 », et dans un mouvement perpétuel de « restructuration », le Projet Stratégique Douane 2018 vient renforcer une nouvelle version de la « modernisation de la douane ».

1.3 Un virage accentué par le PSD (2014/2018)

Cette réforme structurelle s'articule en terme d'évolution des missions sur le **recentrage sur les contrôles LCF**, articulés autour de 4 *pilliers* : contrefaçons, stupéfiants, tabac, infractions financières.

Le rôle fiscal de la surveillance est relégué au second plan.

L'orientation de la LCF a évolué au regard du contexte européen et de la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux dans l'Union européenne.

La surveillance qui assurait la police de toutes les marchandises devient la police des marchandises essentiellement prohibées.

Sur la vingtaine de mesures engagées dans le cadre du PSD, seules trois mesures concernaient la branche de la surveillance.

- Volonté de désengagement de la mission migratoire et retrait de la tenue des PPF.

- Redimensionnement des unités / concentration des services sur les axes transversaux et les plateformes portuaires et aéroportuaires/ baisse des effectifs
- Coordination / planification / rationalisation des contrôles avec l'évolution des CLI en CODT

Ce plan pour la douane constituait une destruction massive de l'emploi douanier et une réduction drastique du réseau avec la disparition programmée de 300 emplois SURV et AG/CO/an.

Parallèlement, a commencé à se mettre en place **un rapprochement avec les missions de sécurité publique**, sous l'autorité des préfets, au travers de la participation des services SURV aux opérations d'intervention dans les ZSP.

A travers ce dispositif, la douane franchit une étape, discrète mais significative dans la cadre de la police de sécurité du quotidien.

Fin 2018, le ministère de l'intérieur a prorogé cette démarche en annonçant la création de 15 premiers quartiers de reconquête républicaine (QRR), puis de 30 QRR.

L'emploi des services porte sur la lutte contre la criminalité organisée et les trafics au sein des quartiers de reconquête républicaine et concerne plus précisément les trafics de stupéfiants.

Le dispositif repose sur la création de cellules de lutte contre les trafics (CLCT) qui auront pour objectif de mettre en œuvre une stratégie partagée de lutte contre les trafics afin de faire converger les priorités d'action pénale définies par le procureur de la république et le préfet de département, missions exercées dans le respect des attributions de chacun.

De surcroît, la volonté politique de favoriser encore et toujours les échanges amène des évolutions « légales » qui ne sont pas sans conséquences sur le cœur de métier. Ainsi la suppression de la notion de « marchandise fortement taxée » a amené un changement radical des habitudes de contrôle sur les frontières tierces et **une mutation du paradigme lié au statut de la marchandise.**

La douane aéromaritime est elle aussi impactée.

Le PSD prévoyait de « Renforcer le pilotage et optimiser l'organisation du dispositif garde-côtes », le Décret no 2019-94 du 12 février 2019 concrétise cela en créant, au 1er juillet, un service à compétence nationale dénommé « direction nationale garde-côtes des douanes » .

L'administration des Douanes souhaite ainsi être plus visible au sein de l'action de l'état en mer (AEM) dont elle est partie prenante via la Fonction Garde-Côtes et le Secrétariat Général à la Mer (FGMer).

Comme pour l'ensemble des services impliqués dans l' AEM, les missions dévolues à l'aéromaritime douanière sont :

- Sécurité maritime et sauvetage en mer
- Sûreté maritime et portuaire
- Lutte contre les trafics illicites
- Action de l'État contre les rejets illicites en mer (pollutions volontaires)
- Surveillance et contrôle des pêches
- Lutte contre l'immigration illégale par la voie maritime

Concernant cette dernière mission, les agents des douanes sont ainsi mis à la disposition de l'agence FRONTEX, qui a financé en grande partie, un avion Beech Craft, un patrouilleur de 53 mètres et un vedette Garde-Côtes de 32 mètres. Ces moyens interviennent en mer Egée, loin, très loin de ce qui est prévu par le code des douanes...

En fait, comme pour la Surv terrestre, on constate une évolution importante des missions, celles-ci varient suivant le lieu d'implantation et la taille des unités.

Si quelques missions « historiques » existent encore, il faut constater qu'elles sont de moins en moins effectuées pour le compte de la DGDDI.

1.4 le bouleversement du 13 novembre 2015 et l'engagement dans la lutte anti terroriste

Après les attentats de novembre 2015, le président de la république décide la mise en place d'un pacte de sécurité auquel est intégré la douane.

Le ministre de tutelle propose le 22 janvier 2016 un plan de renforcement de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières, qui profite essentiellement à la branche de la surveillance :

- Recrutement de 1000 agents sur 2 ans « afin d'assurer la sécurité des citoyens » : les unités de surveillance aux frontières et les services de renseignement seront les premiers bénéficiaires de ces renforts
- Allocation d'une enveloppe budgétaire de 45 millions d'investissement dans les moyens matériels
- Exercice des missions dans le cadre exorbitant de l'état d'urgence
- De nouveaux outils juridiques pour lutter contre le blanchiment et les trafics qui financent le terrorisme.

Ce plan de renforcement vise à consolider l'action de la douane comme administration de protection du territoire. La surveillance devient un **acteur de la lutte antiterroriste** avec un repositionnement de ses effectifs aux frontières extérieures et intérieures et une consolidation de son engagement dans le contrôle migratoire (+2 PPF).

Pour autant ce plan de consolidation de la douane ne remettra pas en question la déclinaison du PSD et la poursuite des fermetures de brigades.

1.5 le Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures dans le cadre de la lutte anti terrorisme

L'espace Schengen a été créé en 1985 et comprend 26 états européens. L'esprit de l'espace Schengen s'articule autour d'un double principe : d'une part l'abolition des frontières intérieures pour les bénéficiaires de la libre circulation et d'autre part le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Le Code Frontière Schengen (CFS) de 2006 prévoit le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) en cas « *de menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure* » et pour une durée limitée.

La France a eu l'occasion de mettre en œuvre cette clause de sauvegarde.

Le RCFI a été restauré en 3 temps :

- Pour une période initiale qui devait courir du 13/11/2015 au 13/12/2015 dans le cadre de l'organisation au Bourget de la COP 21. RCFI, sous l'autorité du préfet , en vue de la prévention de troubles à l'ordre public.
- Sous le régime de l'état d'urgence, du 14/11/2015 au 31/10/2017, pour faire face aux menaces d'attentats terroristes.

Ces deux situations relèvent de la mise en œuvre conjoncturelle et temporaire d'une exception à l'application de la convention Schengen (art 23 du code Frontière Schengen).

Ces situations d'exception ont été ancrées de manière structurelle et pérenne dans la loi du 30 octobre 2017 sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite loi SILT.

Même si le degré d'engagement des contrôles d'identité intra-communautaires reste variable par nature, **le rétablissement des contrôles autour des zones frontalières est désormais ancré dans le droit français et se justifie par l'installation d'une menace terroriste jugée « permanente ».**

L'article 19 de la loi SILT restaure la possibilité de contrôles dans une zone de 20 kms en deça de la frontière terrestre, dans les ports, aéroports, gares ouverts au trafic international mais également « aux abords de ces sites » pour une durée allant jusqu'à 12 heures consécutives.

Selon les calculs du journal Le Monde, ce nouveau périmètre de contrôles pourrait concerner 28 % du territoire, ce qui doit nous interpeller sur la portée du principe de libre circulation .

2 . EVOLUTION DES MOYENS

La rationalisation des techniques de contrôles et la hausse des investissements ont conduit à une évolution majeure des moyens humains , matériels et juridiques dévolus aux services .

2.1 Les moyens humains

Les agents, au cours de leur carrière peuvent demander à exercer une spécialité comme celle de motocycliste. Ces spécialistes sont implantés au sein des 35 échelons rattachés à des BSI.

À l'issue d'une formation technique de 16 semaines, ces agents deviennent les spécialistes du contrôle dynamique.

Dans le cadre de leurs missions ils sont amenés à utiliser leur capacité de mobilité, de réactivité et de technicité afin d'apporter un réel soutien technique aux unités notamment lors des coopération sur les dispositifs Scanner-Mobile et/ou lors des contrôles routiers afin d'intercepter les infracteurs commettant des passages en force.

Leur mission a été consolidée lors de la mise en œuvre de l'instruction cadre de 2011 sur les contrôles dynamiques.

Les agents peuvent aussi se former au métier de Maître de Chien.

Ces spécialistes de la détection vont permettre les levées de doutes, en particulier sur les stupéfiants, les tabacs, les explosifs et récemment sur l'argent grâce aux équipes cash dogs.

2.2 Les moyens matériels

- **L'armement** est certainement le matériel qui a le plus vite évolué en peu de temps, en raison du contexte sécuritaire et de la volonté de l'État de doter les douaniers en tenue d'armement pouvant entrer dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Ainsi, après le remplacement des revolvers par le Pistolet Semi Automatique (Sig Sauer) qui dotait uniformément les forces armées de l'état - C'est la même arme qui équipe Gendarmerie et Police - les services se sont vu doter d'une arme longue suite aux attentats de 2015 et au durcissement des conditions d'engagement des contrôles. Le constat que la Surveillance n'était pas équipée en cas d'attaque terroriste a amené le déploiement d'une arme longue, le HK, à destination des services supposés les plus exposés, à savoir les unités mobiles. La doctrine d'emploi de cette arme est toujours en cours d'évaluation et une réflexion existe pour savoir si les unités affectées à une gestion de point fixe (frontière ou aéroports et gares) doivent en être dotées ou pas. Et comme un cadeau nécessite un bel emballage, le HK a été accompagné d'un gilet pare balle de type 4, dont la doctrine d'emploi évolue afin de rendre la situation « acceptable » pour les agents contraints à son port.

L'armement a évolué également par la dotation, sur la base du volontariat pour l'instant, de Bâton de Protection Télésopique, qui permet aux agents d'avoir une arme non létale mais qui exige une formation en vue d'une habilitation et une formation continue.

- Le développement **des moyens de détection** dans l'optique d'augmenter l'efficacité des contrôles et de fiabiliser les procédures a amené un appui technique appréciable dans les contrôles. L'objectif étant là aussi de déployer un arsenal d'outils afin d'aider

les services de terrain, et surtout SUR le terrain (ITEMISER, spectromètre Raman, fourgon scanner, tablettes...)

Ces moyens de contrôle non intrusifs, s'ils facilitent la recherche et l'interception des marchandises de fraude, ont également pour objectif de faciliter la fluidité des échanges .

- Inversement, les moyens de détection statiques ont progressivement été abandonnés, surtout pour des raisons budgétaires malheureusement. Ainsi le Sycoscan du Havre, qui arrivait en fin de vie, a été remplacé par ... Un scanner mobile qui, pour le coup, reste à résidence (même si les dernières informations viennent d'annoncer son remplacement, suite à un incendie).

- La spécialisation des services soutien ou support a été également abandonné au profit de sociétés extérieures. Ainsi l'époque des Service Technique Auto arrive doucement à son terme, du moins dans les services éloignés des gros centres douaniers pour lesquels cela fait très longtemps que l'entretien et le suivi des véhicules passe par les sociétés privées, avec plus ou moins de bonheur.

- Le **matériel radio** est certainement celui qui a le plus tâtonné depuis plus de 10 ans. Après la suppression du réseau radio (obsolète d'après l'administration, et les PCT qui allaient avec, le réseau RORCAL a été un temps privilégié, à grand renfort de communication, avant de montrer très rapidement ses limites et son obsolescence due à une structure qui aurait demandé un investissement très (trop ?) important. A l'heure actuelle, c'est la solution du téléphone portable individuel (en court de déploiement) qui remporte les suffrages ... de la Direction Générale. En attendant les prochains épisodes.

2.3 Les méthodes de travail :

- **La formation** a énormément évolué en peu de temps, et a su faire preuve d'adaptation aux situation nouvelles par une spécialisation, parfois excessive, et par une normalisation des attitudes et des actions. La sécurité dans les contrôles est devenue omniprésente, dans le cadre de la formation aux Technique Professionnelles de Contrôle et d'Intervention (TPCI), avec le souci majeur, non plus d'appréhender, mais de satisfaire aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice des missions.

Avec les nouvelles contraintes sociétales et professionnelles (attentats, arme longue) la formation s'est même développée sur le périple meurtrier, sur les interventions lors des visites domiciliaires ou les livraisons surveillées, voire même, suite à certains drames qui ont endeuillé notre profession, à anticiper les problématiques, souvent en concertation avec les autres corps de métier de l'état.

Depuis 2016, il a été décidé de mettre en place au sein de chaque formation initiale une formation de sensibilisation à la détection de la radicalisation et à l'identification des signaux faibles.

- C'est dans cette optique que **la généralisation du ciblage et de l'analyse de risque** afin d'identifier et rationaliser l'action, s'est confirmée dans les services, soit centraux, soit territoriaux (CROC/CRPC, DRD, NEMROD, PNR), et souvent de concert avec les services de l'état également concernés par les mêmes enjeux (Ministère de l'intérieur, DGAC, affaires étrangères, DGSJ).

- Les dispositifs de contrôle routier ont été adaptés pour tenir compte des appareils de

lecture automatique des plaques d'immatriculation (**LAPI**) a été déployé dans la cadre d'un programme interministériel qui inclut la police nationale et la gendarmerie. Ce dispositif est connecté aux Centres Opérationnels de la Douane Terrestre (C.O.D.T.) afin de pouvoir détecter le passage des véhicules signalés.

- La Direction Générale, s'est rendu compte que les Douaniers étaient en première ligne, autant par leur exposition aux risques terroristes et autres, que par la prise de renseignements et le suivi des personnes sous surveillance (fichés S, entre autres) et a développé le renforcement des échanges d'informations avec les services spécialisés (GOLT...)

- La collecte et la transmission du renseignement sont au cœur du métier de douanier. Chaque agent est acteur pour alimenter les services de renseignement de la douane et la Direction nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières D.N.R.E.D.)

- Le Plan de renforcement de 2016 a conforté le rôle de la DNRED comme centrale du renseignement au sein de la DGDDI.
- Le Groupe Opérationnel de lutte contre le Terrorisme (G.O.L.T) a été crée pour centraliser la collecte et l'enrichissement des renseignements relatifs au terrorisme et à son financement.

- Des pouvoirs spécialisés ont été délégués à Cyberdouane (créée en 2009 au sein de la DNRED) du fait de la technicité des enquêtes sur internet. Ils sont au nombre de deux:

- « Le coup d'achat » prévu par l'article 67 bis-1 (depuis 2012)
- « L'enquête sous pseudonyme » (ESP), prévue par l'article 67 bis-1A en 2016, suite aux attentats et aux dispositions renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Cette même loi du 03 juin 2016 qui a renforcé les pouvoirs de la douane en créant un nouvel article 415-1 du code des douanes pour assouplir la charge de la preuve en cas de suspicion de blanchiment. Il appartient désormais à l'infacteur de prouver la licéité de l'origine des fonds qu'il transporte.

- L'épée de Damoclès des **indicateurs de performances**, qui ont dicté l'activité des unités, leur bien fondé, et surtout (malheureusement) – pour l'administration - la valeur des agents et des encadrants de services, a connu une évolution. L'administration affirme être sortie du dogme des objectifs quantitatifs pour orienter l'action des services vers la réalisation de contentieux plus qualitatifs. Ce n'est évidemment pas le cas.

- **La réforme de la chaîne hiérarchique** a pour sa part, une fois passée la mise en place et la prise en compte laborieuse, amené une restructuration du pyramidage des unités. Avec le PSD, les unités ont été « regroupées » (pour ne pas dire supprimées) et se sont vues dotées de Chefs de Service de la Surveillance (CSDS) catégories « A ». Cette réforme a suscité de vives résistances, mais cette mise en place, qui commence à s'inscrire dans le paysage et qui demande encore des ajustements, est une donnée qui a beaucoup influé sur le fonctionnement interne des unités.

- L'application **MATHIEU**, qui permet depuis plus de 20 ans de gérer les unités surveillance a également connu une évolution, passant d'une version non connectée, qui de fait ne la destinait qu'à une gestion locale, en un outil de pilotage partagé. Cette gestion en ligne permet à toutes les strates de la hiérarchie de suivre en temps réel les données d'un service Surveillance, de modifier les missions et d'interpréter les résultats. L'outil de gestion est devenu outil de surveillance de productivité, faisant

perdre l'initiative et l'autonomie aux agents, aux services et à la hiérarchie locale à seule fins statistiques et d'évaluation des « performances ».

La normalisation des contrôles et des process de gestion est devenue la règle et permet à l'administration de rationaliser le matériel, le personnel, et les implantations. Cette perte d'initiative des services se fait souvent au détriment de l'efficacité opérationnelle, d'autant plus que les missions contraintes sont de plus en plus présentes au détriment des missions cœur de métier.

2.4 Les moyens juridiques

- La réforme de la retenue douanière et de son article 323 du CD a conforté l'alignement du droit douanier sur le droit commun et a contraint les procédures douanières à prendre en compte les droits individuels de la personne sous le contrôle accru de l'autorité judiciaire (juge de la détention et des libertés/Parquet). De même les articles 60 bis, 67 ter et 67 quater ont encadré strictement les procédures d'investigation concernant les personnes. retenue douanière, légitime défense, code de la sécurité intérieure .

D'une manière générale, la douane doit intégrer les exigences de plus en plus fortes du procès pénal en matière de contradictoire, relatives par exemple à la validité de la preuve (sécurisation juridique accrue des constatations). Elle se trouve ainsi parfois confrontée à la difficulté de faire retenir l'intéressement à la fraude (donc la présomption de responsabilité des détenteurs de marchandises de fraude) par les magistrats. Si la douane continue d'exercer librement l'action fiscale dans nombre d'affaires (plus de 90 % de ses affaires contentieuses sont transigées) et si parfois même, les magistrats renvoient à la douane de transiger dans des affaires qu'ils ont confiées au SNDJ, il est notable que le contrôle de l'autorité judiciaire sur notre action s'est accru ces dernières années. Il s'agit là d'une évolution naturelle des systèmes judiciaires dans les pays européens , mais elle génère aussi chez les agents un sentiment légitime de perte d'autonomie dans la conduite de leurs procédures.

- Les pouvoirs d'investigation ont été accrus dans certains domaines :

La Loi du 03 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme a permis à la cellule Cyberdouane, chargée de la veille sur internet, de réaliser des enquêtes sous pseudonyme. Ce dispositif permet également aux services spécialisés de la DNRED d'effectuer des infiltrations ou des coups d'achat.

La Loi du 03 juin 2016 a renforcé les pouvoirs de la douane en créant un nouvel article 415-1 du Code des Douanes pour assouplir la charge de la preuve en cas de suspicion de blanchiment. Il appartient désormais à l'infracteur de prouver la licéité de l'origine des fonds qu'il transporte.

- En matière d'enquêtes judiciaires, la loi a également attribué une compétence élargie en matière de blanchiment et de lutte contre le financement du terrorisme au Service National de Douane Judiciaire.
- Dans un contexte très troublé, marqué par des attentats ou des actes malveillants contre des agents de l'Etat exerçant des missions régaliennes et coercitives, la nécessité de l'évolution de la protection des agents a émergé recevant un écho favorable auprès de l'exécutif . La revendication de **l'anonymisation des procédures douanières**, au travers du remplacement de l'identité des agents par le numéro de commission d'emploi a été portée par Solidaires dès 2015. Cette demande faisait consensus pour de nombreux collègues qu'ils soient en poste dans les brigades ou les bureaux, à la DNRED ou au SNDJ, les contacts avec les usagers générant de plus en plus de tensions. Cette revendication nécessitait une intervention du législateur pour modifier les

prescriptions du Code des Douanes en matière de rédaction des actes.

La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a créé plusieurs mesures visant à sécuriser les conditions d'intervention des forces de sécurité et notamment à les préserver, ainsi que leurs proches, d'éventuelles menaces ou représailles de la part des personnes mises en cause. A cet effet, les articles 55 bis du Code des Douanes (douane administrative) et 15-4 du code de procédure pénale (douane judiciaire) mettent en place un dispositif de protection légale de l'identité de l'ensemble des agents des douanes pour tous les actes de procédure portant sur un délit douanier puni d'au moins 3 ans d'emprisonnement et sous condition de remplir les critères légaux.

- La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a mis en place d'autres mesures qui concernent les agents dans l'exercice de leurs missions:
- Extension du champs d'usage des armes (article 56 du CD)
 - Délictualisation de l' Opposition aux Fonctions ou du refus d'obtempérer (article 416 bis du CD)
 - Renforcement des peines de droit commun encourues en cas d'outrage (article 433-5 du code pénal)
 - Dans le cadre de l'anonymisation, lourdes sanctions pénales en cas de révélation de l'identité des agents (5 ans d'emprisonnement + 75000 euros d'amende)

L'octroi par la loi de cette protection renforcée doit s'accompagner d'une démarche générale de prévention de divulgation directe ou indirecte de l'identité des agents. Nous considérons également que l'encadrement prene toute la mesure de la nécessité d'un soutien juridique et administratif aux agents en cas d'opposition aux fonctions et dès la première incivilité.

3 . ENJEUX

Des revendications propres à la branche de la Surveillance ont émergé avec la réforme de 2002 :

- Prime de risques suite à une mobilisation des agents (dépôt des armes)
- Système de bonification pour la retraite (1/5)
- Mutualisation des marchés d'équipements avec les autres administrations de sécurité. (PSA, HK, GPB)

- **Vers un corps de gardes frontières avec le contrôle migratoire comme mission prioritaire ?**

On a beaucoup débattu au sein de Solidaires sur la légitimité du transfert d'une partie de la mission migratoire à la douane lors de l'entrée en vigueur de la convention de Schengen en 1995.

La douane est considérée comme un service garde frontières au sens des accords de Schengen. On ne peut nier en outre que toute marchandise est détenue, transportée, importée par une personne physique dont la gestion ne peut être désolidarisée du contrôle de ce qu'elle transporte. Et historiquement avant la création d'une Police Aux Frontières (P.A.F.) dans les années 60, la douane effectuait tous les contrôles liés au franchissement des frontières: contrôle des moyens de transport, des marchandises et des personnes dont les contrôles d'identité, de validité des titres de voyage et titres de séjour (article 67 du Code des Douanes).

Les pouvoirs des agents des douanes en matière de contrôle d'immigration sont par ailleurs limités et relèvent d'une forme de mutualisation des moyens de l'État pour la gestion de la frontière.

Le contrôle des personnes ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des contrôles douaniers notamment sur leur volet fiscal comme la perception des droits de douane sur les marchandises importées par les voyageurs sur le territoire communautaire.

La consolidation de cette mission contrainte et prioritaire a permis de renforcer les effectifs de la surveillance, de maintenir hors de portée du PSD la fermeture de certaines unités voire de créer de nouvelles structures comme à Dunkerque et Lille dans le cadre de la création d'une nouvelle frontière avec le Royaume Uni .

Le contrôle de la personne fait partie du contrôle douanier . C'est un aspect nécessaire qu'on ne peut occulter parce qu'il facilite à la fois le ciblage de la fraude douanière et assure la protection des agents. Ce qui ne nous empêche pas d'émettre des réserves en tant que citoyen sur les fondements idéologiques du contrôle des flux migratoires.

- **Vers une douane aux branches déséquilibrées?**

A l'issue de ces trois dernières années de bouleversements sociaux et politiques, la Surveillance grâce au renforcement de ses effectifs, à la valorisation de ses missions et de ses résultats auprès du pouvoir politique et de l'opinion publique a reconquis une réassurance sur la juste place qu'elle occupe au sein des corps de l'État qui assurent la protection des citoyens et du territoire.

Une Surveillance qui prend une part active, en pleine conscience, dans l'évolution et le renforcement de ses champs d'intervention et de ses prérogatives.

C'était une gageure pour notre administration après des années de discours politiques

sur l'inutilité d'une administration en charge d'un contrôle des marchandises devenu obsolète et proscrit au regard du dogme du marché unique.

C'est une victoire pour les douaniers parce que ce renforcement de la branche surveillance s'est fait sans renier la préservation du cœur de métier, le contrôle des marchandises.

Défendre les missions « cœur de métier », c'est assurer la pérennisation des implantations, des moyens alloués et des pouvoirs juridiques.

Avec le RCFI, la douane s'est réappropriée la maîtrise de son territoire naturel qui est la frontière où s'exerce ses pouvoirs exorbitants de droit commun.

Acteur incontournable de la surveillance des flux de marchandises, la douane participe à la lutte antiterroriste au travers de la lutte contre les grands trafics et le blanchiment de fonds, sources de financement du terrorisme.

La lutte contre la fraude douanière traditionnelle offre la possibilité de sabrer les trafics qui génèrent des moyens financiers aux organisations terroristes. De la même manière, la collecte de renseignements, matière première essentielle de la lutte contre le terrorisme, est maximisée à l'occasion de l'exercice de nos missions historiques. Elle ne doit pas être négligée au profit de contrôles principalement quantifiables exercés uniquement dans une vision comptable de la LCF.

Pour autant, la lutte contre la menace terroriste a pris le pas sur le principe de la libre circulation cher à l'esprit européen et moteur de la construction de l'espace Schengen. Avons-nous consenti un nouveau recul de l'État de droit sous le choc des attentats de 2015 ?

La multiplication des lois antiterroristes (35 lois depuis 1986 dont 9 dans les 5 dernières années) ainsi que la relative marginalisation du juge judiciaire sur le contrôle des mesures antiterroristes peuvent faire craindre une limitation des libertés fondamentales.

Cette reconquête de ses missions assure à la Surveillance une visibilité certaine au sein de l'administration comme au sein des services de l'État en charge de la protection du territoire et des citoyens. L'investissement sur la branche Surveillance se fait sur le maintien de ses effectifs et d'un maillage territorial plus dense que le réseau des bureaux alors qu'en OP/CO l'investissement de l'administration se concentre sur les applicatifs visant à accélérer la dématérialisation totale des déclarations. Ce processus aura à terme pour conséquence de réduire drastiquement le nombre de structures et d'éloigner encore davantage les agents en charge des opérations commerciales du contrôle physique des marchandises.

Ce déséquilibre devrait s'aggraver avec le transfert du recouvrement et de certaines missions fiscales vers des services extérieurs à la douane.

- **Vers une absorption par le ministère de l'intérieur comme force de sécurité intérieure, dédiée au contrôle de la marchandise et sous la tutelle du préfet ?**

Aujourd'hui, deux évolutions font craindre à une partie des agents un glissement vers les missions dévolues aux forces de l'ordre.

Les enjeux de LCF prioritaires se fixent sur des flux frauduleux (stupéfiants, contrefaçons) contrôlés et réprimés par d'autres services répressifs. La douane doit conserver sa typicité en combinant les contrôles à fort enjeu LCF et les contrôles à enjeu fiscaux (CI à la circulation, ISD, DDP de produits énergétiques) afin de couvrir l'ensemble de ses champs d'intervention et de rester la police de toutes les

marchandises en mouvement.

On constate en outre depuis quelques années une demande croissante des préfets de la participation des moyens douaniers à des opérations de maintien de l'ordre public dans les Zones de Sécurité Prioritaire.

Cet élargissement du périmètre d'intervention de la Surveillance n'est pas souhaitable et doit être examiné avec vigilance.

En effet, la douane n'a pas vocation à intervenir en milieu urbain et les opérations coordonnées police urbaine/douane répondent principalement à une démarche d'affichage politique de lutte contre l'insécurité et à un recours ponctuel en renfort d'effectifs.

L'expérience a révélé les dérives de ce type de « partenariat » : interdiction d'être à l'initiative des contrôles, détournement du pouvoir de transaction, barème transactionnel différent des protocoles douane/Parquet en vigueur .

La contribution au maintien de l'ordre public constitue une dispersion de nos moyens humains et juridiques . Le socle de l'intervention des services douaniers et la typicité de nos contrôles repose sur les pouvoirs exorbitants que le législateur nous a conférés afin de répondre aux besoins de protection de la société. L'instrumentalisation des pouvoirs du Code des Douanes par le ministère de l'intérieur et les préfets fait peser un certain nombre de menaces sur les libertés publiques. Seul le contrôle du juge judiciaire peut garantir la séparation entre mise en œuvre des pouvoirs douaniers et mise en œuvre des mesures de police administrative.

4 . REVENDICATIF

SOLIDAIRES DOUANES affirme que les évolutions depuis deux décennies se font à marche forcée dans le seul but de fragiliser les services, tant sur les moyens humains, que techniques et matériels. Cette mise en danger d'une administration nécessaire et utile à la population, à l'état et à l'économie du pays est intolérable.

Afin de conserver une branche surveillance pouvant exercer sereinement ses missions de service public, SOLIDAIRES DOUANES exige :

- La dotation d'un matériel de protection en adéquation avec les missions et leurs évolutions, en tenant compte des contraintes de terrain
- Le déploiement du matériel technique fonctionnel répondant aux impératifs des missions
- L'octroi des moyens matériels et humains nécessaires pour renforcer le contrôle des marchandises
- De l'autonomie aux services de terrain, tant au niveau de sa gestion que de ses objectifs
- La limitation des tâches redondantes de suivi de l'activité
- L'arrêt de la défiance de l'administration à l'égard des services
- Une meilleure reconnaissance de la pénibilité de la branche surveillance
- Une correspondance entre les formations et les attentes des agents
- Une refonte du contenu de la formation initiale complète et adaptée aux exigences professionnelles et techniques
- La conservation d'un maillage territorial et le maintien d'un niveau d'effectif nécessaire et suffisant à l'exercice des missions

SOLIDAIRES DOUANES rappelle que la Douane est composée de deux branches qui sont complémentaires et indivisibles.