

LA DIMENSION HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DE LA DOUANE DANS SA MISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE

David MANY-GIRARDOT

Étudiant du Master 2 Sécurité et défense de Paris II

Historiquement, la Douane provient de l'ancienne institution des fermes générales instituée par Sully au début du XVII^e siècle. Elle recouvrait aussi bien la perception des taxes des provinces douanières que la perception des impôts, les « Cinq grandes fermes » maintenues par la réforme Colbert en 1664. L'institution de la Douane telle que nous la connaissons aujourd'hui est plus récente et voit sa naissance pendant la Révolution avec la loi du 6 août 1791 instituant la Régie des douanes. De cette origine révolutionnaire l'institution douanière a longtemps conservé une double dimension militaire et civile contingente du caractère ambivalent de sa mission de contrôle et de surveillance des frontières, qui se teinte différemment selon le temps de la guerre ou le temps de la paix. La mission de protection du territoire des agents de la Douane les a menés du statut militaire au statut civil (I). Ces caractéristiques originelles et trouvent encore un écho dans l'organisation contemporaine des douanes (II).

I. Les agents de la douane dans leur mission de protection du territoire : du statut militaire au statut civil

Du fait de la double influence de l'histoire et de sa mission, la Douane est une institution qui cultive une certaine ambiguïté quant au statut de ses agents. Ni réellement militaires, bien qu'étant amenés à intervenir en situation de guerre face à l'ennemi, ni réellement civils, bien qu'ils n'aient jamais eu la restriction à l'accès au droit de vote. Cette ambivalence du statut des agents de la Douane provient de l'ambivalence même de leur mission : contrôler et surveiller une frontière, face au voyageur ou face à l'ennemi. C'est un statut influencé par la dimension militaire de la protection du territoire (A). Néanmoins, le sens de l'évolution dans l'histoire récente s'oriente vers la prééminence des caractéristiques civiles : du statut mixte des Compagnies des douanes françaises au statut civil (B).

A. Un statut influencé par la dimension militaire de la protection du territoire

Le statut des agents des douanes est parfois qualifié « d'amphibie »¹, du fait des facettes civiles et militaires de la mission dévolue aux agents de la Douane. Il faut en effet bien voir que cette mission, assurer le contrôle et la surveillance des frontières, implique aussi bien la lutte contre les trafics et la contrebande dans le cadre d'une action civile, que la détection d'éventuelles incursions de troupes hostiles sur le territoire français dans le cadre d'une action militaire. Cela explique que rapidement après sa création en 1791, du fait des guerres révolutionnaires puis celles de l'Empire, les douanes soient militarisées dès 1792 et ce jusqu'en 1815.

À la chute du I^{er} Empire, l'institution douanière organisée en Légions de douanes impériales compte près de 35 000 hommes, à rapprocher des 9 000 hommes et femmes qui constituent aujourd'hui les douanes françaises. L'importance de ce contingent des « Chasseurs verts »² provient de l'ampleur de la tâche qui leur a été confié par l'Empereur : assurer le Blocus continental instauré contre l'Empire britannique, et assurer la surveillance des frontières d'un Empire qui s'est considérablement étendu. Sans compter qu'au-delà de la « simple » mission de surveillance, les Légions des douanes impériales se sont brillamment illustrées au combat, notamment lors de la retraite de Russie. Ce comportement exemplaire face au feu a sans doute influencé la perception, par les gouvernants, de l'institution douanière comme étant un corps susceptible d'être utilisée utilement en temps de guerre. D'où la dimension militaire de leur statut, bien que les Douanes ne furent jamais une institution militaire au sens stricte.

B. Du statut mixte des Compagnies des douanes françaises au statut civil

Les réformes opérées sous Louis-Philippe ont confirmé cette dynamique avec la création en 1831 du Corps militaire des douanes. Organisé sur le modèle des bataillons d'infanterie, il est alternativement sous le contrôle hiérarchique du Ministre de l'économie et des finances, ainsi que du Ministre de la Défense en fonction que l'on soit en temps de paix ou en temps de guerre. Consécration de la dimension militaire du corps des douanes, un drapeau lui est confié en 1880, avec lequel ils défilèrent dans Paris pour le fête nationale du 14 juillet jusqu'en 1907.

Dans le même temps sont instituées les Compagnies des douanes françaises dont la mission, éminemment militaire, consiste à assister et aiguiller les troupes régulières en cas de guerre. Du fait de leur excellente connaissance des zones frontalières, les douaniers sont tout à fait désignés pour mener des missions de reconnaissance et renseigner les États-majors sur le terrain. Reconnaissance malheureuse de l'importance du rôle de leur mission, les premiers blessés et morts à l'ennemi lors des guerres de 1870 et de 1914-1918, furent des douaniers. Les bataillons de douaniers furent également parmi les premiers à subir des pertes durant « la drôle de guerre », et s'illustrèrent là encore brillamment, notamment par leur

¹ Historique des bataillons de douaniers, www.gabelou.com

² Cette dénomination provient de l'Empereur Napoléon I^{er} qui les appelait ainsi notamment du fait de la couleur de leur uniforme.

défense farouche des Alpes aux côtés des chasseurs alpins face à l'armée italienne. Pourtant, dans la foulée de la Débâcle, les bataillons douaniers sont dissous le 27 juin 1940 et n'ont, jusqu'à aujourd'hui, jamais été réactivés.

Bien que dissous, les bataillons douaniers demeurent dans les textes ou au moins leur esprit. Ainsi l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense continuait de prévoir l'organisation des bataillons en temps de guerre. Cette ordonnance est néanmoins minimisée une dizaine d'années plus tard puisque les unités des douanes sont retirées de l'ordre de bataille de l'Armée française par le décret du 26 décembre 1967. Dans la foulée les appellations des grades militaires sont abandonnées au profit des grades administratifs classiques du ministère des finances, bien que les insignes de grade demeurent pour les agents des douanes en uniforme.

II. L'influence de l'histoire de la douane sur son organisation contemporaine

Que reste-t-il aujourd'hui de ces éléments historiques ayant structuré la Douane par le passé ? Force est de constater que les caractéristiques de l'organisation de l'institution douanière telle qu'elle est aujourd'hui découle logiquement de son histoire, et que, si territoire douanier et autorité tutélaire demeurent (A), certains particularismes sont liés à son organisation en deux branches (B).

A. *Territoire douanier et autorité tutélaire*

Lorsque l'on aborde la question de la protection du territoire par les douanes françaises, il faut s'efforcer de préciser le contour de cette notion territoire. Les agents de la Douane sont en effet chargés de la protection, non pas du territoire pris au sens large, mais du territoire douanier³. Or, ce dernier⁴ ne coïncide pas exactement avec le territoire national au sens propre. En effet, à celui-ci peuvent être soustraites « des zones franches »⁵ où le régime des douanes ne s'applique pas ou seulement en partie, ou ajoutées d'autres, puisque « des territoires ou parties de territoires étrangers peuvent être inclus dans le territoire douanier »⁶. Avec la mondialisation et l'accroissement des échanges maritimes, la protection du territoire maritime a pris une ampleur considérable et la Douane y joue un rôle éminent dans sa surveillance dans le cadre de l'Action de l'État en mer.

Le corps des douanes, vu précédemment, était, dès ses origines, alternativement sous les ordres des ministres de l'Économie ou de la Défense en fonction des temps de paix et de guerre. Le code des douanes conserve cet esprit puisque l'autorité hiérarchique n'est pas explicitement nommée, la lettre du texte faisant

³ Code des douanes, art. 43 : « L'action du service des douanes s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier dans les conditions fixées par le présent code ».

⁴ *Ibid*, art. 1, al. 1 : « Le territoire douanier comprend les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion ».

⁵ *Ibid*, art. 1, al. 2.

⁶ *Ibid*, art. 1, al. 3.

simplement référence au « ministre chargé des douanes »⁷. Il ne peut s'agir d'une erreur ou d'un oubli puisque le rôle du ministre de l'Économie et des Finances est précisé dans le Code à chaque fois que cela s'avère nécessaire⁸. Bien que la Douane soit de nos jours sous l'autorité du Ministre de l'Économie et des Finances, l'utilisation de cette formule ouverte laisse toujours, en théorie, la porte ouverte au transfert de la Douane au ministre de la Défense en cas de guerre.

Un autre aspect montre également l'intégration de l'institution des douanes et droits indirects dans une tradition de plus de deux siècles. Il s'agit bien évidemment de l'insigne même de l'institution, qui associe la grenade à sept flammes des unités d'élite et le cor des chasseurs à pied auxquels ils ont été souvent associés.

B. Une organisation en deux branches

Reprenant cette idée « ancestrale » que la mission de protection du territoire par la Douane repose sur les deux piliers de la surveillance et du contrôle, le corps de la Douane est divisé en deux branches : la branche des opérations commerciales et de l'administration générale, et la branche surveillance. Du fait des spécificités et des modalités de fonctionnement de chacune des deux branches, les fonctionnaires de la Douane sont amenés dès le début de leur carrière à s'engager dans l'une des deux voies, des passerelles permettant bien entendu de changer de branche en cours de carrière.

La branche des opérations commerciales et de l'administration est le cœur du métier de la Douane en temps de paix et la branche la plus « civile » du corps de la Douane. Ces agents ne sont pas en uniforme et ne sont astreints au port de l'arme durant leur service, qui est avant tout un service administratif. Composant l'essentiel des personnels des bureaux de Douane, ils s'occupent des relations avec les professionnels comme la perception de taxes et impôts divers.

La branche surveillance est quant à elle la plus « militaire », bien que son statut soit évidemment civil. Ils s'inscrivent, dans une certaine mesure, dans la lignée des Compagnies des douanes françaises. Ils ont en effet en commun d'être des services distincts du reste du corps des douanes dont la finalité est résolument portée vers la protection du territoire, au sens quasi martial du terme. Revêtant l'uniforme et astreints au port d'arme, opérationnels sur terre, sur mer et dans l'air, assurant des missions diverses du sauvetage en haute-mer, en passant par la lutte contre les trafics où la protection de l'environnement, ils demeurent aujourd'hui, d'une certaine manière, les « chasseurs verts » d'autrefois.

⁷ *Ibid*, art. 17 bis : « Le ministre chargé des douanes à la mise en oeuvre des réglementations édictées par l'Union européenne ou par des traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés par la France, que l'administration des douanes est tenue d'appliquer ».

⁸ Par ex., art. 45 : « Le rayon de la limite intérieure de la zone terrestre du rayon est fixé par les arrêtés du ministre de l'économie et des finances ».