LA CONTRIBUTION DE LA DOUANE À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Olivier RENAUDIE

Professeur à l'Université de Lorraine – Nancy (IRENEE)

Les apparences sont parfois trompeuses. Ainsi en est-il de la loi du 22 août 1791[1], qui créé la Régie nationale des Douanes et lui confie « la police du commerce extérieur »[2]. Ce même texte attribue par ailleurs aux « préposés » à l'exercice de cette police des prérogatives comme celles de saisir des marchandises, d'arrêter des véhicules ou encore de procéder à des visites domiciliaires. Contrairement à ce que l'usage du terme « police », d'une part, et les prérogatives exorbitantes confiées à ses agents, d'autre part, pourraient suggérer, cette loi ne fait pas de la Douane une force de police, au même titre que la police et la gendarmerie nationales. À l'origine, la Douane est une administration économique, fiscale et monétaire, soumise à la tutelle des ministres en charge de ces questions. Sa mission principale consiste à percevoir des droits et taxes dus à l'entrée de marchandises sur un territoire[3].

Deux phénomènes contemporains ont pu conduire la Douane à évoluer. Le premier est bien connu et tient à la mise en place du marché unique et la suppression des contrôles aux frontières intra-communautaires pour les hommes et les marchandises[4]. Le second est l'avènement de la sécurité intérieure. Susceptible d'être définie comme la défense des intérêts nationaux, le maintien de l'ordre public et la protection des personnes et des biens sur le territoire national[5], la sécurité intérieure se fonde sur une idée essentielle, celle de coproduction. Apparue lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001[6], la coproduction renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité intérieure est « l'affaire de tous ». Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que les forces étatiques de police ont une responsabilité éminente en la matière mais ne sont plus en situation de monopole. Pour apprécier le problème de la sécurité dans sa globalité, il convient dès lors de fédérer les actions

---

[1] Loi pour l'exécution du nouveau tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger ; Clinquart J., *L'administration des douanes en France sous la Révolution*, Association pour l'histoire de l'administration des douanes, 1978, p. 56 – et du même auteur, « Des tonlieux aux montants compensatoires monétaires : l'histoire séculaire de l'administration des douanes », *RFFP*, 1983-3, spéc. p. 69-72.

[2] La présente contribution est également publiée aux *Cahiers de la sécurité nationale*, en 2015.

[3] Bottin M., « Douane » in Alland D. et Rials S. dir., *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, 2003, p. 420-423.

[4] Les accords de Schengen, relatifs à la suppression graduelle des frontières communes, ont été signés entre la France, la République fédérale d'Allemagne et le Bénélux le 14 juin 1985. Le marché unique communautaire est entré en vigueur le 1er janv. 1993.

[5] Art. L. 111-1 du code de la sécurité intérieure.

[6] Loi n° 2001-1062 sur la sécurité quotidienne.

de tous ceux qui sont susceptibles de concourir à sa production, qu'il s'agisse d'acteurs publics ou qu'il s'agisse d'acteurs privés. La conjugaison de ces deux phénomènes, la suppression des frontières, d'un côté, et l'avènement de la sécurité intérieure, de l'autre, a conduit la Douane à réorienter son action et, notamment, à participer à l'exercice de la mission de sécurité intérieure[7].

Cette participation de la Douane à la sécurité intérieure se présente cependant aujourd'hui sous la forme d'un paradoxe : elle est aussi reconnue que méconnue. Celle-ci est reconnue dans la mesure où l'institution douanière met désormais en avant cette dimension de son action. La directrice générale des Douanes écrivait ainsi, en 2013, que « la Douane est un acteur important de la sécurité » et qu'elle « aborde la sécurité dans sa globalité »[8] : une telle affirmation est assurément révélatrice de la nouvelle posture de la Douane. Loin d'être conjoncturelle, cette conception a vocation à s'inscrire dans la durée comme le confirme le projet stratégique *Douane 2018*[9], dans lequel il est insisté sur l'ambition de « conforter la Douane comme administration de référence pour la protection du territoire, des citoyens et des entreprises »[10]. Aussi reconnue et revendiquée soit-elle, cette contribution n'en est pas moins méconnue. Elle l'est assurément du grand public. Elle l'est également de la doctrine, qui s'y intéresse peu : s'il existe des travaux universitaires portant sur la Douane[11], très rares sont ceux qui sont consacrés à la dimension sécuritaire de l'institution[12].

Pour tenter de dépasser ce paradoxe, il convient de s'interroger sur la contribution contemporaine de la Douane à la sécurité intérieure. Plus précisément, il s'agit d'identifier les conditions dans lesquelles la Douane a pu « se reconvertir »[13] et devenir l'un des acteurs de la lutte contre l'insécurité. La réponse à cette interrogation peut se faire en trois temps : la contribution de la Douane à la sécurité intérieure se présente comme consacrée (**I**), incarnée (**II**) et éclatée (**III**).

I. Une contribution consacrée

En quelques années, la Douane a largement investi le champ de la sécurité intérieure. Cette contribution a été consacrée aussi bien par les pouvoirs publics (**A**), que par les experts (**B**).

---

[7] Sur cette réorientation de l'administration douanière envisagée sous l'angle de la sociologie du travail, v. Jacob F., « Les douaniers français aux frontières de la sécurité intérieure », *Déviance et Société*, 1995-4, p. 339-354.

[8] Eyssartier-Crocquevieille H., « Sécurité : quel rôle pour la douane ? », *Administration*, 2013, n° 239, p. 54-56.

[9] Direction générale des douanes et des droits indirects, *Douane 2018 - Projet stratégique*, janvier 2014.

[10] Douane 2018, op. cit., p. 3.

[11] V. not. Jeannard S., *Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France*, LGDJ-Lextenso, coll. « Bibl. des thèses de finances publiques et fiscalité », 2011.

[12] Parmi ces très rares travaux, v. Domingo L., « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen », *Politique européenne*, 2007, n° 23, p. 37-55.

[13] Bottin M., « Douane », *art. préc.*, p. 423.

A. Par les pouvoirs publics

Le législateur a consacré la Douane comme l'un des acteurs de la sécurité intérieure. On peut, d'abord, relever que l'article 3 de la loi du 21 janvier 1995[14] affirme que constitue une orientation permanente de la politique de sécurité publique, « le renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la Douane dans leur action en faveur de la sécurité »[15]. Ensuite, on peut souligner que cette disposition a fait l'objet d'une codification à l'article L. 111-2 du code de sécurité intérieure, faisant ainsi de cette coopération un « principe général de la sécurité intérieure »[16] et assurant sa pérennité. Enfin, si l'on doutait encore de cette consécration législative, on peut remarquer que la loi du 14 mars 2011[17], dite LOPPSI 2, mentionne le terme « Douane » à 39 reprises, ce qui témoigne de l'importance prise par la Douane en matière de sécurité intérieure. De manière plus spécifique, le rapport annexé à ce texte législatif affirme qu'en matière de trafic de stupéfiants, « un rapprochement opérationnel sera réalisé entre les services des Douanes, d'une part, et les services de police et de gendarmerie nationales, d'autre part »[18].

Le Conseil constitutionnel a également consacré la contribution de la Douane à la sécurité intérieure. Dans une décision de 2001 relative à la loi de finances rectificative pour cette même année, celui-ci a pu affirmer que l'administration des Douanes participe « à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la lutte contre la fraude fiscale, qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle »[19]. C'est une manière tout à fait claire de reconnaître que la Douane, au même titre que d'autres administrations, contribue à la sécurité intérieure[20]. Au-delà de cette décision, il faut souligner que, plus récemment, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions législatives sur la retenue douanière[21] comme il avait pu le faire pour celles relatives à la garde à vue. Ce faisant, il a participé au rapprochement des procédures policière et douanière en matière de détention et d'interrogatoire d'une personne[22].

---

[14] Loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

[15] Les trois autres orientations permanentes de la politique de sécurité sont l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité, l'affectation en priorité des personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité et le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité.

[16] Le Livre I du code de la sécurité intérieure dans lequel figure cette disposition est intitulé « Principes généraux et organisation de la sécurité intérieure ».

[17] Loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

[18] Rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à horizon 2013, p. 3.

[19] C. const., n° 2001-457 DC, 27 déc. 2001, *Loi de finances rectificative pour 2001*, cons. n° 6.

[20] V. en ce sens Albert J.-L., *Douane et droit douanier*, PUF, coll. « Questions judiciaires », 2013, p. 15-16.

[21] C. const., n° 2010-32 QPC, 22 sept. 2010, *M. Samir et a.*. Sur cette décision, v. not. Heckeman L., « Inconstitutionnalité de la retenue douanière », *RFDC*, 2011, p. 134-137.

[22] V. en ce sens, Roussel G., « Le douanier, essor d'un enquêteur judiciaire », *RFFP*, 2011, n° 113, p. 240.

B. Par les experts

Consacrée par les pouvoirs publics, la contribution de la Douane à la sécurité intérieure l'est aussi par les experts. En la matière, il est remarquable de constater que cette consécration émane tout aussi bien des spécialistes du droit douanier, que des auteurs de rapports ou livres blancs relatifs à la sécurité.

S'agissant des spécialistes du droit douanier, on peut citer notamment Claude J. Berr qui, dans son *Introduction au droit douanier*, affirme que « la sécurité publique tend (...) à devenir un impératif primordial pour l'administration des Douanes »[23]. Tel est le cas également de Jean-Luc Albert, qui, dans son ouvrage *Douane et droit douanier*, évoque « l'émergence de nouvelles préoccupations sécuritaires ayant conduit à une adaptation en profondeur de cette administration »[24] ; ce même auteur fait remarquer par ailleurs que ce mouvement n'est pas propre à la France et a affecté de nombreuses autres institutions douanières[25]. Enfin, on peut évoquer Ramu de Bellescize qui, dans le *Dictionnaire de la police et la sécurité*, évoque, à l'entrée « Douane », la nouvelle figure du « douanier chasseur » et l'apparition contemporaine du « sécuritarisme douanier »[26].

S'agissant des auteurs de rapports et livres blanc relatifs à la sécurité, on peut notamment mentionner celui relatif à la sécurité publique, rédigé en 2012 par MM. Bauer et Gaudin[27]. Dans ce livre blanc, il est souligné, d'une part, la nécessité de multiplier les structures opérationnelles communes à la police, la gendarmerie et la Douane[28] et, d'autre part, l'intérêt de partager les renseignements collectés par les administrations en charge du suivi des comportements illicites, notamment la Douane[29]. On peut également évoquer le rapport remis à la fin de l'année 2003 par Jean-Louis Nadal à la Garde des Sceaux[30] : dans celui-ci, il est mis en avant l'intérêt de la création d'un conseil régional de politique pénale, associant les principaux services d'enquête, notamment ceux issus de la Douane[31].

II. Une contribution incarnée

La contribution de la Douane à la sécurité intérieure peut être considérée comme incarnée dans la mesure où elle s'est traduite sur le plan organique. Deux traductions méritent d'être plus particulièrement soulignées : les groupements d'intervention régionaux (**A**) et le service national de Douane judiciaire (**B**).

---

[23] Introduction au droit douanier, Economica, 2008, p. 59.
[24] *Op. cit.*, p. 16.
[25] *Op. cit.*, p. 118, spéc. note 1.
[26] « Douane » *in* Bernard G., Jolivet D. et Tzitis S. dir., *Dictionnaire de la police et de la justice*, PUF, 2011, p. 91.
[27] Alain Bauer et Michel Gaudin, *Livre blanc sur la sécurité publique*, La Documentation française, 2012.
[28] *Ibid.*, p. 110.
[29] *Ibid.*, p. 138. Sur l'activité de la douane en matière de renseignement, v. la contribution relative au renseignement douanier qui figure dans le présent ouvrage.
[30] *Refonder le ministère public*, Rapport à Mme la Garde des Sceaux, nov. 2013.
[31] *Ibid.*, p. 39.

A. Les groupements d'intervention régionaux

Créés par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002[32], les groupements d'intervention régionaux (GIR) constituent l'une des premières manifestations du rapprochement entre les forces étatiques de police, Gendarmerie et Police nationales, et la Douane[33]. L'idée sur laquelle reposent ces groupements tient à la mise en place d'une structure permanente capable de mobiliser et de coordonner l'action des tous les services de l'État, afin d'» agir plus efficacement contre la délinquance sous ses différents aspects, notamment pénal, fiscal et douanier »[34].

Dans cette perspective, chaque groupement, dirigé soit par un commissaire de police, soit par un officier de gendarmerie, est composé de deux entités distinctes : d'un côté, une unité d'organisation et de commandement, permanente ; de l'autre, un « groupe ressources », destiné à être ponctuellement mobilisé en renfort des effectifs permanents[35]. L'unité d'organisation et de commandement comprend le plus souvent entre dix et quinze agents, parfois plus à Paris[36]. Elle accueille des agents de quatre administrations différentes : la police nationale ; la gendarmerie nationale ; la direction générale des finances publiques ; la direction générale des Douanes et des droits indirects. De son côté, le « groupe ressources » inclut généralement une trentaine d'agents issus des quatre administrations que l'on vient d'évoquer, mais également d'autres services administratifs dotés de pouvoirs de contrôle de la réglementation, comme par exemple la direction des services vétérinaires, la caisse des allocations familiales ou encore l'URSSAF.

L'apport de la Douane à ces groupements est de deux types : il s'agit pour ses agents, d'une part, de mobiliser leurs relais et leurs réseaux en matière de renseignement et, d'autre part, de faire usage de leurs pouvoirs et compétences spécifiques. Dans un rapport d'information parlementaire consacré à un bilan de l'action des GIR[37], il a ainsi pu être souligné que l'intervention de la Douane présente l'intérêt de pouvoir « se juxtaposer »[38] à la procédure policière. Cette juxtaposition est d'autant plus intéressante, que les sanctions douanières atteignent des montants bien supérieurs aux amendes pénales. Doit être souligné par ailleurs que le pouvoir de transaction des agents de la Douane permet de rendre ces sanctions plus effectives et de recouvrer une partie des pénalités[39].

---

[32] Circ. interministérielle n° INTC00200129C relative à la mise en place des groupes d'intervention régionaux.

[33] Sur les groupements d'intervention régionaux, v. not. : Jean J.-P., « Les GIR : un objet juridique désormais mieux identifié », *RSC*, 2005, p. 59-64 ; Lambert Th. et Turpin D. dir., *Les groupes d'intervention régionaux*, L'Harmattan, 2005 ; Wuilleumier A., « L'implication des GIR dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Une voie nouvelle dans la diffusion de l'innovation » *in* Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, *Rapport 2010*.

[34] Circ. du 22 mai 2002 précitée.

[35] Ibidem.

[36] Circ. ministérielle n° INTC0400030C du 10 mars 2004 relative à la mise en place d'un groupe d'intervention régional à Paris.

[37] Le Fur M., Rapport d'information n° 1098 sur les groupes d'intervention régionaux, Ass. nat., 1er oct. 2003.

[38] *Ibid.*, p. 38. Comme le souligne l'auteur du rapport, « l'intérêt de cette double procédure est évident en ce qu'il permet le cumul des sanctions » (*Ibidem*).

[39] Article 350 du code des douanes.

B. Le service national de Douane judiciaire

C'est également en 2002 qu'a été créé un autre service incarnant la contribution de la Douane à la sécurité intérieure, à savoir le service national de Douane judiciaire[40]. Juste avant d'en évoquer l'organisation et les missions, il n'est pas inutile de rappeler dans quelles conditions certains agents de la Douane se sont vus reconnaître la capacité de mener des enquêtes judiciaires.

C'est la loi du 23 juin 1999[41] qui a introduit dans le code de procédure pénale un très long article 28-1[42] conférant à certains agents de la Douane la capacité de procéder à des enquêtes de police judiciaire. Pour cela, ils doivent recevoir une habilitation du procureur général, semblable à celle des officiers de police judiciaire. Une fois habilités, ces douaniers procèdent à des enquêtes de police judiciaire sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. À la différence des autres agents de la Douane, ils agiront alors sur le fondement du code de procédure pénale et pourront bénéficier des prérogatives d'investigation offertes par celui-ci : gardes à vue, perquisitions, réquisitions, écoutes téléphoniques, etc. Deux observations importantes doivent être faites à propos de l'exercice par ces agents de leurs compétences de police judiciaire. La première observation est que l'article 28-1 limite le champ de compétence de ces agents à certaines infractions spécifiques[43]. Pour l'essentiel, il s'agit des infractions prévues par le code des douanes et de celles relatives aux contrefaçons de marque, aux contributions directes, au blanchiment d'argent ou encore aux armes, munitions et matériels de guerre. La seconde observation est que, s'agissant des infractions en matière de trafic de stupéfiants, les officiers de la Douane judiciaire ne peuvent agir dans le cadre d'une co-saisine avec les officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie[44].

Dans le prolongement de la loi de 1999, un arrêté du 5 décembre 2002[45] a créé un service regroupant les douaniers ayant le statut d'enquêteurs judiciaires, le service national de Douane judiciaire. Dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, ce service comprend environ 200 agents[46], lesquels exercent leurs compétences sur l'ensemble du territoire national. L'intérêt d'avoir créé un tel service est qu'il permet de centraliser et de coordonner les enquêtes judiciaires douanières. Il faut insister sur un point : les agents de ce service agissent exclusivement en vertu des

---

[40] Sur ce service, v. Dobkine M., « La création d'une nouvelle force de police judiciaire : la douane judiciaire », *Dalloz* 2001, p. 1475 et Roussel G., « Le douanier, essor d'un enquêteur judiciaire », art. préc., p. 241-243.

[41] Loi n° 99-515 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale.

[42] Sur cet article, v. la circ. n° JUSD0130062C du 10 mai 2001 présentant l'art. 28-1 du code de procédure pénale et ses textes d'application relatifs aux missions judiciaires de la douane.

[43] Il s'agit dès lors d'une compétence d'attribution, à la différence de celle des officiers de police judiciaire.

[44] Comme le précise la circulaire précitée, c'est à l'initiative du procureur de la République ou du magistrat instructeur que des équipes mixtes composées d'agents des douanes habilités et d'officiers de police judiciaire (policiers ou gendarmes) peuvent être constituées en vue de mener des investigations en matière de trafic de stupéfiants.

[45] Arrêté interministériel n° ECOP02000959A portant création du service à compétence nationale dénommé service national de douane judiciaire.

[46] Ministère de l'Économie et des Finances, *Le service national de douane judiciaire*, 2013, p. 3.

dispositions du code de procédure pénale, ce qui les différencie des autres agents des Douanes qui exercent leurs missions sur le fondement du code des douanes. La « Douane judiciaire » apparaît ainsi comme un « service de police judiciaire thématique »[47], c'est-à-dire une police spécialisée dans la répression des infractions économiques dont on peut dire qu'elles présentent un certain degré de technicité[48] et de complexité. De la sorte, la « Douane judiciaire » n'est pas perçue comme par les autres services de police judiciaire comme un concurrent mais plutôt comme un complément utile. Et c'est certainement ce qui explique son succès, lequel se traduit par une forte augmentation de ses saisines et co-saisines[49], un peu moins d'un millier en 2012.

III. Une contribution éclatée

Là-encore, il faut se méfier des apparences : la contribution de la Douane à la sécurité intérieure ne saurait se limiter à l'activité des groupements d'intérêt régionaux et du service national de Douane judiciaire. Consacrée, incarnée, cette contribution apparaît aussi très éclatée, aussi bien sur le plan des fins poursuivies (**A**), que des moyens alloués (**B**).

A. Les fins

Affirmer que la Douane est devenue l'un des acteurs de la sécurité intérieure est une chose. Déterminer la liste exacte de ses missions susceptibles de se rattacher à cette notion en est une autre. Il faut en effet constater que ces dernières années, le législateur a confié à la Douane, au cas par cas, des missions de nature particulièrement diverse. Le résultat est une « accumulation disparate de fonctions »[50] dans des domaines aussi différents que la lutte contre le blanchiment d'argent, le contrôle des normes de sécurité, la protection de l'environnement, la lutte contre les trafics d'armes et de munitions ou encore le contrôle de l'immigration et du travail illégal. Au regard des contributions thématiques figurant dans le présent ouvrage, on se contentera de mettre l'accent sur deux domaines en particulier : la lutte contre les stupéfiants et la protection contre les pollutions marines.

La Douane s'est imposée ces dernières années comme un élément essentiel du dispositif répressif de lutte contre le trafic de stupéfiants[51]. Elle est aujourd'hui à l'origine des deux tiers des saisies annuelles de drogues réalisées en France[52]. Cette

[47] Dobkine M., « La douane judiciaire, premier bilan d'une police thématique (nouvelle observation sur l'article 28-1 du code de procédure pénale) », *Dalloz* 2002, chron., p. 3284.
[48] Comme le souligne Gildas Roussel, « c'est bien la technicité du douanier qui est à l'origine de son succès d'enquêteur judiciaire », *art. préc.*, p. 243.
[49] Celles-ci s'élèvent à un peu moins d'un millier pour l'année 2012 (*Le service national de la douane judiciaire*, *op. cit.*, p. 4).
[50] Albert J.-L., *Douane et droit douanier*, *op. cit.*, p. 119 ; v. aussi Bottin M., « Douane », *art. préc.*, p. 423.
[51] Sur la contribution de la douane à la lutte contre le trafic de stupéfiants, voir Nelly Ollin et Bernard Plasait, *Rapport de la commission d'enquête la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Sénat, 28 mai 2003, p. 157-168 et « La lutte contre le trafic de stupéfiants par les services des douanes » in Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, *Rapport 2012*, p. 784-795.
[52] Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *La douane française en bref*, 2013, p. 17.

mission est même désormais considérée comme l'une de ses priorités stratégiques[53]. Alors que les services de police luttent contre tout comportement en infraction à la législation sur les stupéfiants, l'action de la Douane consiste à sanctionner le transport, l'entrée ou la sortie du territoire d'une marchandise prohibée, considérée comme dangereuse pour la santé. Il faut en effet rappeler que toute opération d'importation ou d'exportation de stupéfiants est interdite sauf autorisation spéciale délivrée par le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé[54]. Lorsque des marchandises prohibées entrent ou sortent du territoire douanier national sans avoir été déclarés au service des Douanes, la qualification retenue est celle d'importation ou d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées[55]. Pour ce type d'infraction, la sanction prévue à l'article 414 du code des douanes est un emprisonnement maximum de trois ans, la confiscation de l'objet de fraude et des moyens de transport, ainsi qu'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude.

La Douane est également « impliquée dans l'action de l'État en mer »[56]. C'est ainsi notamment qu'elle contribue à la surveillance des côtes métropolitaines et à la protection contre les pollutions marines[57]. Il faut en effet signaler que la Douane est la seule administration civile de l'État à disposer de moyens de patrouille aérienne, en l'espèce dix-sept aéronefs de surveillance maritime[58]. C'est certainement ce qui a incité le législateur, lorsqu'il a renforcé le dispositif de lutte contre la pollution marine[59], à confier des compétences aux agents de la Douane : aux termes de l'article L. 218-1 du code de l'environnement, « tout propriétaire d'un navire transportant une cargaison d'hydrocarbures en vrac est responsable des dommages par pollution résultant d'une fuite ou de rejets d'hydrocarbures de ce navire (...) » ; l'article L. 218-5 prévoit pour sa part que les agents des Douanes sont habilités à rechercher et à constater les infractions résultant de rejets illicites d'hydrocarbures dans les eaux françaises. Le service douanier qui constate une pollution de ce type doit s'attacher à rassembler sans délai le maximum d'éléments relatifs à l'infraction. La Cour de cassation a ainsi pu considérer que les photographies aériennes réalisées par le pilote d'un aéronef de la Douane lors du survol d'un navire constituaient la preuve que la pollution provenant du rejet d'hydrocarbures par celui-ci était d'origine volontaire[60].

---

[53] Douane 2018, op. cit., p. 16.
[54] Art. R. 5132-78 et s. du code de la santé publique.
[55] L'art. 423 du code des douanes prévoit que constituent des importations ou exportations sans déclaration : 1° Les importations ou exportations par les bureaux de douane, sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées ; 2° Les soustractions ou substitutions de marchandises sous douane (...) ».
[56] Selon l'expression de la directrice générale des douanes, Eyssartier-Crocquevieille H., « Sécurité : quel rôle pour la douane ? », *art. préc.*, p. 54.
[57] Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *La douane et la mer*, 2013, p. 1.
[58] La douane française en bref, op. cit., p. 11.
[59] Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité en matière de pollutions marines. Sur ce texte, v. la circ. n° JUSD0430191C du 1er oct. 2004.
[60] Cass. crim., 18 mars 2014, n° 13-81.921.

B. Les moyens

Pour assumer les nombreuses missions qui lui sont dévolues, la Douane dispose de moyens humains, environ 18.000 agents et de moyens matériels, principalement des véhicules automobiles, mais aussi des avions, des hélicoptères et des navires. Elle dispose également de moyens juridiques, que l'on peut considérer comme éclatés dans la mesure où le législateur a, au gré des circonstances, « multiplié ces dernières années les habilitations et compétences au profit des agents des Douanes »[61]. L'on peut en donner quelques exemples tirés de textes législatifs récents.

La loi du 14 mars 2011, dite LOPPSI 2[62], a considérablement renforcé les compétences des douaniers. D'abord, elle a modifié le code de procédure pénale pour permettre aux agents des Douanes spécialement habilités d'avoir accès aux données personnelles figurant dans les fichiers d'analyse sérielle[63]. Au même titre que les officiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que les magistrats instructeurs et ceux du parquet, les douaniers habilités peuvent, à l'occasion des enquêtes visées à l'article 28-1 du code de procédure pénale, consulter certains fichiers de police[64]. Ensuite, la loi de 2011 a modifié le code des douanes pour élargir la possibilité pour les agents des Douanes, à l'occasion de contrôles qui relèvent de leurs attributions, de procéder à la retenue provisoire des personnes faisant l'objet d'un signalement ou détentrices d'un objet signalé[65]. Cette rétention ne saurait cependant excéder trois heures ; le procureur de la République doit par ailleurs en être informé sans délai. Enfin, la LOPPSI 2[66] a autorisé les opérations dites de « coup d'achat » en matière de trafic de stupéfiants. L'article 67 bis-1 du code des douanes permet désormais aux agents des Douanes de procéder à une opération d'achat de stupéfiants aux seules fins de constater l'infraction douanière de détention de produits stupéfiants, d'en identifier les auteurs et d'effectuer les saisies prévues par le code des douanes.

La loi du 16 juin 2011[67] a, pour sa part, modifié le code du travail pour permettre aux agents de la Douane de participer à la lutte contre le travail illégal. On le rappelle, sont constitutives de travail illégal les infractions suivantes : travail dissimulé ; marchandage ; prêt illicite de main d'œuvre ; emploi d'étrangers sans titre de travail ; cumuls irréguliers d'emplois ; fraudes ou fausses déclarations[68]. Tout comme les officiers et agents de police judiciaire et les inspecteurs et les

---

[61] Albert J.-L., Douane et droit douanier, op. cit., p. 119.

[62] Loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; v. not. Bonfils Ph., « La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure », *RSC*, 2011, p. 440 et s.

[63] Art. 11 de la LOPPSI 2 (art. 230-16 du code des douanes).

[64] Comme le prévoit la circ. n° JUSD1121937C du 4 août 2011, il s'agit principalement du système d'information Schengen (SIS), des fichiers des personnes recherchées (FPR), du fichier des véhicules volés (FVV) et de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

[65] Art. 15 de la LOPPSI 2 (art. 67 *ter* du code des douanes).

[66] Art. 108-II (art. 67 *bis*-1 du code des douanes).

[67] Loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. V. aussi la circ. Interministérielle n° INTK1300188C du 11 fév. 2013 relative à la mise en œuvre du plan national de lutte contre le travail illégal.

[68] Art. L. 8211-1 du code du travail.

contrôleurs du travail, les agents des Douanes sont désormais compétents pour rechercher et constater ces infractions[69]. Ils sont ainsi habilités à entendre, en quelque lieu que ce soit et avec son consentement, tout employeur ou son représentant et toute personne rémunérée par l'employeur, afin de connaître la nature des activités de cette personne et ses conditions d'emploi. En outre, ils peuvent procéder à des contrôles d'identité sur les lieux de travail.

Plus récemment encore, la loi du 28 mars 2014[70] a autorisé les agents de la Douane à recourir à la géolocalisation. Susceptible d'être définie comme la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou de tout autre objet, la géolocalisation est une opération utilisée dans les enquêtes de police judiciaire relatives à certains crimes et délits. L'article 2 de la loi modifie le code des douanes pour permettre aux agents douaniers habilités, à l'instar des officiers de police judiciaire, d'utiliser tout moyen technique destiné à géolocaliser une personne, un véhicule ou un objet. Ces derniers ne peuvent cependant recourir à ce procédé que « si les nécessités de l'enquête douanière relative à la recherche et à la constatation d'un délit douanier puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans l'exigent », et dans les conditions et selon les modalités prévues par le code de procédure pénale.

Il ne fait guère de doute aujourd'hui que la Douane contribue à la sécurité intérieure. À première vue, les choses semblent relativement simples : cette contribution est reconnue par les pouvoirs publics et les experts ; elle est incarnée par des organismes spécialisés comme les groupements d'intervention régionaux ou le service national de Douane judiciaire. À mieux y regarder, cette contribution se présente cependant comme particulièrement éclatée. Ces dernières années, le législateur a eu en effet tendance à confier ponctuellement à la Douane de nouvelles missions relevant, directement ou indirectement, de la sécurité intérieure. La dévolution de ces nouvelles missions répressives est remarquable pour au moins deux raisons. La première raison est qu'elle est intervenue dans un contexte marqué par de fortes restrictions budgétaires et une diminution sensible des effectifs de la Douane[71]. L'on peut dès lors s'interroger sur les conditions d'exercice de celles-ci. La seconde raison est que la multiplication de ces nouvelles missions pose la question de la cohérence de l'ensemble ainsi formé par cette sédimentation de dispositions législatives hétéroclites. Il est ainsi permis de se demander si le temps n'est pas venu de mettre à plat les missions exercées par la Douane : au lieu de procéder par petites touches, le législateur devrait plutôt réfléchir de manière transversale au devenir de cette vénérable institution et à son identité professionnelle.

[69] Art. 84 de la loi n° 2011-672 préc., insérant un art. L. 8271-1-2 dans le code du travail.

[70] Loi n° 2014-372 relative à la géolocalisation. Sur texte, v. Pradel J., « La loi "géolocalisation" : un exemple de vide législatif comblé dans l'urgence », *JCP G*, 2014, p. 415.

[71] Comme l'a souligné le ministre de l'Économie et des Finances, « au cours de ces dernières années, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a enregistré d'importantes réductions d'emplois, qui se sont traduites par le non remplacement de près de deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite » (Rép. min., JO, 10 sept. 2013, p. 9462).