

# LA DOUANE, ACTEUR DE LA SÉCURITÉ ENVIRONNEMENTALE

Dorian PETEY

*Étudiant du Master 2 Sécurité et défense de Paris II*

Par essence transversale, la matière environnementale qu'elle soit scientifique, juridique ou même encore économique a observé depuis une quarantaine d'années une évolution considérable dans l'appréhension qui a pu en être faite par les politiques publiques<sup>1</sup>. C'est surtout dans l'approfondissement du syncrétisme caractérisant le droit qui lui est associé et les objectifs qui lui sont assignés, que l'environnement a pu prendre place dans la plupart des volets de l'action publique. S'il on se souvient des mots par lesquels le Président Pompidou justifiait en 1970 la création d'un « ministère impossible »<sup>2</sup>, celui de l'Environnement, il est aujourd'hui permis d'affirmer que l'œuvre est construite et bien au-delà, qu'elle dépasse le simple cadre ministériel. La Douane en est une illustration fidèle.

En effet, il suffit pour s'en convaincre d'observer deux choses. D'une part, le rôle historique de l'administration douanière en matière de taxation a rapidement trouvé application dans le domaine de l'environnement et représente pour ainsi dire une mission fondamentale de l'institution<sup>3</sup>. D'autre part, pour importante qu'elle soit, la portion des missions fiscales de la Douane en matière environnementale n'est pas tout. C'est en effet ce qui transparait lorsque l'on combine les enseignements tirés de deux contributions présentes dans l'ouvrage ; celle du professeur Jacques-Henri Robert<sup>4</sup> et celle du professeur Olivier Renaudie<sup>5</sup>.

En ce sens, le dynamisme qui caractérise l'institution en matière de lutte contre les infractions et délits douaniers peut être confronté aux évolutions contemporaines animant les enjeux de sécurité. Cet exercice – facilité par les contributions précitées – permet de certifier que la Douane est un acteur technique, polyvalent et surtout armé pour opérer sur de nombreux pans de ce qu'il est alors permis d'appeler la *sécurité environnementale*.

---

<sup>1</sup> Larrue C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, 2000, p. 37-55.

<sup>2</sup> On peut remonter précisément à l'année 1971, date de création du ministère de l'Environnement, le Président Georges Pompidou parlant alors de la nécessité de « créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités, aux individus le respect de quelques règles élémentaires, faute desquelles le monde deviendrait irrespirable », voir Laville B., « Du ministère de l'impossible au ministère d'État », *RFAP*, 2010, n° 134, p. 277-311.

<sup>3</sup> En 2013, les recettes douanières en matière de fiscalité environnementale et énergétique ont été estimées à hauteur de 37,540 milliards d'euros. V. Direction générale des douanes et des droits indirects, *Douane, résultats 2013*, p. 38.

<sup>4</sup> Robert J.-H., « La protection de l'environnement par la Douane », reproduit ci-dessus.

<sup>5</sup> Renaudie O., « La contribution de la Douane à la sécurité intérieure », reproduit ci-dessus.

Pour essayer d'apporter un éclairage sur ce dernier aspect, il est possible d'en décomposer l'étude en deux ensembles. Le premier se rapporte au rôle de la Douane en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement (**I**), le second, dans un cadre plus extensif, permet d'observer la teneur de sa participation à la sécurité environnementale (**II**).

## **I. La lutte contre les atteintes environnementales**

Tout comme les connaissances sur l'environnement sont en constante évolution, les procédés y portant atteinte suivent le même régime<sup>6</sup>. Sur ce point, la polyvalence des objectifs généraux assignés à l'institution douanière (**A**) et ses atouts (**B**) lui assurent une efficacité constante dans la répression des atteintes à l'environnement.

### **A. Des objectifs polyvalents**

Lorsque l'on s'intéresse à l'action répressive des douanes et que l'on observe le Code qui lui est propre, on peut souligner deux choses. Premièrement, l'institution participe de manière essentielle à la lutte contre les infractions et délits dans les domaines du commerce, de la détention et du transport de marchandises<sup>7</sup>. Ensuite, cette lutte peut se rapporter de manière directe ou indirecte à la protection de l'environnement selon qu'elle soit plus ou moins orientée à cet effet et sur ce point, les notions de *marchandises dangereuses* et de *marchandises prohibées*<sup>8</sup> participent largement à l'œuvre.

Comme le démontre le professeur Jacques-Henri Robert, « la définition du délit de contrebande est si large qu'il est facile de l'appliquer à des faits qui, en même temps qu'ils lèsent les intérêts de l'administration, portent atteinte à l'environnement ». Cette première observation atteste du caractère résolument étendu des missions douanières puisque transfrontalière<sup>9</sup>, la contrebande peut aussi recouvrir un qualificatif de domestique lorsque celle-ci est constatée sur le territoire national<sup>10</sup>. Cette action de l'institution douanière s'exerce ainsi sur un périmètre étendu et peut concerner tout type d'échanges. Cela contribue à l'intensité des contrôles et enquêtes judiciaires opérés mais cette importance ne suffit pas en elle-même à faire entrer l'action dans le champ de la protection de l'environnement.

En effet, c'est du côté des marchandises qu'il faut se pencher pour mesurer la portée concédée à l'institution douanière dans la répression des atteintes à l'environnement. D'une part, les conventions internationales et les normes de l'Union européenne participent largement à la définition de ce que sont les marchandises

<sup>6</sup> Ce qui justifie l'adaptation des moyens de lutte et en particulier ceux de la Douane, voir Direction générale des douanes et des droits indirects, *Douane 2018, Projet stratégique*, janv. 2014, p. 4.

<sup>7</sup> Direction générale des douanes et des droits indirects, *La Douane française en bref*, mars 2011, p. 17-21.

<sup>8</sup> À noter qu'une marchandise dangereuse n'est pas forcément prohibée. La distinction s'opère quant à la détention d'un titre juridique de transport ou de possession pour la première et par l'interdiction générale pour la seconde.

<sup>9</sup> Code des douanes, art. 38.

<sup>10</sup> Code des douanes, art. 215.

dangereuses ou prohibées. D'autre part nombreuses sont ces classifications qui convergent vers la protection de l'environnement et viennent consacrer directement la Douane en tant que *primo* intervenant dans cette lutte. À titre d'exemple, peut-on mentionner sans exhaustivité la convention de Washington de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou encore la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, mais – et c'est tout aussi important – c'est également le droit interne qui vient préciser les mesures particulières de restriction ou d'interdiction au transit de certaines marchandises. C'est en tout cas ce qui transparaît à la lecture de l'article 38 du code des douanes qui fait explicitement référence aux « déchets définis à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement ».

Enfin – et c'est l'avantage de la polyvalence douanière – la lutte contre les infractions et délits qui en apparence sont externes aux préoccupations environnementales trouve bien souvent des implications en ce domaine. C'est l'un des enseignements que l'on peut tirer de la contribution du professeur Bertrand Warusfel<sup>11</sup> qui, tout en présentant le rôle de la Douane en matière d'exportations de matériels de guerre offre un lien évident avec l'environnement<sup>12</sup>.

« Les conteneurs s'apparentent de plus en plus à des valises diplomatiques »<sup>13</sup>, cette citation extraite d'une table ronde tenue lors des derniers états-généraux de la Douane démontre une chose ; la matière environnementale suit les modalités par lesquels les échanges évoluent et justifie – encourage surtout – l'administration douanière à user de la plus haute technicité pour y faire face et sur ce point, l'institution jouit d'avantages qui profitent à toutes ses missions et particulièrement celles visant à réprimer les atteintes à l'environnement<sup>14</sup>.

Qu'ils soient organiques ou matériels, les atouts de l'administration douanière font partie de ceux que bien des institutions envient. Cette entité jouit en effet de prérogatives importantes dont l'exercice est amplifié par la singularité qui caractérise son organisation.

Au titre des prérogatives, il faut tout d'abord mentionner que les douanes sont rompues à l'activité de recherche et de répression. Il serait inopportun à cet égard de faire état de tous les pouvoirs détenus par la vénérable institution, mais il faut souligner qu'en matière de recherche des infractions environnementales, une prérogative semble participer plus que d'autres à cette quête. Il s'agit du pouvoir général de contrôle. En ce qui concerne cette faculté, c'est à l'article 60 du code des douanes qu'il faut se référer. Celui-ci indique que « Pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des

<sup>11</sup> Warusfel B., « La Douane et le contrôle des exportations de matériel de guerre et de technologies sensibles », reproduit ci-dessus.

<sup>12</sup> Surtout lorsque l'on mesure l'importance des mouvements de matières chimiques ou nucléaires, potentiellement hostiles à l'environnement et à plus forte raison s'ils prennent la forme de transferts illicites.

<sup>13</sup> Nithart Ch., « La lutte contre le trafic des déchets », *États Généraux de la Douane*, 18 sept. 2013.

<sup>14</sup> Peut-on parler d'une forme de « mandat international » qu'ont les douanes françaises et étrangères pour participer activement à la lutte contre les atteintes à l'environnement ?

douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celles des personnes ». Par son simple objet, ce pouvoir offre aux agents douaniers un droit de visite général<sup>15</sup> quel que soit le vecteur de transport<sup>16</sup> et donc comprend bien entendu ceux qui – détectés par le fait du renseignement, de l'intuition ou du hasard – sont susceptibles de transporter matières et marchandises portant atteinte à l'environnement<sup>17</sup>. De ce dernier constat débouche bien souvent l'entrée dans le régime des saisies douanières qui lui aussi participe tout autant à la sanction qu'à l'ouverture des investigations<sup>18</sup>.

Au titre de la singularité de son organisation, la Douane observe une structuration territoriale spécifique en 12 directions interrégionales regroupant 42 directions régionales qui – en dépit des appellations – ne sont pas calquées sur les découpages administratifs existants mais sont fonction de l'intensité de l'activité douanière. Cette spécificité contribue à resserrer le maillage d'une institution qui ne se cantonne plus aux activités frontalières *de facto*, son action suit la mesure de son implantation ; dynamique et étendue. Dans ce prolongement, peut-il être souligné que la Douane est déployée sous trois axes ; terrestre, aérien mais également maritime et c'est de ce dernier espace que peut être tirée l'idée selon laquelle la Douane participe tout autant à la répression qu'à la prévention des atteintes à l'environnement. Elle agit alors sur tous les spectres d'une sécurité pouvant être qualifiée d'environnementale.

## II. La participation à la sécurité environnementale

L'environnement a longtemps été protégé en fonction de ce qu'il rapportait. L'évolution des connaissances scientifiques a permis de dépasser cette vision productiviste pour consacrer sa protection pour ce qu'il est. Le concept de sécurité environnementale n'est pas nouveau, il est même sujet à de multiples interprétations<sup>19</sup>, néanmoins, la participation des acteurs publics et parmi ceux-ci, des acteurs de sécurité, trouve écho dans la place donnée à l'environnement en droit interne. Il est opportun d'aborder préalablement le rôle de la Douane en matière de police environnementale (A) pour démontrer que le lien entre l'institution douanière et l'environnement se fait étroit et apparaît ici comme le révélateur d'une imbrication entre sécurité nationale et environnement (B).

---

<sup>15</sup> Qui comprend trois volets, le droit de visite des personnes, des moyens de transport et des marchandises.

<sup>16</sup> Terrestre, ferroviaire, aérien ou maritime ; public ou privé.

<sup>17</sup> Le 28 avril 2014, les douaniers du port de Sète ont saisi 70 tortues vivantes de l'espèce *Tesdudo Graeca*, inscrite à l'annexe 2 de la convention internationale CITES, lors du contrôle d'un véhicule à la sortie du ferry. Douane.gouv.fr.

<sup>18</sup> Voir les art. 323 al.2 et 378 du code des douanes. On peut également rappeler qu'en matière d'investigation, les agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sont compétents sur l'ensemble du territoire national contrairement à la plupart des officiers de police judiciaire qui ne possèdent sauf exception qu'une compétence territorialement limitée.

<sup>19</sup> Hufty M. « La sécurité environnementale : un concept à la recherche de sa définition », in Serfati Cl. *Une économie politique de sécurité*, Karthala, 2009, p. 117-141.

### A. *La Douane, acteur de la police environnementale*

Si l'on a pu observer le rôle de l'institution douanière concernant la lutte contre toutes les formes de transactions nuisibles à l'environnement, il est permis ici de la regarder au niveau de la prévention. Sur ce dernier aspect, l'action des douanes en matière d'atteinte à l'espace maritime souligne deux choses. Premièrement, son action est parfois spécifiquement orientée sur la protection de l'environnement. Ensuite l'imbrication de son activité aux polices de l'environnement.

La mer fait partie des écosystèmes les plus durement touchés par les pollutions et autres interventions humaines. En tant que force de police d'ordre<sup>20</sup>, la Douane est régulièrement sollicitée ne serait-ce que par les préfectures maritimes qui voient en ses moyens matériels la possibilité de prévenir des atteintes à l'ordre public environnemental. À cet effet, ce sont tout autant les vecteurs nautiques ou aériens – parmi lesquels deux avions Polmar spécifiquement dédiés à la « télédétection des pollutions marines »<sup>21</sup> – qui participent à la protection environnementale. Bien plus, la Douane observe un rôle en matière de police des pêches où celle-ci est chargée par ses contrôles, de procéder aux vérifications des quotas de prises, des espèces pêchées et bien sûr, du respect des réglementations afférentes à l'activité<sup>22</sup>.

Ensuite, de manière plus générale, la Douane est étroitement associée à l'exercice de nombreuses polices spéciales de l'environnement. Deux éléments semblent attester de ce constat. D'une part, lorsqu'il a été question de réformer et de simplifier l'exercice des 25 polices spéciales alors présentées dans le Code de l'environnement<sup>23</sup>, le rôle de l'institution douanière en cette matière a fait l'objet de développements spécifiques<sup>24</sup> confirmant alors la centralité de son rôle en ce domaine. D'autre part, la participation des agents douaniers à l'exercice des polices environnementales<sup>25</sup> est clairement établie dans ce même Code où l'institution est mentionnée à plus de trente reprises et dans tous les chapitres comme le souligne le professeur Jacques-Henri Robert.

Le constat est clair, si la Douane participe aux polices spéciales de l'environnement qui entendent protéger un ordre public spécifique que certains ont pu qualifier d'environnemental ou d'écologique<sup>26</sup>, alors la Douane est un acteur de sécurité, une force qui – tout comme la police et la gendarmerie nationales – opère autant dans la prévention des atteintes à l'ordre public qu'en la répression de son désordre. La jurisprudence du Tribunal des conflits confirme bien cette frontière étroite entre

<sup>20</sup> Soulez Ch., « Forces de police : missions et organisation », *Jurisclasseur administratif*, Fasc. n° 201, 2005.

<sup>21</sup> Direction générale des douanes et des droits indirects, *La Douane et la mer, la lutte contre la pollution marine*, oct. 2009.

<sup>22</sup> Direction générale des douanes et des droits indirects, *La Douane française en bref*, mars 2011, p. 7.

<sup>23</sup> V. l'ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement.

<sup>24</sup> Rapport du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche et de la Ruralité, « Renforcement et structuration des polices de l'environnement », COPERCI/2005 n°16, Fév. 2005, p. 32-34.

<sup>25</sup> Sans exhaustivité, police de l'eau, de l'air, des réserves naturelles, du bruit...

<sup>26</sup> Sur ce point, v. Boutelet M. et Fritz J.-C., *L'ordre public écologique*, Bruylant, 2005.

police administrative et police judiciaire<sup>27</sup> qui anime souvent l'exercice des missions douanières.

Comme on ne doute plus de la contribution apportée par la Douane à la sécurité intérieure, il est malaisé de douter de sa participation à la sécurité environnementales tant dans son volet répressif que préventif. Sur ce point, la mise en parallèle de ces deux participations offre une vision originale de l'institution douanière.

### ***B. La Douane, connecteur entre sécurité environnementale et sécurité nationale***

Comme l'a démontré le professeur Olivier Renaudie dans sa contribution, la Douane participe largement – et de manière éclatée – à la sécurité intérieure, concept structurant de la sécurité nationale. En matière d'environnement, cette participation recouvre les mêmes particularités. L'intérêt tient ici à démontrer que cette double consécration octroie finalement à l'institution douanière le rôle de connecteur de l'environnement à la sécurité nationale.

D'une part il est admis à la lecture du deuxième alinéa de l'article L. 1111-1 du code de la défense que « l'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale ». D'autre part, la protection de l'environnement est constitutionalisée depuis la loi du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement<sup>28</sup>. L'article 6 de cette Charte dispose que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». Dans cette logique apparaît un lien théorique évident ; celui visant à ce que toute politique publique soit en mesure de répondre à ces deux exigences<sup>29</sup>.

La combinaison de ces deux normes apporte un éclairage particulier sur l'institution douanière. En effet, du côté de la sécurité nationale, le doute n'est pas permis quant à sa participation pleine et entière. Du côté de l'environnement où l'on consacre constitutionnellement l'idée de « protection », il en va de même mais de manière moins visible. En effet, partout où s'impose une protection, des intérêts sont à défendre et par extension, la sécurité est l'une des composantes de cette protection. À ce titre, la Douane, en tant qu'acteur de sécurité intérieure, de sécurité nationale et comme il a été démontré, de sécurité environnementale assure un lien effectif qui au premier regard n'est pas évident ; celui d'assurer la connexion organique entre l'environnement et la sécurité nationale.

<sup>27</sup> V. Detraz S., « Investigation douanières : rattachement à la police judiciaire », *RSC*, 2013, p. 587.

<sup>28</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

<sup>29</sup> Pour ce qui concerne spécifiquement la protection de l'environnement, v. C. const., n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, Rec. p. 313, cons. 18 : « ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif ».