CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 513611

REPUBLIQUE FRANÇAISE

_____

SYNDICAT NATIONAL DES AGENTS DES DOUANES CGT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

_____

M. Emile Blondet
Rapporteur

_____

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 8ème et 3ème chambres réunies)

M. Charles-Emmanuel Airy
Rapporteur public

_____

Sur le rapport de la 8ème chambre
de la section du contentieux

Séance du 4 novembre 2026
Décision du 18 novembre 2026

_____

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 mars et 23 octobre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat national des agents des douanes (SNAD) CGT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, la note de service du 5 juillet 2024 du directeur général des douanes et des droits indirects relative aux modalités d'application de l'instruction ministérielle du 31 décembre 2003 fixant la liste des agents des services de la douane dont la présence en service est indispensable et, d'autre part, la décision du 8 janvier 2026 par laquelle le directeur général des douanes et des droits indirects a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de cette note de service en tant qu'elle porterait une atteinte disproportionnée au droit de grève ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la note de service du 5 juillet 2024 est dépourvue de base légale faute d'habilitation législative permettant de restreindre le droit de grève des agents des douanes ;

- cette note porte une atteinte disproportionnée au droit de grève en interdisant par avance son exercice à tous les agents de la branche de la surveillance de la direction générale des douanes et des droits indirects lorsque le niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate en date du 1er décembre 2016 est activé, sans tenir compte des missions auxquelles ces agents sont affectés ;

- le directeur général des douanes et des droits indirects n'est pas compétent pour édicter cette note de service dès lors que seul le Gouvernement pouvait restreindre le droit de grève des agents.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 29 juin et 16 septembre 2026, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le syndicat requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- le code général de la fonction publique ;
- le décret n° 79-88 du 25 janvier 1979 ;
- le décret n° 95-380 du 10 avril 1995 ;
- l'instruction du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire en date du 31 décembre 2003 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Emile Blondet, auditeur ;

- les conclusions de M. Charles-Emmanuel Airy, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 novembre 2026, présentée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique ;

Considérant ce qui suit :

1. En indiquant dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent, l'Assemblée Constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue l'une des modalités et la sauvegarde de l'intérêt général, auquel elle peut être de nature à porter atteinte. En l'absence de la complète législation ainsi annoncée par la Constitution, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif, ou bien contraire aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels du pays. En l'état de la législation, il appartient à l'autorité administrative responsable du bon fonctionnement d'un

service public de fixer elle-même, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et l'étendue de ces limitations pour les services dont l'organisation lui incombe.

2. En vertu de l'article 3 du décret du 25 janvier 1979 fixant le statut particulier du corps des agents de constatation des douanes, les agents de constatation des douanes relevant de la branche de la surveillance peuvent être chargés de la surveillance du territoire douanier et des zones en dehors de ce territoire sur lesquelles s'exerce le contrôle douanier, du contrôle des personnes et du contrôle des marchandises circulant sous titre de douane, de tous travaux d'exécution spécialisée concernant l'application des droits et taxes ou le contrôle de l'accomplissement des formalités et de travaux techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels utilisés par l'administration des douanes. En vertu de l'article 5 du décret du 10 avril 1995 fixant le statut particulier du corps des contrôleurs des douanes et droits indirects, les contrôleurs des douanes relevant de la branche de la surveillance animent l'action des agents chargés de la surveillance du territoire et des zones extérieures à ce territoire sur lesquelles la douane exerce les contrôles qui lui sont attribués. Ils participent à l'application des droits et taxes ainsi qu'au contrôle de l'accomplissement des formalités relatives aux personnes et aux marchandises et peuvent être chargés de fonctions techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels utilisés par l'administration des douanes.

3. Il ressort des pièces du dossier que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont, par une instruction du 31 décembre 2003 prise sur le fondement des principes rappelés au point 1, interdit par avance l'exercice du droit de grève à certains agents des douanes, dont ceux relevant des services de la branche de la surveillance affectés à certaines missions de contrôle et de sûreté ou chargés de l'exécution d'enquêtes judiciaires, notamment celles relatives à la mise en œuvre de mesures prévues par le plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection Vigipirate. Une note de service du 5 juillet 2024 signée par le directeur général des douanes et des droits indirects a précisé les modalités d'application de cette instruction ministérielle pour prendre en compte l'évolution du référentiel de niveaux d'alerte prévu par le plan Vigipirate dans sa version du 1er décembre 2016.

4. Cette note de service prévoit, au A de son II, qu'en cas d'activation du niveau « vigilance » du plan Vigipirate, les agents de la branche surveillance dont la présence est indispensable en cas de grève sont ceux mentionnés aux a, b, c, d, f, g, h, i du C, au B et au A du I de cette note, c'est-à-dire les agents de la surveillance qui sont affectés à la réalisation des contrôles transfrontaliers mis en œuvre au titre de la convention de Schengen, à la réalisation des contrôles de sûreté aérienne, ferroviaire, portuaire et maritime, ainsi que des contrôles de sûreté sur le lien fixe trans-Manche, au renforcement des contrôles décidés par l'autorité administrative habilitée lors de la survenance d'une situation de crise présentant des risques pour la sécurité du consommateur, de la santé publique et de l'environnement, à la protection de la sécurité des tunnels internationaux, à la garde des sites dont le fonctionnement est indispensable aux besoins essentiels du pays, à l'exercice des missions de sécurité relevant de l'action de l'Etat en mer, à l'exécution des enquêtes judiciaires et à l'exécution de contrôles conjoints avec les services de police et de gendarmerie programmés dans le cadre de plans de coordination ou d'actions planifiées décidés par l'autorité administrative habilitée, ainsi que les agents de l'encadrement de la branche surveillance qui ont sous leur autorité de tels agents et certains agents de l'encadrement supérieur. En cas d'activation du niveau « sécurité renforcée – risque attentat », cette note prévoit, au B du II, que les agents dont la présence est indispensable sont ceux déjà concernés par la limitation du droit de grève au « niveau vigilance », ainsi que les agents de la branche de la surveillance qui sont affectés à la mise en œuvre des mesures additionnelles spécifiques prévues par le plan Vigipirate.

La détermination des agents affectés à la mise en œuvre de ces mesures additionnelles est effectuée par les directeurs interrégionaux, sur la base de la note de la direction générale qui détaille celles de ces mesures faisant l'objet d'une activation spécifiques pour la douane et les modalités de leur mise en œuvre, ainsi que, au niveau local, des orientations de l'autorité préfectorale. Enfin, le C du II de la note de service du 5 juillet 2024 prévoit qu'en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate, « la restriction du droit de grève est générale et concerne l'ensemble des agents de la surveillance ». Le statut d'agent dont la présence est indispensable en cas de grève s'impose aux agents de la surveillance concernés selon les différents cas couverts par la note de service du 5 juillet 2024 sans qu'il soit besoin de procéder à leur réquisition.

5. Le syndicat national des agents des douanes CGT demande l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de la note de service du 5 juillet 2024 et, d'autre part, de la décision du 8 janvier 2026 par laquelle le directeur général des douanes et des droits indirects a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de cette même note en tant qu'elle porterait une atteinte disproportionnée au droit de grève. Eu égard aux moyens qu'il soulève, ses conclusions doivent être regardées comme dirigées uniquement contre la mesure prévoyant une interdiction générale du droit de grève pour l'ensemble des agents de la branche « surveillance » de la direction générale des douanes et des droits indirects en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la note de service du 5 juillet 2024 :

6. Le syndicat requérant soutient que les dispositions du C du II de la note de service du 5 juillet 2024 portent une atteinte disproportionnée au droit de grève en interdisant son exercice à tous les agents de la branche de la surveillance de la direction générale des douanes et des droits indirects lorsque le niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate est activé, sans tenir compte des missions auxquelles ces agents sont affectés.

7. D'une part, une grève qui aurait pour effet d'interrompre totalement le fonctionnement des services de la surveillance de la direction générale des douanes et des droits indirects serait de nature à compromettre l'action gouvernementale et à porter une atteinte grave à l'ordre public et au respect de certains engagements internationaux de la France.

8. D'autre part, eu égard à la nature des missions qui leur sont dévolues, les services de la branche de la surveillance de la direction générale des douanes et des droits indirects concourent à la préservation de la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'à la protection du territoire national.

9. Par suite, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique pouvait légalement limiter temporairement l'exercice du droit de grève par les agents de la surveillance lorsqu'ils sont affectés à certaines missions de contrôle et de sûreté ou chargés de l'exécution d'enquêtes judiciaires, notamment pour la mise en œuvre des mesures prévues par le plan Vigipirate.

10. Toutefois, il ressort des termes de la note attaquée que l'interdiction du droit de grève en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate qu'elle prévoit concerne indistinctement tous les agents de la surveillance, quelles que soient leurs missions et quel que soit leur niveau hiérarchique. Si le ministre fait valoir de manière générale, sans apporter

de précision sur ce point, que tous les agents de la surveillance sont susceptibles, au-delà des missions habituellement exercées par chacun, d'être mobilisés pour renforcer les dispositifs de surveillance en fonctions des besoins opérationnels, il ne justifie pas, faute notamment de produire aucun élément sur les missions exercées par les agents concernés par ces restrictions supplémentaires et sur leur nombre ni sur les éventuelles réaffectations qui seraient prévues en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate, et alors que, si les besoins de l'ordre public l'exigent, le Gouvernement peut procéder, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à la réquisition des agents qui ne seraient pas déjà privés de l'exercice du droit de grève en vertu des dispositions des A et B du II de la note de service du 5 juillet 2024 mentionnées au point 4, que les nécessités de l'ordre public ou les besoins essentiels du pays imposeraient d'apporter au droit de grève une telle limitation. Il s'ensuit que le ministre a excédé ses pouvoirs en interdisant de façon absolue à tous les agents de la surveillance des douanes, quels que soient leurs missions et leur niveau hiérarchique, d'exercer leur droit de grève lorsque le niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate est activé.

11. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, le syndicat national des agents de douane CGT est fondé à demander l'annulation de la note de service du 5 juillet 2024 relative aux modalités d'application de l'instruction ministérielle du 31 décembre 2003 fixant la liste des agents des services de la douane dont la présence en service est indispensable en tant qu'elle interdit l'exercice du droit de grève à la totalité des agents de la surveillance en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 8 janvier 2026 de refus d'abrogation de cette même note :

12. Dès lors que la présente décision prononce l'annulation de la note de service du 5 juillet 2024 relative aux modalités d'application de l'instruction ministérielle du 31 décembre 2003 fixant la liste des agents des services de la douane dont la présence en service est indispensable, en tant qu'elle interdit par avance l'exercice du droit de grève à la totalité des agents de la surveillance en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate, les conclusions du syndicat requérant tendant à l'annulation de la décision du directeur général des douanes et des droits indirects rejetant sa demande tendant à l'abrogation de cette note dans cette même mesure ont perdu leur objet. Il n'y a, dès lors, pas lieu d'y statuer.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros à verser au syndicat national des agents de douane CGT, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision du 8 janvier 2026 par laquelle le directeur général des douanes et des droits indirects a rejeté la demande du syndicat national des agents des douanes CGT tendant à l'abrogation partielle de la note de service du 5 juillet 2024.

Article 2 : La note de service du 5 juillet 2024 relative aux modalités d'application de l'instruction ministérielle du 31 décembre 2003 fixant la liste des agents des services de la douane dont la présence en service est indispensable est annulée en tant qu'elle interdit l'exercice du droit de grève à la totalité des agents de la surveillance en cas d'activation du niveau « urgence attentat » du plan Vigipirate.

Article 3 : L'Etat versera au syndicat national des agents de douane CGT la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au syndicat national des agents de douane CGT, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et au ministre de l'action et des comptes publics.

Délibéré à l'issue de la séance du 4 novembre 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, M. Romain Victor, M. Philippe Ranquet, Mme Karin Schor, M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat et M. Emile Blondet, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 18 novembre 2026.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :
Signé : M. Emile Blondet

La secrétaire :
Signé : Mme Magali Méaulle

La République mande et ordonne au ministre des comptes publics en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :