

LE MINISTRE

Paris, le **5 AVR. 2017**

Nos Réf. : EF/2016/65080

Vos Réf. : N° 116905/11076/FB

Votre lettre du 15/12/2016

Madame la Contrôleure générale,

Vous avez bien voulu me transmettre les rapports établis par vos services, accompagnés de vos observations, à la suite de la visite de locaux de retenue douanière entre juillet 2014 et juin 2015 à Lyon, Toulouse et Strasbourg.

J'ai fait procéder à un examen attentif de votre rapport qui appelle de ma part les remarques suivantes.

I – L'amélioration des conditions d'accueil et de la confidentialité des échanges

L'administration est soucieuse du bon déroulement des procédures dans des conditions garantissant la dignité des personnes. Les agents des douanes doivent ainsi proposer une boisson et un plat chaud, quelle que soit la période au cours de laquelle se déroule la retenue douanière. En fonction de sa durée, cette proposition est réitérée. Le procès-verbal et le registre de retenue consignent les phases de repos et d'alimentation, ainsi que l'éventuel refus de la personne de s'alimenter. En cas de prescription de médicaments, les services procèdent à leur achat, avec l'accord de la personne, lorsque le médecin ne peut les fournir.

Un référentiel de contrôle de l'exécution du service portant sur les conditions matérielles de la retenue douanière a été créé. Il a été adressé à l'encadrement hiérarchique des services (chefs divisionnaires et chefs des services douaniers de la surveillance).

Afin d'améliorer le déroulement de la retenue, il sera donné instruction aux services, comme vous le préconisez, d'installer des boutons d'appel dans les cellules et de prévoir la fourniture d'un nécessaire d'hygiène dès lors que la retenue se déroulerait la nuit.

Par ailleurs, s'agissant de la confidentialité des échanges avec l'avocat et le médecin, le cahier des charges de construction ou de travaux d'aménagement des locaux impose l'installation d'une salle garantissant la confidentialité des échanges. Cependant, l'administration n'est pas toujours propriétaire des locaux ce qui peut engendrer des délais, voire des difficultés, pour améliorer leur insonorisation.

.../...

Madame Adeline HAZAN
Contrôleure générale des lieux
de privation de liberté
16/18 quai de la Loire
BP 10301
75921 Paris Cedex 19

II – L'individualisation et la traçabilité des mesures de sécurité et des fouilles intégrales mises en œuvre dans le cadre des retenues douanières

Vos services ont constaté un usage variable du menottage et du recours aux fouilles à corps, pouvant être systématique, non justifié et difficilement traçable dans les actes de procédures dans certains cas.

L'attention des services a déjà été appelée sur les principes suivants :

- les mesures de sécurité doivent être justifiées par un caractère de nécessité et de proportionnalité. Elles sont ainsi subordonnées à des contextes nécessairement circonstanciés et appréciés au cas par cas par le service ;
- la fouille à corps intégrale est une mesure d'enquête, et non de sécurité, à laquelle les agents doivent recourir à titre subsidiaire et exceptionnel ;
- la mise en œuvre et les résultats de ces mesures doivent être relatés dans le registre et le procès-verbal de retenue douanière.

L'attention des services sera de nouveau appelée sur le caractère nécessairement individualisé et tracé de la mise en œuvre de ces mesures.

III – La traçabilité des « visites à corps » et des consentements à des examens de dépistage de produits stupéfiants

A titre liminaire, le rapport utilise l'expression « investigations corporelles internes ». Or, cette notion relève du deuxième alinéa de l'article 63-7 du code de procédure pénale, lequel, aux termes de l'article 323-7 du code des douanes, n'est pas applicable dans le cadre de la retenue douanière. En revanche, les agents des douanes peuvent, sur le fondement de l'article 60 bis du code des douanes, soumettre les personnes à des examens médicaux de dépistage de transport in corpore de stupéfiants (radiographies). Par conséquent, l'expression « investigations corporelles internes » doit être remplacée par « examens médicaux de dépistage ».

Par ailleurs, il importe de préciser qu'à la différence de ces examens médicaux, les opérations de visite des personnes prévues à l'article 60 du code des douanes (« visites à corps ») ne sont pas soumises à leur consentement. En revanche, il ne s'agit pas d'un pouvoir contraignant et la personne peut s'y opposer.

S'agissant de leur traçabilité, comme le prévoit l'article 60 bis du code des douanes, les agents des douanes doivent consigner par procès-verbal les résultats de l'examen médical de dépistage, les observations de la personne et le déroulement de la procédure. En pratique, les consentements à la réalisation de ces examens y sont annexés. En ce qui concerne les tests immuno-enzymatiques réalisés en amont, ils sont versés dans la procédure douanière en cas de résultats positifs ou conservés par le service en cas de résultats négatifs.

Les visites à corps sont, quant à elles, consignées en procédure en cas de constatation d'infraction. Par ailleurs, les agents doivent servir le registre des visites à corps, composé de fiches individuelles et proposer à la personne de le signer, y compris en cas de contrôle négatif. L'existence de ce registre se justifie par le fait que ces investigations ne sont pas soumises au consentement formel des personnes concernées et que les visites à corps négatives ne donnent pas nécessairement lieu à l'établissement d'un procès-verbal les relatant, à la différence des examens médicaux de dépistage prévus à l'article 60 bis du code des douanes.

Vous indiquez, en outre, que ce registre ne permet pas toujours de vérifier si la visite à corps a été pratiquée par une personne de même sexe que celle contrôlée. Or, les registres prévoient la mention des noms et prénoms tant de la personne contrôlée, que des agents des douanes, ce qui permet normalement d'avoir connaissance du sexe de chacun.

Enfin, vous relevez l'absence de traçabilité des objets et valeurs retirés lors du placement en retenue douanière. Les instructions prévoient effectivement les conditions dans lesquelles des objets et effets sont retirés et restitués pour l'audition de la personne retenue, avec mention dans le procès-verbal de retenue des éléments retirés, sans précision sur la réalisation d'un inventaire en début de procédure.

Je partage votre sentiment sur le fait que l'instauration d'un inventaire contradictoire dès le début de la retenue douanière assurerait une garantie tant pour la personne retenue que pour les agents en charge de la mesure. Des instructions en ce sens seront donc adressées aux services.

IV – La compréhension par les services de l'amélioration des droits accordés

A – L'actualisation des connaissances et la mise à jour de la documentation

Si les droits de la personne sont respectés de manière satisfaisante, vous soulignez la nécessité de veiller à la protection des agents des douanes afin que ceux-ci ne considèrent pas les droits des personnes comme une injustice à leur égard.

Or, l'administration des douanes veille attentivement à l'application et à la mise en œuvre des modalités de la retenue douanière, dans un souci tant de protection des droits des personnes que de la bonne application par ses services.

Ainsi, en 2014 des instructions ont diffusé un nouveau modèle de formulaire de notification de placement en retenue et de déclaration des droits en français, de même que de nouveaux modèles de procès-verbaux et des versions multilingues du nouveau formulaire dans les langues majoritairement utilisées. Conformément à la dépêche de la Chancellerie du 28 mai 2014, il a été indiqué aux agents que les formulaires multilingues n'ayant pas fait l'objet d'une mise à jour pouvaient être utilisés dans l'attente de la livraison des nouvelles versions. Ces documents ont été diffusés par note du 23 juillet 2014.

Plus récemment, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, les services ont été informés dès le 16 juin 2016 des modifications du régime de la retenue douanière concernant l'obligation d'informer l'avocat du transport de la personne sur un autre lieu et du droit, à compter du 15 novembre 2016, de communiquer avec un tiers. Chacune de ces nouveautés a fait ensuite l'objet d'une instruction dédiée et des modèles actualisés de formulaires de notification de placement en retenue douanière et de déclaration des droits ont été diffusés mi-novembre 2016 dans dix langues.

Par ailleurs, la Direction générale des Douanes et Droits indirects travaille actuellement à l'élaboration d'outils informatiques permettant d'assister les agents dans la rédaction des procès-verbaux liés à la retenue douanière et dans la gestion de cette procédure.

Enfin, s'agissant des fiches thématiques diffusées lors de la réforme de la retenue douanière en 2011, il est exact qu'à ce jour, elles n'ont pas été mises à jour, la direction générale ayant commenté les nouvelles dispositions par voie d'instructions complémentaires. La consolidation de l'ensemble de ces documents constituerait effectivement une démarche renforçant la maîtrise des procédures par les services.

B – Le point de départ de la retenue douanière

Vous estimez que l'heure de début de la retenue douanière doit être celle à laquelle la personne a été, de fait, privée de sa liberté d'aller et venir, et non celle à laquelle le caractère illicite de la marchandise découverte a été établi.

Sur ce point, comme indiqué dans de précédentes réponses, le point de départ de la retenue se décompte, en application de l'article 323-1 du code des douanes à partir de la constatation du flagrant délit.

En effet, aux termes de l'article 63 du code de procédure pénale, la rétroactivité de la garde à vue à l'heure à partir de laquelle la personne a été privée de liberté est subordonnée à la préexistence d'une mesure coercitive intervenue pour les mêmes faits. Or, dès lors que le contrôle qui précède le placement en retenue douanière est non coercitif, ce qui est le cas des contrôlés fondés sur l'article 60 du code des douanes, il n'y a ni appréhension ni mesure de contrainte exercée sur la personne (Cass. Crim. 5 octobre 2011, 29 janvier 2012 et 21 mars 2012).

C – La conservation par la personne du document énonçant ses droits

Les contrôleurs ont constaté l'absence de remise à la personne du document énonçant ses droits aux fins de conservation pendant la durée de sa privation de liberté. Cependant, il a été indiqué aux services que conformément à l'article 323-6 du code des douanes, une déclaration des droits doit être obligatoirement remise à la personne lors de la notification de sa retenue douanière, afin qu'elle le conserve, à l'exception des deux cas suivants :

- la personne refuse de prendre la déclaration des droits, ce refus doit être expressément acté en procédure. Si postérieurement à ce refus, elle souhaite finalement le détenir, il doit lui être alors remis ;
- des raisons impérieuses de sécurité interdisent de lui remettre ce document. Il convient d'en faire état dans le procès-verbal de retenue.

En pratique, la communication de la déclaration des droits est donc établie par la remise du formulaire de notification de placement en retenue douanière, lequel prévoit que la personne peut en conserver une copie pendant la retenue.

V – La tenue et le contrôle des registres de retenue douanière

A – La tenue des registres de retenue douanière

Si les registres sont correctement renseignés et permettent de connaître le déroulement de la mesure, vous indiquez que la rubrique « observations » recouvre des éléments qui peuvent différer selon les services, empêchant d'apprécier la régularité des procédures. Dans ces conditions, vous préconisez une harmonisation des pratiques et recommandez de faire apparaître l'ensemble des informations et demandes relatives aux droits des personnes et l'heure à laquelle ces différentes mentions sont intervenues.

Toutefois, aux termes de l'article 323-8 du code des douanes, le registre de retenue douanière doit comporter uniquement les informations prévues au premier alinéa du II de l'article 64 du code de procédure pénale, à savoir les mentions suivantes :

- les dates et heures du début et de la fin de la retenue douanière ;
- la durée des auditions ;

- la durée des repos séparant les auditions ;
- s'il a été procédé à une fouille intégrale ou à des investigations corporelles internes.

Un référentiel de contrôle de l'exécution du service à l'attention des chefs divisionnaires et des chefs des services douaniers de la surveillance a été conçu et communiqué aux services. Il liste les informations qui doivent figurer dans le registre de retenue. En revanche, s'il a été donné instruction aux services de prévoir l'insertion de mentions complémentaires non prévues par le législateur (ex : la réalisation de mesures de sécurité, le refus de s'alimenter), il n'est à ce jour pas envisagé de soumettre les agents à l'obligation de faire état d'autres éléments dans les registres de retenue.

Si je partage votre sentiment quant aux avantages, en termes de traçabilité des procédures, à enrichir le contenu des registres de retenue douanière, la lecture des procès-verbaux de retenue suffit à ce jour pour avoir une vision complète de l'exercice des droits des personnes.

Par ailleurs, l'administration souhaite prioriser la conduite de travaux informatiques permettant la rédaction des actes de la procédure de retenue douanière, avec une dématérialisation des registres de retenue qui seraient alimentés automatiquement, de manière enrichie, par ces nouveaux procès-verbaux de retenue.

Vous estimez également que les registres doivent faire état des visites à corps réalisées avant placement en retenue douanière, au même titre que les fouilles intégrales, notamment lorsque la visite à corps est à l'origine de la décision de placement en retenue douanière.

Or, les visites à corps étant réalisées avant la retenue douanière, elles n'ont pas vocation à figurer dans le registre de retenue douanière à l'instar de toutes autres investigations réalisées avant le prononcé de cette mesure qui peuvent avoir conduit le service à décider du placement en retenue douanière de la personne (ex : réalisation d'une audition libre ou d'une visite domiciliaire).

Enfin, outre le double emploi qu'il y aurait à servir les registres de visite à corps et de retenue douanière, ces registres ont des finalités différentes : le premier, non prévu par le code des douanes, est tenu et conservé afin de permettre un suivi en cas de réclamation ou de suites judiciaires, alors que le second permet la réalisation des contrôles prévus par la loi.

B – Les visas hiérarchiques et le contrôle de l'autorité judiciaire

Vous indiquez que les registres de retenue douanière portent des visas hiérarchiques selon des fréquences diverses et que le contrôle par les magistrats du parquet est quant à lui inexistant.

Dès 2009, il a été demandé aux services de mettre en place un visa hiérarchique régulier du registre de retenue, selon une périodicité trimestrielle pour les chefs des services douaniers de la surveillance et annuelle pour les chefs divisionnaires. Le nouveau référentiel de contrôle de l'exécution du service évoqué supra reprend précisément ces fréquences.

Enfin, l'absence de visa par l'autorité judiciaire se justifie quant à elle par le fait que les procureurs de la République usent peu de leur faculté de se déplacer dans les locaux de douane pour vérifier les modalités des retenues douanières.

.../...

La prise en compte de vos différentes observations sera réalisée selon la programmation suivante.

En premier lieu, des mesures seront prises à court terme. Ainsi, vos remarques seront communiquées aux unités visitées à Lyon, Toulouse et Strasbourg, afin de corriger les dysfonctionnements observés.

Par ailleurs, l'administration des douanes élabore à ce jour les outils suivants :

- une instruction portant sur l'encadrement et la traçabilité des mesures de sécurité et de la fouille intégrale, la remise du document énonçant les droits et la réalisation d'un inventaire contradictoire des objets retirés ;
- un référentiel de contrôle de l'exécution du service portant sur le déroulement de la retenue douanière ;
- de nouveaux formulaires à la suite de la modification, par la loi de finances rectificative pour 2016, de l'article 414 du code des douanes ;
- des modèles informatisés de procès-verbaux liés à la retenue garantissant une harmonisation des pratiques et une sécurité des procédures.

Dans un second temps, une étude portant sur la dématérialisation du registre de retenue, avec un enrichissement de son contenu, pourra être engagée, de même que la consolidation de l'ensemble des instructions en matière de retenue douanière.

La mise en œuvre de ces mesures fera l'objet d'un suivi dans le cadre du contrôle de l'exécution du service.

Une réflexion pourrait également être engagée sur la gestion des registres de visites à corps et des consentements à la réalisation d'exams de dépistage de stupéfiants.

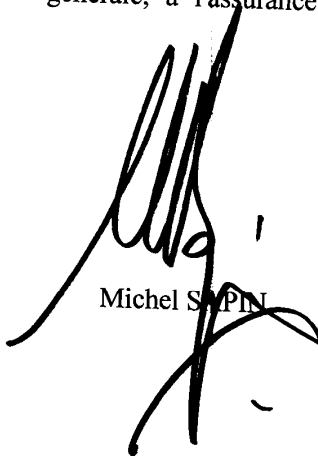
Enfin, les rapports de visite font apparaître des éléments propres à l'administration, qui n'ont pas vocation, à mon sens, à être diffusés au public :

En outre, il me semble important, dans un contexte de renforcement de la sécurité des agents, de garantir l'anonymat des agents des douanes en privilégiant une information fonctionnelle plutôt que nominative, de même que de veiller à la confidentialité des emplacements des locaux de retenue douanière. Or, de telles informations sont directement accessibles sur le site Internet du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (cf. notamment l'identité d'un agent dans le rapport de visite de de 2008).

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur une erreur en page 45. En effet, le délit d'opposition à fonctions est sanctionné par les dispositions de l'article 416 bis du code des douanes (et non celles de l'article 416 du même code).

Je vous prie de croire, Madame la Contrôleure générale, à l'assurance de ma considération distinguée.



Michel S. PIN