
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LA DOUANE

Jacques-Henri ROBERT

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Les rencontres du droit douanier et du droit de l'environnement sont fréquentes. Ce n'est pas vraiment un mariage d'amour, mais comme la protection de l'environnement est nécessairement internationale et que les douanes disposent de moyens répressifs puissants, elles sont sollicitées par les administrations chargées de l'environnement auxquelles il est donné satisfaction.

Le droit douanier prête des institutions de droit substantiel et de procédure pénale, et elles se sont toutes très bien adaptées à la protection de l'environnement

I. La contrebande, atteinte à l'environnement

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. En pareil cas, les contrebandiers sont exposés aux sanctions fiscales prévues par le code des douanes cumulables avec sanctions pénales prévues par un article du code de l'environnement. L'application de ces sanctions est poursuivie par les deux actions, fiscale et pénale, selon les règles procédurales écrites dans l'article 343 du code des douanes ; ce texte donne lieu d'ailleurs à d'innombrables difficultés en cas d'appel soit de l'administration soit du ministère public, et les erreurs des juges du fond donnent lieu à des cassations si nombreuses qu'une chronique consacrée à la matière a pu être intitulée : « à tous les coups l'on perd ».

Les contrebandes environnementales se commettent le plus souvent lors du passage à travers les frontières d'objets ou marchandises dont le commerce international est interdit ou soumis à des autorisations. Mais certaines d'entre elles, prévues par l'article 215 du code des douanes, peuvent avoir été consommées tout entières sur le territoire national.

A. La contrebande transfrontalière

Le texte de base qui permet de punir la contrebande portant atteinte à l'environnement est l'article 38 du code des douanes, récemment modifié par la loi du 11 mars 2014. Il comporte des dispositions générales énumérées dans ses §§ 1 et 2 et, dans ses §§ 4 et 5, des dispositions propres aux relations à l'intérieur de l'Union européenne.

1. Dispositions générales

Les dispositions générales de l'article 38 qualifient de marchandises prohibées celles dont l'importation et l'exportation sont soumises à des interdictions ou à des restrictions (§ 1) et celles qui doivent être accompagnées d'un titre d'autorisation (§ 2). Leur importation ou leur exportation, constitue le délit de contrebande prévu par l'article 417.

Ce texte est applicable lorsque, dans l'intérêt de l'environnement, la loi ou les conventions internationales interdisent le transport international de biens ou d'objets.

Elles peuvent avoir pour objet de protéger les territoires étrangers aussi bien que le territoire national. Ainsi la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) protège la biodiversité de leur territoire d'origine : elle interdit l'importation les animaux et celle de leur produit, comme l'ivoire. Il en est de même des traités relatifs à la pêche, notamment celle de la baleine.

Les conventions ou les lois nationales peuvent aussi tendre à la protection du territoire national contre l'importation de plantes invasives.

Les textes relatifs au transport de déchets distinguent selon que ces opérations ont lieu, ou non, à destination ou en provenance de pays tiers à l'Union et protègent, eux aussi, les pays étrangers comme le territoire national. La Convention de Bâle du 22 mars 1989 interdit les exportations vers un pays qui n'en est pas partie, pour éviter que les États du Tiers-Monde n'acceptent de devenir des dépotoirs, comme il est arrivé du Liban pendant sa longue guerre civile et à Abidjan. Le règlement n° 1013/2006 du 14 juin 2006 comporte des dispositions qui distinguent aussi selon que les transports ont lieu à destination ou en provenance de pays tiers ou de pays membres et soumet les premiers à une réglementation plus sévère

La violation de l'un quelconque de ces textes constitue une contrebande.

2. Dispositions propres aux échanges intracommunautaires

Par son article 2 bis, le code des douanes exclut de son champ d'application l'entrée et la sortie des marchandises depuis ou vers un État de l'Union, mais réserve des « dispositions dérogatoires » qui sont inscrites dans l'article 38 §§ 4 et 5. Les objets et marchandises visés sont réputés prohibés comme s'ils venaient ailleurs que de l'Union ou y allaient. Dans le n° 14 du § 4 on note le cas des déchets et leurs échanges donnent lieu à des condamnations fréquentes¹. Dans une curieuse espèce, on a ainsi condamné un malheureux agriculteur qui répandait du fumier sur ses terres qui se trouvaient à cheval sur la frontière franco-belge, mais il est vrai que la poursuite avait été lancée par le ministère public et non par la Douane².

¹ Cass. crim., 21 mars 1991, *Dr. Pén.*, 1992, Cass. comm., 11 ; 14 mai 1998, *Dr. pén.*, 1998, comm. 135 ; 1^{er} mars 2000, *Dr. pén.*, 2000, comm. 104.

² Cass. crim., 21 mars 2001, *Dr. pén.*, 2001, comm. 116.

Le § 5 de l'article 38 est un texte d'habilitation très vaste qui autorise l'administration à prendre, par arrêtés ministériels, d'autres dispositions dérogatoires au sens de l'article 2 bis et cette forme simplifiée de décision facilite grandement la protection de l'environnement. La liste de ces arrêtés est très longue et on y relève en particulier celui qui concerne l'importation d'animaux vivants et de leurs produits et des microorganismes pathogènes³.

B. La contrebande domestique

La détention, même sur le territoire national, de certains biens qualifiés de marchandises prohibées doit, selon l'article 215 du code des douanes, être justifiée par un titre juridique. Faute de quoi, ces biens sont présumés, en vertu de l'article 419, avoir été introduits en contrebande. Le champ d'application de ce texte est plus réduit que celui de l'article 38 puisqu'il concerne seulement les marchandises prohibées et non pas celles qui sont soumises à autorisation. Cela concerne évidemment les armes et munitions de guerre⁴, mais aussi des animaux. On relève ainsi dans la jurisprudence de la Cour de cassation⁵ un cas dans lequel l'infraction était constituée par la détention d'animaux nés en France, des faucons désairés (c'est-à-dire arrachés à leur « aire » ou nid et transportés dans une autre région de France), en contravention avec l'article L. 211-1 du code rural, alors applicable et devenu l'article L. 411-1 du code de l'environnement. La Cour ne statue pas expressément sur le délit douanier qui avait donné lieu à une transaction, mais elle décide que la procédure douanière de recherche et de constatation de l'infraction avait été appliquée à bon droit, bien qu'il fût démontré que les animaux étaient nés dans le Cantal.

II. Les investigations douanières tendant à la découverte d'infractions contre l'environnement

Presque tous les chapitres du code de l'environnement confèrent aux agents des douanes le pouvoir de constater les infractions à ses dispositions. On y relève quinze de ces habilitations expresses. Celles qui concernent la mer, territoriale ou internationale, se rattachent évidemment à l'activité naturelle des douanes dont les navires et les aéronefs détectent les pollutions des mers, qu'il s'agisse de déversement d'hydrocarbures, d'abandon ou d'incinération de déchets en mer. Mais le code de l'environnement recourt aux services des douaniers pour rechercher et constater des infractions purement domestiques : celles qui portent atteinte à la qualité de l'eau douce (art. L. 216-3, 7°) y compris les infractions de pêche fluviale (art. L. 437-1, § III), la pollution de l'air (L. 226-2, 2°), les atteintes à la faune et à la flore (L. 415-1, 4°), la violation des règlements des réserves naturelles (L. 332-20, II, 1°) et de la réglementation des déchets (L. 541-44, 2°) le bruit (L. 571-18, § I, 2°). On trouve de pareilles habilitations dans l'article L. 215-1, 1° du code de la consommation auquel renvoie l'article L. 255-9° du code rural et de la pêche maritime, relatif aux matières fertilisantes et support de culture.

³ Arrêté du 30 sept. 2009 renvoyant notamment à l'art. L. 236-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Pour le cas d'un collectionneur d'armes de la dernière guerre recueillies en Normandie après les batailles qui s'y sont livrées : Cass. crim., 1^{er} juil. 2009, *Dr. pén.*, 2009, comm. 137.

⁵ Cass. crim., 26 fév. 1998, *Dr. pén.*, 1998, comm. 101.

La difficulté que posent ces attributions de compétence tient au point de savoir si les douaniers peuvent appliquer les moyens coercitifs puissants que leur confère le code des douanes (droit de communication, visite des personnes et des marchandises, perquisitions et saisies, *etc*). Le principe applicable a été posé, il y a longtemps : les règles de procédures ne sont pas celles du corps auquel appartient le fonctionnaire, mais celles qui sont spécialement attachées à la recherche de l'infraction soupçonnée. La règle inspire, par exemple, l'article L. 255-9, al. 2 précité du code rural : pour « la constatation et la poursuite des infractions douanières constituant également des infractions au présent chapitre, ces agents [habilités] doivent se conformer aux procédures utilisées pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux chapitres II à VI du titre Ier du livre II du code de la consommation » et cela vaut aussi pour les douaniers. Mais les premiers mots du même article expriment aussi l'exception : « sous réserve de l'application des dispositions du code des douanes ». Cela signifie que si l'infraction recherchée est prévue par le code rural, ou un autre texte, et si elle constitue en même temps une infraction douanière, la douane exerce les prérogatives que lui confère son code. C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation dans son arrêt précité du 26 février 1998 : l'infraction de détention de faucons désairés avait été constatée par des douaniers et le prévenu alléguait une nullité de leur procès-verbal en se fondant sur l'inobservation d'une règle du Code rural, mais son exception fut rejetée parce que le code des douanes avait été correctement appliqué.

À l'égard des navires et bateaux, ce code octroie à la Douane de puissantes prérogatives dont la Cour de cassation fait une application généreuse. L'article 44 bis, a) du code des douanes autorise le contrôle des navires naviguant dans la zone contiguë de la mer territoriale, s'ils sont nécessaires pour « prévenir les infractions aux lois et règlement que l'administration des douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier » ; en combinant ce texte avec l'article 62 du Code des douanes qui institue un droit de visite, la Cour de cassation a jugé que la douane pouvait dérouter les navires jusqu'à son bureau le plus proche⁶

Mais ce même droit de visite n'a pas reçu la même faveur auprès du Conseil constitutionnel qui a déclaré contraires à la Constitution les articles 62 et 63 au motif qu'ils le soumettent à aucun contrôle judiciaire préalable ou ultérieur⁷ alors que les navires constituent des domiciles. Le défaut de contrôle préalable n'a pas été contesté par le Conseil, puisque les navires se déplacent plus rapidement que la justice, mais il a invité le législateur à établir, avant le 1^{er} janvier 2015, un contrôle *a posteriori*.

La Douane a tout à craindre de l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité qui a déjà foudroyé plusieurs articles de son cher Code.

⁶ Cass. crim., 26 juin 2013, *Dr. pén.*, 2013, comm. 130.

⁷ C. const., 29 nov. 2013, *Dr. pén.*, 2014, comm. 10.