

-----  
**Section des finances**  
**Section des travaux publics**

**N° 410999**

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS**

**AVIS**  
**sur un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2026-265 du 8 avril 2026**  
**portant partie législative du code des douanes**

**NOR : CPPD2611601L**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 22 mai 2026 d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2026-265 du 8 avril 2026 portant partie législative du code des douanes. Ce projet de loi a fait l'objet de deux saisines rectificatives reçues respectivement les 5 juin et 19 juin 2026.

2. Le projet de loi, qui comporte 10 articles, prévoit la ratification de l'ordonnance susmentionnée du 8 avril 2026, procède à des corrections rédactionnelles et à des modifications ponctuelles de cette ordonnance, du code de la sécurité intérieure et du code monétaire et financier, prévoit une sanction de confiscation en cas d'utilisation de substances non classifiées aux fins de la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, et vise à modifier ou compléter le régime de certains délits en matière douanière ou de relations financières avec l'étranger.

Le projet de loi entend également permettre l'accès des agents des douanes aux données des lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation dans le cadre de la lutte contre le blanchiment douanier et modifier le droit d'accès aux données relatives à l'identification et à la traçabilité du trafic des marchandises, des moyens de transport et des personnes. Ce projet de loi prévoit enfin de modifier des dispositions du code des transports relatives aux hypothèques maritimes et à la réservation de pavillon.

3. L'étude d'impact a été enregistrée le 22 mai 2026 et modifiée par deux saisines rectificatives enregistrées respectivement les 8 et 19 juin 2026. Le Conseil d'Etat considère qu'elle répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

4. Le Conseil d'Etat constate que les dispositions du projet de loi ont été soumises à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

5. Au-delà de ces remarques, et outre diverses améliorations de rédaction qu'il suggère, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

6. A titre liminaire, le Conseil d'Etat considère que le nouveau code des douanes, issu de l'ordonnance déjà mentionnée du 8 avril 2026, marque un progrès très net, en matière d'intelligibilité de la règle de droit, par rapport à l'ancien code des douanes, qui était resté largement inchangé depuis le décret-loi n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes et qui, notamment, n'avait pas tiré les conséquences de l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union européenne issu du règlement (UE) N° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

En outre, si le Conseil d'Etat a admis que le nouveau code des douanes, que le présent projet de loi prévoit de ratifier, continue à employer certains termes impropres, souvent anciens, dont l'usage est établi, c'est après avoir pris note de l'engagement du Gouvernement de procéder prochainement à la modernisation et à la clarification de ces termes. Il en est ainsi en particulier de la notion de « sanctions fiscales », qui constituent des amendes douanières prononcées non par l'administration mais par le juge répressif, saisi d'une action dite « fiscale » engagée par l'administration des douanes ou accessoirement à l'action publique visant à l'application de sanctions pénales par le ministère public.

### **Sur la transaction douanière**

7. Le projet de loi propose une nouvelle rédaction des dispositions du code des douanes relatives à la transaction, de manière à clarifier le régime de celle-ci. Elle prévoit que lorsqu'aucune action judiciaire n'a été mise en mouvement, l'administration des douanes est autorisée à transiger avec l'auteur d'une infraction, sous réserve, lorsque cette infraction est à la fois punie de sanctions « fiscales » et pénales, de l'accord du ministère public, qui peut revêtir la forme d'instructions générales ou particulières. La proposition de transaction qui excède les limites fixées par décret en Conseil d'Etat est préalablement soumise à l'avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes prévu à l'article L. 613-6 du code des douanes. Les transactions ne portant que sur des sanctions « fiscales » ne sont quant à elles soumises qu'à cette seconde procédure, lorsque leur montant le justifie.

Aux termes du projet de loi, l'administration est également autorisée à transiger après mise en mouvement d'une action judiciaire par l'administration ou le ministère public. Dans ce cas, la transaction est soumise à l'accord du président de la juridiction judiciaire saisie.

8. Le Conseil d'Etat relève en premier lieu que cette nouvelle rédaction de l'article L. 613-2 du code des douanes clarifie les dispositions applicables à la transaction douanière et contribue ainsi à satisfaire les exigences constitutionnelles d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Cette rédaction reprend les garanties existantes dont est assorti le recours à la transaction, notamment celles relatives au recueil de l'accord préalable de l'autorité judiciaire ainsi qu'à la consultation du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.

9. Le Conseil d'Etat rappelle en deuxième lieu, d'une part, que si les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions sont susceptibles de justifier le recours à des modes d'extinction de l'action publique sans l'intervention d'une autorité juridictionnelle, ce n'est qu'à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves et de ne mettre en œuvre que des peines d'amendes de faible montant (Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, point 252). Il rappelle d'autre part, qu'en vertu de la garantie des droits et du principe de la séparation des pouvoirs proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789, lorsque l'action publique a été mise en mouvement, l'homologation d'une transaction est du seul ressort d'un magistrat du siège (même décision, point 269).

10. Toutefois, le Conseil d'Etat observe qu'aux termes des dispositions du troisième alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale, l'action publique « *peut (...) s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément ou par l'exécution d'une composition pénale* ». Il relève que, dans le cas où une transaction est conclue alors qu'aucune action publique n'a été engagée, les dispositions du projet de loi n'ont ni pour objet, ni pour effet de faire obstacle à la mise en mouvement ultérieure d'une telle action par le ministère public, y compris lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction. Le Conseil d'Etat estime, dès lors, que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la justice.

11. Le Conseil d'Etat considère en outre que les dispositions du projet de loi ne portent pas atteinte au principe de séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dès lors qu'elles prévoient, lorsque la transaction porte sur une infraction punie à la fois de sanctions pénales et fiscales, l'accord préalable du ministère public. Ledit accord peut être donné par la voie d'instructions de portée générale de politique pénale, ainsi que l'a admis le Conseil constitutionnel dans sa décision précédemment mentionnée du 21 mars 2019 (point 249).

12. Enfin, les dispositions autorisant l'administration à transiger après mise en mouvement d'une action judiciaire, qui soumettent alors la proposition de transaction à l'accord du président de la juridiction saisie, ne méconnaissent ni le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs ni celui de séparation des autorités de poursuite et de jugement.

### **Sur les sanctions en cas d'utilisation de substances non classifiées aux fins de fabrication illicite de stupéfiants**

13. Le projet de loi entend compléter l'article L. 551-1 du code des douanes, qui punit d'une peine de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de dix fois la valeur de l'objet de fraude l'utilisation de substances non-classifiées aux fins de la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes, en permettant à la juridiction saisie de prononcer également la confiscation des substances non classifiées utilisées. Au vu de la gravité de l'infraction en cause, le Conseil d'Etat estime qu'une telle peine de confiscation, qui ne revêt pas un caractère obligatoire, n'est pas manifestement disproportionnée et ne méconnaît donc pas, au regard du pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur, le principe de proportionnalité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (*Conseil constitutionnel, décisions n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, n° 2007-554 DC du 9 août 2007 et n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010*). Il considère également qu'une telle sanction est de nature à permettre la pleine application de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988, dite convention de

Vienne, qui prescrit aux Parties signataires d'adopter les mesures qui se révèlent nécessaires pour permettre la confiscation des substances utilisés pour la production de stupéfiants ou de substances psychotropes.

**14.** Le Conseil d'Etat constate toutefois que la confiscation ainsi prévue est susceptible de porter non seulement sur les biens de l'auteur de l'infraction, mais aussi sur des biens dont il n'est pas propriétaire. Afin d'assurer le plein respect du droit de propriété, le Conseil d'Etat propose donc, en accord avec le Gouvernement, de compléter cette disposition du projet de loi en précisant qu'elle s'applique « sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi », ce qui, combiné avec L. 632-2 du code des douanes, qui dispose qu'« *une confiscation ne peut être prononcée qu'après que le propriétaire connu ou la personne qui se prévaut de cette qualité a été mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction aux fins, notamment, de faire valoir son droit de propriété et sa bonne foi* », permet de s'assurer, d'une part, que l'atteinte portée au droit de propriété n'est pas disproportionnée, d'autre part, que le propriétaire dispose, en application de l'article 16 de la Déclaration de 1789, de la faculté d'exercer un recours effectif contre une mesure portant atteinte à ses droits (*Conseil constitutionnel, décision n° 2021-932 QPC du 23 septembre 2021*).

#### **Sur la sanction de la contrebande et de l'importation ou de l'exportation sans déclaration de boissons alcooliques**

**15.** Le projet de loi comporte des dispositions tendant à prévoir que la contrebande et l'importation ou l'exportation sans déclaration d'alcools, de spiritueux, de vins et de bières sont punies des mêmes peines que la contrebande et l'importation ou l'exportation sans déclaration de marchandises prohibées ou de produits du tabac, soit trois ans d'emprisonnement et une amende de deux fois la valeur de l'objet de fraude alors qu'en l'état du droit en vigueur, de tels faits sont punis en application de l'article L. 513-4 du code des douanes, de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de deux fois la valeur de l'objet de fraude, mais seulement lorsqu'ils sont commis intentionnellement.

Les dispositions envisagées tendent donc, pour la contrebande et l'importation ou l'exportation sans déclaration de boissons alcooliques, à réduire la peine d'emprisonnement applicable, mais à instaurer, comme c'est déjà le cas pour le tabac ou les marchandises prohibées ou dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques, une présomption d'intentionnalité de l'auteur de l'infraction, ce dernier conservant néanmoins la possibilité d'être exonéré de sa responsabilité en apportant la preuve de sa bonne foi (*Cass. Crim., 7 mars 1996, n° 94-84.553, Bull. crim. 1996 n° 108 ; Cass. Crim., 20 février 1997, n° 95-84.764, Bull. crim. 1997, n° 73*). Le Conseil d'Etat considère qu'un tel régime de présomption simple, justifié par la nature particulière des infractions douanières, ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence (*CEDH, Salabiaku c. France, arrêt du 7 octobre 1988, n° 141-A ; CEDH, Vos c. France, arrêt du 5 décembre 2006, n° 10039/03*), l'intentionnalité coupable de l'auteur de l'acte pouvant en l'espèce être établie par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit, à l'instar du raisonnement retenu pour la qualification d'autres délits comme celui de blanchiment (*Cass. Crim., 3 décembre 2003, n° 02-84.646, Bull. crim. 2003, n° 234*). Il estime en outre justifiée, compte tenu des éléments produits par le Gouvernement dans l'étude d'impact, qui soulignent la similarité des réseaux et des modes opératoires en matière d'alcools ou de tabac, l'extension aux boissons alcooliques du régime qui prévaut déjà en matière de contrebande et d'importation ou d'exportation sans déclaration de produits du tabac. Il note enfin que les peines prévues ne sont pas manifestement disproportionnées et ne méconnaissent donc pas le principe rappelé au point 13 ci-dessus.

16. Aux termes de l'article 42 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union : « 1. *Chaque Etat membre prévoit des sanctions en cas d'infraction à la législation douanière. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. / (...) 3. Les Etats membres informent la Commission (...) des dispositions nationales en vigueur comme indiqué au paragraphe 1 du présent article et lui communiquent sans délai toute modification ultérieure de ces dispositions* ». Dans la mesure où cette disposition du projet de loi modifie les sanctions applicables en cas d'infraction à la législation douanière, le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité, en application de ces dispositions, de communiquer cette disposition, une fois la loi adoptée, à la Commission européenne.

### **Sur le rétablissement d'une peine complémentaire d'interdiction d'exercer certaines fonctions en cas de condamnation pour un délit en matière de relations financières avec l'étranger**

17. Le projet de loi vise à introduire dans le code des douanes une disposition permettant à la juridiction saisie de condamner l'auteur d'un délit commis en matière de relations financières avec l'étranger à une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions d'agent de change ou d'être électeur ou élu aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes.

Le Conseil d'Etat relève que cette disposition vise à reprendre celles du 4 de l'ancien article 459 du code des douanes qui prévoyaient déjà une telle peine complémentaire, en apportant toutefois les corrections nécessaires pour remédier aux motifs qui avaient justifié leur invalidation par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-1096 QPC du 12 juin 2024. Ainsi, contrairement à la précédente rédaction, qui prévoyait que cette peine complémentaire s'appliquait jusqu'à ce qu'intervienne une décision explicite de relèvement, le projet de loi dispose que la durée de la peine est fixée par la juridiction saisie lors de son prononcé et qu'elle ne peut excéder cinq ans. Le Conseil d'Etat considère, en conséquence, que cette disposition du projet de loi ne méconnaît pas le principe d'individualisation des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Par ailleurs, il estime qu'une telle peine n'est pas manifestement disproportionnée au regard de la nature de l'infraction en cause.

### **Sur la modification des articles L. 427-40 et L. 427-46 du code des douanes ainsi que des L. 152-18, L. 152-5, L. 722-18, L. 722-20 du code monétaire et financier aux fins de créer une voie de recours contre une décision de prolongation de retenue temporaire d'argent liquide en matière de flux transfrontières**

18. Les articles L. 152-1 à L. 152-1-2, L. 152-4, L. 152-4-1 et L. 152-5 du code monétaire et financier portent adaptation du droit national à l'article 7 du règlement (UE) 2018/1672 qui prévoit la possibilité d'effectuer dans certaines conditions une retenue temporaire de l'argent liquide entrant ou sortant du territoire de l'Union européenne, d'une durée de trente jours pouvant être prolongée jusqu'à quatre-vingt-dix jours par les autorités nationales compétentes. Les articles L. 722-16 à L. 722-21 instituent un dispositif équivalent à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Si les modalités de recours contre une décision de retenue temporaire sont fixées par les articles L. 152-5 et L. 722-20 du code monétaire et financier, aucune disposition ne prévoit cependant de voie de recours contre la décision de prolongation d'une retenue temporaire

d'argent liquide. De la même manière, la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023, qui a instauré aux articles L. 427-41 à L. 427-46 du code des douanes un dispositif similaire de retenue temporaire de l'argent liquide circulant à l'intérieur du territoire national, n'a pas étendu ce recours aux décisions de prolongation de la retenue temporaire d'argent liquide.

Le projet de loi étend aux décisions de prolongation de ces retenues d'argent le recours pouvant être formé à l'encontre des décisions initiales devant le président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le service chargé de la procédure en modifiant les articles L. 152-5 et L. 722-20 du code monétaire et financier et de l'article L. 427-40 du code des douanes. Le Conseil d'Etat observe que ces modifications sont de nature à conforter le droit d'exercer un recours effectif.

### **Sur l'utilisation des dispositifs de lecture automatique de plaques d'immatriculation par les agents des douanes**

**19.** Afin de préciser la portée de l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure, le projet de loi modifie ses dispositions en permettant explicitement aux agents des douanes de recourir aux dispositifs de lecture automatique de plaques d'immatriculation en cas d'opérations de transport et de collecte de fonds d'origine illicite réalisées sur le territoire douanier ou d'opérations se rapportant à des actifs numériques mentionnés à l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier. Le Conseil d'Etat relève que ces deux types d'opérations figuraient déjà à l'ancien article 415 du code des douanes auxquelles l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure faisait référence et que la modification apportée contribue ainsi à éviter toute ambiguïté sur les conditions d'application de ce dernier article. A supposer qu'elle modifie sa portée, le Conseil d'Etat considère, en tout état de cause, que cette modification limitée des conditions dans lesquelles il est possible de recourir aux dispositifs de lecture automatique de plaques d'immatriculation pour faciliter la constatation de certains délits douaniers n'est pas de nature à remettre en cause la conformité à la Constitution, et notamment au droit au respect de la vie privée qu'elle garantit, des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 233-1 du code de la sécurité intérieure, telle que le Conseil constitutionnel l'a admise dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

### **Sur les dispositions relatives aux hypothèques maritimes et à la « réservation de pavillon »**

**20.** Le projet de loi comporte des dispositions ayant pour objet de créer ou de modifier des articles du code des transports et de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

En premier lieu, ces dispositions mènent à son terme la codification des dispositions législatives fixant le régime des hypothèques maritimes, démarche qui n'avait pu être conduite lors de l'édiction de l'ordonnance du 8 avril 2016, l'habilitation donnée par le législateur en vertu de l'article 36 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 ne permettant pas de codifier les dispositions encore en vigueur de la loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments en mer. Les dispositions du projet de loi créent ainsi quatre nouveaux articles dans le code des transports et abrogent en conséquence les articles correspondants de la loi du 3 janvier 1967.

Le projet de loi prévoit, en deuxième lieu, d'amender et de créer des dispositions législatives relatives à la « réservation de pavillon ». La « réservation de pavillon » a pour objet de réserver certaines prestations opérées par voie maritime, en matière de transports ou de services, à des navires battant pavillon d'un ou de plusieurs Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Les navires battant pavillon d'Etats tiers ne sont donc pas autorisés à assurer ces prestations, sauf dérogation délivrée par les autorités maritimes françaises. Cette « réserve de pavillon », applicable jusqu'à maintenant aux seuls transports réalisés entre des ports, est, en premier lieu, étendue par le projet de loi aux transports effectués à partir d'un port ou d'un point situé dans la mer territoriale ou des eaux intérieures et à destination de tout port ou tout point situé dans ces mêmes eaux. Elle est, en deuxième lieu, étendue aux services autres que de transport, par exemple la maintenance ou les réparations de certains équipements, tels que les installations d'énergies renouvelables en mer ou les câbles sous-marins. Enfin, le projet de loi vise à créer une telle réserve pour les services, autres que de transport, participant à l'exploration et à l'exploitation des ressources de la zone économique exclusive et du plateau continental adjacent de la France métropolitaine.

Le projet de loi comporte, enfin, diverses dispositions relatives à l'outre-mer. Il prévoit, d'une part, que les règles nouvellement instituées en matière de « réservation de pavillon », pour les services autres que de transport, ne s'appliqueront pas outre-mer. Cette exclusion est fondée sur les particularités de l'offre de services maritimes outre-mer, lesquelles conduisent plus fréquemment qu'en France métropolitaine à avoir recours à des navires autres que les navires battant pavillon français ou assimilé. Il prévoit, d'autre part, de mettre à jour les tableaux des dispositions applicables dans les différentes collectivités d'outre-mer.

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions du projet de loi, qu'elles relèvent ou non d'une codification à droit constant, ne soulèvent pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel, et n'appellent pas d'observations particulières.

### **Sur la modification des articles L. 412-3 à L. 412-5 du code des douanes relatifs au droit d'accès aux données relatives à l'identification et à la traçabilité du trafic des marchandises, des moyens de transport et des personnes**

**21.** La loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic a procédé à une réécriture de l'article 67 sexies du code des douanes, désormais codifié aux articles L. 412-3 à L. 412-7 du même code par l'ordonnance n° 2026-265 du 8 avril 2026 portant partie législative du code des douanes, afin d'autoriser les agents de l'administration des douanes, individuellement désignés et spécialement habilités par le ministre chargé des douanes, à accéder, sur autorisation préalable du Premier ministre, à certaines données relatives à l'identification et à la traçabilité du trafic international des marchandises, des moyens de transport et des personnes, qui sont contenues dans les traitements automatisés des opérateurs de transport aérien, des autres opérateurs de transport de marchandises, ainsi que des prestataires de services postaux.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi vise à allonger la durée de validité de l'autorisation préalable du Premier ministre, étendre l'accès des agents de l'administration des douanes aux opérateurs qui transportent principalement des personnes ou dont le système d'information ne permet pas de distinguer les données relatives aux personnes et celles relatives aux marchandises, clarifier le périmètre géographique de la mesure en incluant les flux entre le territoire métropolitain et les territoires ultra-marins et permettre les rapprochements, interconnexions ou mises en relation automatisées des données ainsi recueillies avec des bases

de données douanières ou tierces existantes. Le Conseil d'Etat estime, d'une part, que la consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n'est, à ce stade, pas requise, d'autre part, que les modifications apportées aux articles L. 412-3 à L. 412-5 du code des douanes, notamment en vue d'allonger la durée de validité de l'autorisation préalable du Premier ministre, sont proportionnées à l'objectif de lutte contre la fraude en matière douanière et ne portent pas une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée.

*Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) dans ses séances du mardi 23 juin 2026.*