
LA DOUANE AU CŒUR DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Maxime TOUCHAIS

Étudiant du Master 2 Sécurité et défense de Paris II

Un paradoxe émerge *a priori* de la confrontation entre la Douane et le concept de sécurité nationale.

Ce dernier postule, avant tout, une aire déterminée à protéger. C'est bien là l'objet d'une sécurité qui est définie comme « nationale ». Pourtant, on ne peut ignorer que cette idée d'espaces circonscrits est de moins en moins pertinente dans un monde globalisé et à plus forte raison, dans un espace politique et économique intégré. Les conditions de la sécurité d'une aire (d'un État pour ce qui est de la sécurité nationale) sont éminemment dépendantes de facteurs qui échappent complètement au pouvoir des autorités nationales.

Qu'en est-il de la Douane dans ce schéma ? Son histoire et ses fonctions premières s'inscrivent à première vue dans ce constat de dépassement: la Douane est historiquement liée à l'existence de frontières. Dès lors que celles-ci s'effacent ou du moins, deviennent virtuelles pour bon nombre d'activités humaines, l'institution douanière n'est-elle pas elle aussi remise en cause dans son essence ?

Mais, à vrai dire, ce constat, sinon ce syllogisme, bien que logique, doit être considéré comme un aveu d'échec que précisément, le concept de sécurité nationale repousse. L'idée qu'un effacement des frontières conduit inévitablement à la disparition des contrôles opérés par les services de l'État sur les activités afférentes à son espace de souveraineté, n'est à ce titre pas recevable. Au contraire, le paradigme actuel est bien plus proactif qu'il n'y paraît ou en tout cas, qu'aurait pu le suggérer les conditions économiques et politiques mondiales dans lequel il s'est épanoui. D'un concept de défense nationale qui n'avait pas permis de sortir d'une certaine position précisément défensive, la sécurité nationale se place elle au contraire sur un plan bien plus offensif à l'égard des risques et des menaces de tous ordres. À ce titre, elle contient en elle une dynamique et une logique de continuité : si l'espace à défendre est national et donc délimité, les menaces et les risques sont eux envisagés tous azimuts et notamment, hors du territoire à sécuriser.

Difficile, à cet égard, de ne pas voir la Douane sous un nouveau jour. Dans cette chaîne de sécurité intégrant les facteurs extérieurs dans les actions et la réflexion de sécurisation intérieure, cette institution apparaît comme le maillon indispensable. Historiquement tournée vers l'extérieur, la Douane est par ailleurs un acteur intégré de longue date dans la lutte contre toutes les formes de trafics illicites impliquant la sécurité des Français. Le paradoxe initial est alors dépassé au profit de

nouvelles perspectives. La sécurité nationale justifie l'existence de la Douane tandis que celle-ci est pleinement intégrée sinon au centre, de la communauté des acteurs assurant la sécurité des citoyens contre les menaces pesant sur eux.

Cet effet de rétroaction entre le concept et l'institution se manifeste d'ailleurs clairement par la réorientation des missions de cette dernière. D'un service de recouvrement des taxes grevant les marchandises entrant sur le territoire national, la Douane est aujourd'hui résolument tournée vers de nouvelles problématiques de sécurité telles que la lutte contre les contrefaçons, les trafics...etc. Autant d'enjeux intéressant directement la sécurité nationale et révélant par ailleurs, les difficultés des acteurs confrontés à des actes et à des individus utilisant l'ensemble des possibilités que leur offre l'environnement globalisé qui caractérise ce XXI^e siècle.

Dès lors, c'est dans un rapport de parallélisme qu'il convient d'envisager le concept (la sécurité nationale) et l'institution (la Douane). Plus exactement, il s'agit de voir en quoi la Douane incarne les ambitions et les défis de la sécurité nationale.

Un cheminement logique amène à envisager successivement ces deux aspects en démontrant que l'ambition de globalité de la sécurité nationale se retrouve dans les caractéristiques intrinsèques de la Douane **(I)** tandis qu'en parallèle, Douane et sécurité nationale partagent les défis propres à l'environnement de droit et de fait dans lequel elles s'inscrivent **(II)**.

I. L'ambition d'une action globale

Caractéristique essentielle de la sécurité nationale, la réponse de sécurité face aux menaces et aux risques est une réponse qui se veut globale, que ce soit du point de vue des actions menées **(A)**, ou des acteurs intervenant à cette fin **(B)**. L'institution douanière s'inscrit pleinement sinon typiquement dans ce schéma pour lequel elle semble particulièrement bien adaptée.

A. Diversité des missions douanières

La diversité des missions douanières répond de manière frappante au champ volontairement large donné à la sécurité nationale.

L'aspect économique des missions douanières, historiquement premier, trouve aujourd'hui une véritable signification de sécurité nationale. Celle-ci, quelles que soient les définitions qu'elle reçoit, est en effet distincte d'un volet strictement « défense » auquel elle a d'ailleurs succédé. Or à ce titre, les intérêts intégrés à ce champ sont nombreux et variés. Pour en prendre la mesure, il suffit d'en référer aux acceptions retenues par les organes ayant à déterminer ce qui relève d'une menace à la sécurité nationale. Il en va ainsi par exemple de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) selon laquelle le motif de sécurité nationale permettant de telles interceptions doit s'entendre notamment comme la sauvegarde du potentiel économique et scientifique de la France¹. Dès lors, la

¹ Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 20^e rapport d'activité, 2011-2012, p. 80.

mission historique de lutte contre les contrefaçons par exemple, s'inscrit pleinement dans une logique de sécurité nationale par la protection des intérêts des entreprises françaises. Cela d'autant plus que la France fait preuve d'un dynamisme particulier dans des secteurs se prêtant tout à fait à des tentatives de copie illégales et préjudiciables : industrie du luxe de renom, produits gastronomique, industrie de haute technologie, etc. Ce déplacement de la signification, d'une mission purement économique à une mission de sécurité se traduit nettement par la nature des prérogatives confiées à cette fin aux Douanes. C'est en cela notamment et pour conserver l'exemple précédent, que l'article L. 242-1 du code de la sécurité intérieure ouvre la possibilité au ministre chargé des douanes de recourir à des interceptions de sécurité.

Au-delà de cette requalification de missions de nature économique, les intervenants au colloque ont par ailleurs souligné l'extension des missions douanières ayant une vocation première de sécurité. Celles-ci ne sont pas nécessairement nouvelles. La lutte contre le trafic de stupéfiants en est l'illustration topique. Force est néanmoins de constater, à l'instar de ce domaine, que ces missions ont acquis le rang de priorité², accompagnées, le cas échéant, de pouvoirs spécifiques³. Mais de réelles extensions sont perceptibles. À ce titre, les exemples de la protection de l'environnement et particulièrement de l'action de l'État en mer, illustrent bien le mouvement des missions douanières investissant des champs d'action fort divers mais surtout, touchant directement à des fonctions de sécurité. Il en va ainsi de la possibilité pour les douanes de détecter et de sanctionner les pollutions en mer, mission destinée à garantir l'ordre dans les eaux où la France exerce sa souveraineté, mais également à protéger l'environnement. Bien que très active dans la sécurité des eaux et des côtes françaises depuis de nombreuses années, ce mouvement d'extension en faveur des douanes n'en est pas moins notable dès lors qu'il existe, notamment en matière maritime, des administrations déjà investies de missions similaires (affaires maritimes, gendarmerie maritime). Nul paradoxe ici, car à l'instar du monde de la sécurité en général, l'heure est à la complémentarité des moyens et des compétences en vue d'une action coordonnée de toutes les forces.

B. L'institution douanière et la communauté de la sécurité nationale

Forte de la pluralité de ses missions et donc de ses compétences, la Douane ne peut aujourd'hui être vue comme à la marge de la communauté formée par les différentes administrations et services en charge de la sécurité de la Nation.

Au contraire, les agents des douanes sont tout à fait intégrés à la réflexion et à l'action de sécurité nationale. La participation de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) au Conseil national du renseignement au même titre que la DGSE, DGSJ et autres services de renseignement, témoigne de cette intégration dans le cadre de la définition d'une stratégie globale. Il en va de même pour l'action concrète sur le territoire français en vue de la recherche et de la constatation d'infractions. L'exemple des Groupements régionaux

² Direction générale des douanes et des droits indirects, *Douane 2018 – Projet stratégique*, janvier 2014, p. 16.

³ Par ex., le « droit de visite » des agents des douanes sur des personnes soupçonnées de transporter des produits stupéfiants (art. 60 bis du code des douanes).

d'intervention en est une manifestation probante puisque ces structures révèlent l'implication conjointe et coordonnée de services de police et de la Douane. Cette réalité appelle peu de développements tant la coopération entre ces administrations est aujourd'hui acquise.

Néanmoins, la structure de sécurité nationale dans laquelle s'insère cette coopération constitue une source de questionnements légitimes. Si, en effet, les différents Livres blancs sur la sécurité et la défense nationale de 2008 et 2013 ont effectivement consacré la diversité d'acteurs⁴, il n'en va pas moins que le début des années 2000 a marqué un mouvement inverse de concentration institutionnelle au profit des ministères de la Défense et de l'Intérieur. Le constat est particulièrement évident pour ce dernier qui, en quelques années, a intégré la Gendarmerie nationale⁵ après que celle-ci lui aura été fonctionnellement rattachée⁶. L'affermissement en 2011 de la sécurité civile au sein d'une direction générale puis du renseignement dans la nouvelle DGSI, renforce cette idée selon laquelle le ministère de l'Intérieur tend à incarner l'ordre intérieur. Rattachées à Bercy, les douanes et droit indirects apparaissent ainsi dans une posture originale et atypique. Étant donné la forte persistance de missions de nature fiscale relevant encore aujourd'hui des douanes, il est fort à parier que celles-ci ne connaîtront pas ce glissement vers l'Intérieur, y compris sous la forme limitée d'un rattachement fonctionnel circonscrit aux missions de sécurité telles que la lutte contre les trafics illicites. Dès lors, les douanes posent, avec une grande acuité, la question de la répartition des compétences et au delà, de la coordination qui figure parmi les multiples enjeux, sinon les défis de la sécurité nationale de demain.

II. Les défis d'une ambition de sécurité nationale

La sécurité nationale doit conjuguer des objectifs volontaristes avec de multiples facteurs ayant un effet inhibiteur. Objectif d'un État démocratique, elle est en tension permanente avec la liberté qui justifie des limites (A). Objectif d'un État parmi d'autres, elle s'inscrit dans un environnement global dépassant sinon menaçant l'intérêt « national » (B). Une fois de plus, la Douane apparaît comme l'incarnation caractéristique de ces enjeux, que ce soit en raison de l'essence même de ses missions et de ses moyens, qu'en raison du renouveau qu'elle connaît depuis 1993 et l'ouverture des frontières dans l'Union européenne.

A. La question des frontières de la légalité

L'enjeu majeur qu'est la légalité des prérogatives conférées aux agents investis de missions de sécurité nationale a récemment été au cœur de l'attention. La loi de programmation militaire 2014-2019 a en effet été l'occasion de débattre des limites de ces prérogatives matérialisées en l'espèce par le recueil des données techniques de communications et la géolocalisation. La relation établie par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen entre sécurité et droits fondamentaux de chaque membre d'une société ne saurait occulter le lien ambigu entre ces

⁴ Parmi lesquels la Douane est, d'ailleurs, expressément citée.

⁵ Loi n° 2009-971 du 3 août 2009.

⁶ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

deux exigences dont la concurrence est aussi avérée que la complémentarité. La formule du Président Barack Obama, en réaction au scandale « *Prism* »⁷, n'est, à ce titre, que la vérification éclatante d'une opposition que Hobbes et Rousseau discernaient déjà.

L'enjeu de légalité est particulièrement prégnant pour la Douane en tant qu'administration de sécurité sur le territoire de la République. En effet, de son originalité organique découlent des spécificités juridiques quant à ses moyens d'intervention. Le droit douanier sur lequel ses agents fondent leurs interventions, se présente comme un corpus de règles tout à fait spécifiques dont les différents intervenants n'ont manqué de souligner la portée particulièrement étendue. Et pour cause, le droit douanier, à la fois droit pénal spécial et droit fiscal, constitue un cadre juridique d'action à part permettant en outre des actes sensibles de contrainte sur les biens et les personnes. Aussi ne semble-t-il pas trop exagéré de parler d'un droit exorbitant pour partie du droit commun⁸. Or, lorsque le droit commun en cause est le cadre fixé par le code de procédure pénale, la protection des droits des individus justifie une attention accrue. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a été amené depuis quelques années à sanctionner des prérogatives spécifiques des douanes en mettant en cause le défaut de garanties destinées à assurer la liberté des individus. La condamnation récente de la procédure emblématique de « retenue douanière », présentée comme « une garde à vue au formalisme allégé » (...) « au regard des droits de la *défense* »⁹, en constitue l'exemple le plus probant¹⁰.

À l'heure où la sécurité nationale, concept d'avenir, se structure, le respect des règles de l'État de droit et de des libertés fondamentales apparaît comme un fondement indispensable. Droit particulièrement ancien¹¹, le droit douanier a, comme l'a souligné fort justement le Professeur Jacques-Henri Robert, « tout à craindre de l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité »¹². L'enjeu est donc aujourd'hui une adaptation à environnement juridique de plus en plus exigeant. Les limites de ce cadre ne sont néanmoins pas exclusivement d'ordre interne. Si le bloc de constitutionnalité développe aujourd'hui pleinement ses effets sur l'ordre juridique interne grâce à la question prioritaire de constitutionnalité et conduit ainsi à la remise en cause de dispositifs incompatibles avec les libertés fondamentales, ces dernières trouvent une protection au moins aussi rigoureuse du fait de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union

⁷ « *We're going to have to make some choices as a society* ». Ces choix concernent directement le lien entre les exigences contradictoires de sécurité et de liberté. Le Président des États-Unis illustre ainsi parfaitement ce paradoxe caractéristique de nos sociétés entre le principe fondamental de liberté et l'exigence accrue de sécurité.

⁸ Le Roy S., Courcelle-Labrousse V. et Citron F., « Les enquêtes et poursuites douanières: l'empreinte des principes du droit pénal et de la procédure pénale », *Revue de droit des transports*, 2014-3.

⁹ Rideau-Valentini S., « Les droits de la défense en matière pénale douanière », *A.J. Pénal*, 2009-5, p. 206.

¹⁰ C. const., n° 2010-32 QPC, 22 sept. 2010. V. aussi C. const., n° 2013-357 QPC, 29 nov. 2013, pour une condamnation de l'absence de garanties suffisantes au droit de recours dans les modalités de mise en œuvre du droit de visite des navires par les agents de la Douane.

¹¹ Certains n'hésitant pas à qualifier le droit pénal douanier de principale illustration « par certain de ses aspects » d'un « système répressif archaïque ». Detraz S., « La retenue douanière des personnes: une anomalie persistante de la procédure pénale », *Droit pénal*, 2010-3.

¹² Robert J.-H., « La protection de l'environnement par la douane », cet ouvrage p. 37.

européenne. Sources d'élargissement de l'horizon de la légalité, ces deux ordres juridiques intégrés à l'ordre national, et plus particulièrement le droit de l'Union européenne, questionnent, par ailleurs, sur les frontières de cette sécurité « nationale ».

B. La question des frontières de la sécurité

Comme il l'a déjà été dit, la question des frontières de la sécurité dans une réflexion sur la sécurité nationale se pose au regard de la mondialisation qui a conduit à une intensification des flux et à une relativisation des frontières territoriales. Cette question se présente d'une façon toute particulière pour la France et plus largement pour les pays membres de l'Union européenne pour qui la construction communautaire a pour corollaire l'appartenance à un marché intérieur dans lequel est garantie la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, et qu'au surplus, l'accès à ce marché relève de la compétence exclusive de l'Union au titre de l'union douanière¹³. Cette construction accentue l'asymétrie entre les frontières nationales et les frontières de la sécurité dans la mesure où les États n'ont plus la parfaite maîtrise des mouvements économiques et humains touchant leurs territoires. La Douane apparaît dans cette perspective comme le trait d'union entre ce phénomène de dépassement des États dans un marché européen unique et libéré, et l'émergence d'un échelon régional de plus en plus pertinent pour traiter des enjeux liés à la sécurité.

Ce rôle de liaison vient du positionnement des douanes dans l'architecture européenne de contrôle des mouvements de marchandises et de personnes. Les administrations douanières nationales agissent en effet toujours sous le contrôle de leur État de rattachement mais également pour le compte de l'Union européenne qui dispose de compétences en la matière. Or, ces compétences, bien qu'historiquement de nature essentiellement économique¹⁴, recouvrent également des préoccupations tenant à la sécurité et à la sûreté. Les institutions communautaires ont en effet rapidement cerné l'intérêt que présente la Douane en termes de sécurité des personnes et des entreprises dès lors qu'elles la conçoivent comme « l'épiderme » entourant le marché intérieur¹⁵. Les différents actes de ces institutions depuis le début des années 2000 témoignent de ce que les douanes ont à leurs yeux un rôle primordial dans la lutte contre les trafics, la contrefaçon et les menaces sanitaires ou environnementales¹⁶. En outre, des réalisations concrètes ont vu le jour, notamment par l'aide à la mise en place de multiples systèmes de partage de l'information entre administrations nationales¹⁷.

¹³ Art. 3 TFUE.

¹⁴ Les droits de douanes constituent des ressources propres pour le budget de l'Union au titre de l'union douanière, réalisée dès 1968.

¹⁵ Commission européenne, « L'union douanière de l'Union européenne : protéger les citoyens et faciliter les échanges commerciaux », p. 3 [En ligne]: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/customs_fr

¹⁶ V., par ex., la communication de la Commission au Parlement européen et au Comité économique et social du 8 février 2001 évoquant « l'implication de la criminalité organisée » et « la nécessité accrue, pour les services des douanes, d'assurer la sécurité des citoyens », COM (2001) 51 final.

¹⁷ Art. 7 de la décision n° 624/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007, « Douane 2013 ».

Néanmoins, malgré cette reconnaissance rendant envisageable l'affermissement d'un véritable échelon douanier européen, le fondement de l'action européenne en la matière, et en particulier dans le domaine de la coopération douanière, apparaît fort complexe et d'un certain point de vue, limité. Cette complexité date de la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui a entraîné « l'encastrement du secteur douanier », relevant jusqu'alors du seul premier pilier, « dans les politiques du troisième pilier »¹⁸ et donc, dans la coopération policière et judiciaire en matière pénale, signe s'il en fallait, que la Douane était définitivement considérée comme un instrument non plus seulement de recouvrement des taxes mais comme une entité de sécurité à part entière. Aujourd'hui, alors que la structure en piliers a été supprimée par le Traité de Lisbonne, l'article 87 du TFUE relatif à la coopération policière maintient une distinction entre les actions de formation, de partage de l'information relevant de la méthode communautaire, et le développement d'une coopération opérationnelle douanière demeurant du ressort de la méthode intergouvernementale. Cette limitation au développement d'une Douane commune peut paraître décevante à bien des égards quand bien même cette méthode n'a pas empêché, loin s'en faut, le développement d'une véritable coopération¹⁹. L'absence d'homogénéité entre les administrations douanières des vingt-huit membres de l'Union risque en effet de faire de « l'épiderme » douanière évoquée, une peau d'écailles dont les interstices présentent autant de faiblesses pour le marché intérieur²⁰ et *in fine*, pour chaque État membre dès lors que dans cet espace intégré, la sécurité nationale de chacun tend à être aussi sinon d'abord, la sécurité globale de tous.

¹⁸ Domingo B., « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? », *Politique européenne*, 2007/3, n° 23, p. 43.

¹⁹ Celle-ci repose notamment sur la Convention de Naples, signée en 1967 et actualisée en 1997.

²⁰ La Commission n'a pas manqué de souligner ce problème en mettant en lumière dans sa communication sur l'état de l'union douanière, « un niveau de service inégal et une protection globale des frontières de l'UE qui n'est pas optimale. », COM (2012) 791 final. 21 déc. 2012.