

LES NOUVELLES FRONTIÈRES DE LA DOUANE

Philippe GAUTHIER

Étudiant du Master 2 Sécurité et défense, Université de Paris II

Le choix fait par l'Association Française de Droit de la Sécurité et de la Défense (AFDSD) de placer l'institution douanière au cœur d'une de ses conférences semble acter le passage de l'ombre à la lumière de cette dernière et le rôle de plus en plus important qu'elle est amenée à jouer dans les différentes politiques sécuritaires nationales.

Sans doute, les missions purement économiques qui lui revenaient initialement¹ ainsi que la présence de ses agents sur les seules zones frontalières ou encore la confusion fréquente, faite par les citoyens, de ses personnels avec ceux du ministère de l'Intérieur ou de la Défense, contribuèrent à faire de la Douane la force oubliée des équations sécuritaires, jusqu'à ce qu'une récente prise de conscience politique, stratégique et doctrinale lui permette de prendre la dimension qu'elle mérite dans ces problématiques. Bien qu'il soit compliqué de déterminer la période à partir de laquelle la Douane fut pleinement prise en compte au titre de la sécurité intérieure, il apparaît, ainsi que l'a exposé le professeur Olivier Renaudie², qu'une première considération législative fut opérée dès la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, puis confirmée par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Pourtant, malgré l'importance accordée à la loi en France, il semble que cette considération législative n'ait pas suffi à susciter de la part des chercheurs et universitaires, le même engouement pour cette institution que celui qu'ils ont toujours eu pour la Police et la Gendarmerie. Une carence préjudiciable puisqu'elle limite les possibilités de trouver des avis extérieurs capables de pointer les dysfonctionnements de l'institution et de proposer des solutions et également du fait qu'une institution a toujours intérêt à faire l'objet d'une certaine publicité dès lors qu'elle recrute ses membres par l'intermédiaire d'un concours ouvert aux citoyens ordinaires. Il est d'ailleurs possible d'illustrer cette carence par le fait que si « la Police et la Gendarmerie possèdent dorénavant un ouvrage qui leur est exclusivement consacré dans la collection "Que sais-je ?", le dernier ouvrage de cette collection portant sur la Douane date de 1989, c'est-à-dire avant la mise en

¹ Le Professeur Olivier Renaudie a, en effet, rappelé que la Douane, lorsqu'elle fut instituée par la loi du 22 août 1791 était en charge de la seule « police du commerce extérieur » et que, malgré cette mission, elle n'en était pas pour autant « une force de police, au même titre que la police et la gendarmerie », in « La contribution de la Douane à la sécurité intérieure », reproduit ci-dessus.

² Renaudie O., « La contribution de la Douane à la sécurité intérieure », *op. cit.*

place du grand marché intérieur européen »³ ! Un désintérêt plane sur cette institution ; désintérêt qui ne s'explique ni au regard de la réalité opérationnelle de ses missions ni du professionnalisme de ses personnels ni des résultats qu'elle affiche⁴.

Ce désintérêt est d'autant plus surprenant que cette institution connaît d'importantes mutations. En effet, depuis la fin des années 1990, la Douane, désignée administrativement sous l'appellation de Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), institution fiscale initialement chargée de percevoir les droits et taxes dus à l'entrée de marchandises sur un territoire, a connu une telle inflation du registre des missions qui lui sont confiées que sa position de subordination vis à vis du ministère des Finances paraît de moins en moins pertinente. Ces mêmes raisons ainsi que la fin des contrôles aux postes frontières des États au sein de l'espace dit *Schengen*, ont obligé la Douane à se réinventer, à tel point que, depuis, les particularités séparant administrativement et légalement la Douane d'autres institutions régaliennes, comme la Police ou la Gendarmerie nationales, semblent de plus en plus floues.

Du fait de ces nouvelles missions menées au-delà des frontières qu'elle connaissait, au sens propre comme au sens figuré, il convient, au travers des éléments qui ont été exposés au cours de cette conférence ainsi que d'autres éléments extérieurs, de déterminer la mesure dans laquelle, une institution comme celle des Douanes, initialement destinée à la défense des intérêts économiques de l'État, peut voir ses prérogatives originelles détournées au profit d'intérêts plus sécuritaires, sans risquer d'être confondue, voire fondue, avec d'autres acteurs spécialisés dans la sécurité comme la Police et la Gendarmerie nationales.

Cette ambivalence de l'administration douanière semble connaître un certain succès du fait que cette institution est parvenue à associer son appellation à de nombreuses missions sans perdre pour autant son identité (I), notamment grâce au fait qu'elle a su s'adapter à l'évolution d'une zone d'action qui contribue encore à faire sa particularité (II).

I. Une plurivocité acquise sans crise d'identité

Depuis la réalisation effective de l'espace Schengen, l'administration douanière a été obligée de se réinventer ; elle a connu de nombreuses évolutions en se voyant attribuer de nouvelles fonctions sécuritaires (A) lesquelles l'ont obligée à se rapprocher davantage des autres administrations spécialisées dans ce domaine sans, pour autant, se confondre avec elles (B).

³ Domingo B., « Douane et "sécurité" – Ordre négocié et dynamique identitaire », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, n° 46, p. 213.

⁴ En 2012, les services de la Douane ont saisi près de 34 tonnes de produits stupéfiants, *Rapport annuel de la DGDDI*, 2013.

A. *L'attribution de nouvelles fonctions*

L'efficacité, sans égale en matière de rentabilité, dont fait preuve l'administration douanière⁵, notamment parce qu'elle rapporte davantage que l'impôt sur le revenu, tient en partie au fait que la finalité des investigations douanières, même lorsqu'elles touchent à des éléments relevant du droit pénal général, diffère totalement de celles de la Police et de la Gendarmerie nationales. En effet, comme cela a été souligné au cours de la conférence, la marchandise ou le produit illicite est au cœur du travail douanier. Le service des douanes va chercher à identifier et à intercepter des flux frauduleux tandis que les services de Police cherchent à en identifier les auteurs⁶. Pourtant, si cette caractéristique a longtemps fait la force des douaniers elle en constituait également la faiblesse. En effet, l'infraction au droit pénal douanier étant différent de celle du droit pénal général, seules les affaires concernant les deux branches du droit pénal connaissent une éventuelle transmission, sur décision du Parquet, aux services de police judiciaire afin de procéder à une enquête en flagrance or, « il était apparu que les suites des enquêtes administratives douanières étaient peu ou insuffisamment traitées par les services de la Police nationale ou de la Gendarmerie en raison de la technicité de ces procédures et de la charge de travail des services »⁷. C'est pourquoi, la loi du 23 juin 1999 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale est venue introduire un article 28-1 dans le code de procédure pénale. Par cet article, la Douane voit les prérogatives d'une partie de ses agents profondément modifiées puisque ceux-ci deviennent officiers de la Douane judiciaire (ODJ) leur permettant de constater certaines infractions pénales strictement définies. Sans aller plus loin dans le détail de cette nouvelle attribution il n'est pas compliqué de comprendre qu'elle opère un véritable rapprochement de l'institution douanière d'avec celles des autres services de police judiciaire, cependant, le domaine spécifique d'intervention de la Douane judiciaire lui permet, aux yeux des magistrats du Parquet, d'être un outil supplémentaire sans pouvoir être confondu avec les autres, au risque de voir certaines procédures frappées de nullité.

Plus anecdotique, parce que moins importante en termes d'effectifs et de résultats, mais très révélatrice en raison de l'association de cette administration à des nouvelles missions appartenant aux seuls domaines de la défense et de la sécurité intérieure, la participation de la Douane à la mission Vigipirate depuis 1995 mérite d'être mentionnée. Cette participation consistant initialement dans le fait de procéder à des contrôles renforcés aux frontières françaises a été reconduite et modifiée au fur et à mesure de la disparition des contrôles aux frontières pour permettre à la Douane devenir une vigie supplémentaire, notamment grâce au travail de la Direction nationale du renseignement et d'enquêtes douanières (DNRED)⁸.

⁵ En effet, comme l'a rapporté le délégué aux Relations internationales de la DGDDI, Jean-François Dutheil, la Douane coûterait en moyenne 1,2 milliard d'euros par an et en rapporterait près de 69 milliards en moyenne. Un tel *ratio* de rentabilité la place au dessus de toutes les autres administrations.

⁶ Domingo B., *op. cit.*, p. 221.

⁷ Dobkine M., « La Douane judiciaire, premier bilan d'une police thématique », *D.*, 2002, p. 284.

⁸ SGDSN, Partie publique du plan Vigipirate, n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janv. 2014.

Ces nouvelles missions ainsi que d'autres plus traditionnelles, bien que ne remettant pas en cause la spécificité du métier de douanier, ont obligé cette administration à se rapprocher d'autres services de sécurité et de défense afin de permettre la mise en œuvre d'une politique de sécurité intérieure mais aussi de sécurité globale puis nationale efficace.

B. Le renforcement de la coopération interservices

Particulièrement évoquée lors de la conférence, la coopération des services douaniers avec d'autres administrations, prévue à l'alinéa 2 de l'article 111-2 du code de la sécurité intérieure, est réalisée par l'intermédiaire de différentes structures, certaines axées principalement sur la sécurité intérieure, sur l'ensemble de la sécurité nationale ou d'autres, spécialisées dans un domaine très spécifique.

En matière de coopération relative à la sécurité intérieure, les Groupements d'intervention régionaux (GIR) constituent la quintessence de la coopération interservices. La circulaire interministérielle du 22 mai 2002 créant les GIR, identifie plusieurs objectifs démontrant l'implication totale de la Douane dans les problématiques de sécurité intérieure et sa capacité à coopérer avec d'autres services. En effet, cette circulaire énonce, outre des objectifs liés à la lutte contre la délinquance et l'économie souterraine, vouloir « faire participer les autres administrations de l'État, au premier rang desquelles les douanes ou l'administration fiscale, mais aussi l'inspection du travail ou la répression des fraudes à la politique de sécurité intérieure »⁹, en précisant, par ailleurs, que « la philosophie de la création des GIR repose sur la mise en place d'une structure permanente, capable de mobiliser et de coordonner l'action de tous les services de l'État ». Très récemment, une intervention de grande envergure baptisée « GAZ 789 » impliquant les services de la Police et Gendarmerie nationale ainsi que la Douane et d'autres administrations dans le cadre du GIR a permis l'arrestation par ces trois services de 349 individus¹⁰. Mais cette coopération de la Douane avec d'autres services de sécurité n'est pas la seule, d'autres, plus discrètes, sont également très efficaces.

En effet, les Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) réunissant l'ensemble des acteurs des GIR ainsi que certains services sociaux, ont pour objet d'apporter une réponse globale au phénomène de fraude sociale et fiscale. Placés sous l'autorité d'un magistrat et d'un Commissaire divisionnaire de police, cette structure de coopération participe dans une certaine mesure, du fait de sa structure, à la mission de sécurité intérieure.

Enfin, en matière de renseignement, la Direction nationale du renseignement et d'enquêtes douanières (DNRED) a connu une forte évolution depuis la création du Conseil national du renseignement en 2008. Si initialement la DNRED n'avait pour mission que d'effectuer du renseignement propre à sa seule administration, le directeur de la DNRED, Vincent Sauvalère, a pu préciser au cours de la conférence, que le Coordonnateur du renseignement avait, après avoir précisé que les services de

⁹ Wuilleumier A., « L'implication des GIR dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Une nouvelle voie dans la diffusion de l'innovation ? », INHESJ/ONDRP, *Rapport 2010*.

¹⁰ <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-police/Operation-GAZ-789>.

renseignement douaniers ne faisaient pas de renseignement stratégique, modifié sa position en précisant que désormais, les informations recueillies par la DNRED ont vocation à être utilisées par l'ensemble des services de renseignement dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale.

L'ensemble de ces coopérations et la modifications des missions de la Douane ont pu, comme cela a été soulevé au cours de la conférence, laisser croire à la fin de l'autonomie douanière et la dissolution de son identité, ce à quoi le délégué aux Relations internationales de la Direction générale des douanes et des droits indirects, Jean-François Dutheil a répondu : « rien n'est dangereux dans le fait de coopérer, de s'ouvrir, de simplement faire le constat que les sujets sont liés. C'est une conséquence de la globalisation, en matière de commerce comme de sécurité : on n'a pas la capacité à agir seul. Il faut agir en coopération. Les services travaillent ensemble, en termes de finances publiques mais aussi de décroisement. Autonomie douanière, certes, mais il ne faut pas s'isoler ».

De surcroît, malgré cette coopération de plus en plus avancée et des problématiques communes à l'ensemble des services de sécurité intérieure, certains éléments comme la zone d'action, continuent de faire de la Douane un acteur particulier, y compris en matière sécuritaire.

II. Une zone d'action, vecteur d'évolution et de particularisme

Depuis la fin des postes frontières qui concentraient l'essentiel des activités douanières, la zone d'action des services douaniers a connu une importante expansion puisqu'elle concerne désormais l'ensemble du territoire. Cependant, des particularités continuent de caractériser l'action douanière tant sur terre (A) que sur mer (B).

A. Une action terrestre généralisée et particulière

Concernant le territoire douanier, le code des douanes précise qu'il comprend « les territoires et les eaux territoriales françaises »¹¹. L'immensité de cette zone d'action n'est pas sans conséquence puisqu'elle va nécessairement conduire à une hiérarchisation des nombreuses, voire trop nombreuses, missions qui sont confiées aux services des douanes, d'autant que ces derniers connaissent, en comparaison avec la Police et la Gendarmerie, des effectifs assez faibles. Par ailleurs, cette hiérarchisation des missions qui va devoir être effectuée, va contribuer à forger et à identifier le cœur du métier de douanier et les priorités qui leurs sont fixées.

Ainsi les douaniers vont-ils pouvoir mener des opérations sécuritaires ciblées sur l'ensemble du territoire pour des domaines considérés comme prioritaires par les autorités politiques comme cela est le cas pour la lutte contre le trafic de stupéfiant. Dans le cadre de cette mission, l'intérêt de chercher à associer les services des douanes aux services de police dans la lutte contre les stupéfiants sur l'ensemble du territoire et pas seulement dans les seules zones frontalières, tient au fait que les

¹¹ Code des douanes, art. 1^{er}.

prérogatives accordées aux douaniers en matière de fouilles de véhicules, de bagages ou de personnes sont plus souples que celles de droit pénal général auxquelles les forces du ministère de l'Intérieur sont soumises. En effet, conformément à la possibilité offerte par les articles 60 et suivants du code des douanes, les fonctionnaires de l'administration douanière peuvent « procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes »¹². Les forces de police étant quant à elles, conformément aux articles 78-2-2 et suivants du code pénal, soumises à l'obligation de disposer de l'accord du conducteur, d'un motif valable de police administrative ou d'une instruction du Procureur de la République pour pouvoir effectuer une visite similaire dans un véhicule.

Outre, les prérogatives dont bénéficient les douaniers sur l'ensemble du territoire pour les missions considérées comme prioritaires, ils ont également à leur disposition d'autres prérogatives, encore plus importantes mais qui ne leurs sont accordées qu'à proximité des zones frontalières dans ce que l'article 43 du code des douanes qualifie de « rayon douanier » d'une profondeur de vingt à soixante kilomètres à partir de la limite du territoire vers son espace intérieur. En effet, en plus du pouvoir de visite classique, les douaniers vont pouvoir, dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, procéder à des contrôles d'identité dans l'ensemble de cette zone sans avoir à justifier des motifs énoncés aux articles 78-2 et suivants du code pénal.

Cette spécificité des pouvoirs douaniers selon l'espace territorial dans lequel ils se situent se retrouve également sur l'espace maritime français.

B. Une action maritime renforcée

Possédant le deuxième plus vaste espace maritime mondial avec onze millions de kilomètres carrés, la France ne saurait être assimilée à une puissance classique dans ce domaine et se doit, afin d'en assumer la maîtrise, de disposer de moyens matériels, humains et juridiques suffisamment conséquents. C'est pourquoi, aucun des acteurs prenant part à une mission de sécurité intérieure et disposant de matériels adaptés ne peut être négligé. Tous sont mis à contribution afin d'assurer la protection du territoire depuis les mers et de contribuer à l'action de l'État en mer.

Face à cette double mission sécuritaire, la Douane est considérée comme étant à l'avant-garde, aussi bien matériellement que juridiquement, des moyens mis en œuvre par l'État afin de pouvoir y répondre et bénéficie pour cela d'un certain renforcement par rapport aux autres forces. Ce renforcement est notamment perceptible dans les moyens mis à la disposition de la Douane pour accomplir sa mission puisqu'elle possède à la fois une composante navale et une composante aérienne, lui permettant ainsi d'opérer une surveillance particulièrement efficace. Cet avantage matériel sur d'autres administrations participant à l'action de l'État en mer se justifie notamment par le fait que l'administration douanière est amenée à intervenir sur une zone maritime plus importante.

¹² *Ibid.*, art. 60.

En effet, la Douane, du fait d'une spécificité juridique liée aux espace maritime se trouve être le premier rempart contre les menaces, trafics ou missions de sauvetage en mer puisqu'elle peut, ainsi qu'en dispose l'article 44 bis du code des douanes, poursuivre ou « prévenir les infractions aux lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier », dans la « zone contiguë » allant de 12 à 24 milles marins, soit 12 milles au delà de la mer territoriale.

En outre, et de manière moins spécifique, l'administration douanière, ainsi que la Marine nationale et la Gendarmerie maritime, a reçu, en 2010, une nouvelle fonction de garde-côtes¹³. Cette dernière renforce la coordination des forces participant à l'action de l'État en mer en mettant en place, sous l'autorité du préfet maritime, un Centre opérationnel de la fonction de garde-côtes chargé de faire de cette fonction le bras armée de l'État en mer afin de lutter le plus efficacement possible contre les trafics d'armes, de stupéfiants ou de marchandises illicites, mais aussi contre la pollution, l'immigration clandestine et assurer à la sécurité en mer. Cette mesure, du fait même qu'elle prévoit la participation de l'administration douanière, confirme la place incontestable de celle-ci dans la sécurité et la défense du territoire.

¹³ Décret n° 2010-834 du 22 juil. 2010 relatif à la fonction garde-côtes.