



LE MINISTRE

Nos Réf. : ACP/MEFI-D20-01388

Vos Réf. : 159141/17252/FB

Votre lettre du 24 décembre 2019

Paris, le

26 FEV. 2020



Madame la Contrôleure générale,

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport de synthèse portant sur les visites effectuées par vos services en 2018 dans quatre unités de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI).

À l'issue de ces visites, qui ont eu lieu dans la brigade de surveillance extérieure (BSE) de Marseille, la brigade de surveillance intérieure (BSI) d'Avignon, le service national de douane judiciaire (SNDJ) de Nantes et la brigade de surveillance extérieure (BSE) de Tarbes, vous concluez au caractère globalement satisfaisant des conditions d'accueil des personnes retenues ou gardées à vue.

Vous soulignez que « les douaniers restent attentifs à la situation matérielle des personnes privées de liberté » et vous observez deux bonnes pratiques, constatées au SNDJ de Nantes avec des geôles de garde à vue particulièrement lumineuses grâce à leur emplacement et aux matériaux choisis, ainsi qu'à la BSE de Tarbes où la surveillance sur place des personnes retenues est constamment assurée, même la nuit.

Vous relevez néanmoins plusieurs points d'amélioration, qui ont donné lieu à la formulation de vingt-cinq recommandations.

L'examen attentif de ces recommandations ainsi que le document de synthèse qui les accompagne appellent de ma part les réponses reprises en annexe.

La DGDDI reste bien entendu attachée au respect de la dignité des personnes, à leur confort et à l'entretien des cellules de retenue douanière.

.../...

Madame Adeline HAZAN
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
16/18 quai de la Loire
CS 70048
75921 Paris Cedex 19



Vos observations et recommandations continuent de faire l'objet de rappels de consignes auprès des services et, dans le cadre des opérations immobilières, un effort particulier est apporté à la mise en conformité des espaces au moment des travaux réalisés dans les locaux ou lors du relogement des services.

Le dispositif de contrôle interne sur le processus de retenue douanière, élaboré pour tenir compte des remarques formulées dans vos rapports, permet une vérification détaillée du respect de la réglementation en matière de retenue douanière par l'autorité hiérarchique.

Je précise également que depuis le 1^{er} janvier 2018, le Service d'enquêtes judiciaires des Finances (ex SNDJ) a mis en place, dans le cadre de son contrôle interne et de sa maîtrise des risques, une grille de contrôle intitulée « contrôle des conditions d'exécution de la garde à vue » qui incombe au responsable de l'unité locale et au chef de pôle chargé du contrôle interne et de maîtrise des risques.

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

Gérald DARMANIN

Réponses aux recommandations et observations
du rapport de synthèse portant sur les locaux de garde à vue et de rétention de la douane
(année 2018)

1. Recommandations portant sur les conditions matérielles de détention

1-1 – Le retrait des objets dangereux

Le rapport constate dans deux des quatre brigades que les lunettes comme les soutiens-gorge sont régulièrement retirés avant le placement en cellule.

Les *recommandations n° 2 et 10* portent donc sur le retrait des objet dangereux et rappellent que celui-ci ne doit pas être systématique, mais pris avec discernement pour le respect de la dignité de la personne enfermée, et uniquement pour le temps passé en cellule.

La DGDDI précise qu'en plus des consignes réitérées localement (BSI d'Avignon), ces recommandations ayant déjà été préconisées suite à des visites précédentes de la Contrôleure générale, la direction générale a adressé une note aux services (n° 19000178 du 24 avril 2019) rappelant les principes fondamentaux applicables en matière de retenue douanière.

Outre le retrait de certains objets personnels comme mesure de sécurité, certains objets retirés peuvent être provisoirement restitués en cours de retenue douanière. En effet, l'article 63-6 du code de procédure pénale, alinéa 2, applicable à la retenue douanière par application combinée avec l'article 323-7 du code des douanes, précise que la personne doit pouvoir disposer, au cours de son audition, des objets retirés dont le port ou la détention sont nécessaires au respect de sa dignité (ex : lunettes).

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de la retenue douanière en 2011, les agents ont pour instruction de :

- mettre en œuvre les mesures de sécurité dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, de façon méthodique et méticuleuse et avec discernement, afin d'assurer une juste conciliation entre la préservation de la dignité de la personne et la sécurité des agents. Le respect de ces principes a été clairement énoncé dans les fiches pratiques (fiche n° 6) de la note n° 1508 du 24 mai 2011 sur la retenue douanière et la note n° 2247 du 11 août 2011 relative aux mesures de sécurité et aux fouilles intégrales mises en œuvre dans le cadre des retenues douanières ;
- restituer lors de l'audition de la personne, les objets dont le port ou la détention sont nécessaires au respect de sa dignité doivent lui être restitués. A titre d'exemple, en cas de personne ayant des difficultés d'audition ou de vue, ses lunettes ou son appareil auditif doivent lui être restitués. A l'issue de l'audition, ces objets peuvent lui être de nouveau retirés.

Les services procèdent bien entendu à l'application de ces instructions et indiquent que les soutiens-gorge notamment ne sont pas systématiquement retirés (BSE de Marseille).

1-2 – L'actualisation de la note de service sur les mesures de sécurité

Dans le cadre de la visite de la BSI d'Avignon, la Contrôleure générale a relevé que la note de service affichée sur la porte des cellules n'était pas actualisée.

Les **recommandations n° 11 et 15** préconisent donc l'actualisation de cette note :

- afin de permettre l'individualisation de la mise en œuvre des mesures de sécurité (recommandation n° 11) ;
- afin de ne pas soumettre les personnes retenues à un traitement inhumain par l'éclairage permanent de la lumière dans la cellule de retenue (recommandation n° 15).

En réponse à ces recommandations, la DGDDI indique qu'aucune disposition ne prévoit cet affichage.

2. **Recommandations portant sur le respect des droits des personnes**

2.1 – La déclaration des droits

Le rapport relève, pour la BSE de Marseille, l'absence de remise de la copie de la notification des droits à la personne retenue afin qu'elle puisse la conserver pendant toute la durée de la mesure.

Cette situation ayant déjà été signalée par la Contrôleure générale, en réponse à la **recommandation n° 3**, la DGDDI indique que l'instruction n° 1442 du 28 mai 2014 prévoit 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.

En matière douanière, la communication de cette déclaration est établie par la remise d'un formulaire de notification de placement en retenue et des droits, lequel prévoit effectivement que la personne peut conserver une copie du formulaire.

En pratique, la déclaration des droits n'est pas remise à la personne uniquement dans les 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 (ex : comportement particulièrement violent). Il convient d'en faire état dans le procès-verbal de retenue.

L'attention des services a été appelée, par note n° 1092 du 12 juin 2017, sur le respect des règles précitées ainsi que sur la démarche à suivre en cas d'indisponibilité du formulaire de notification des droits dans une langue comprise par la personne.

Le dispositif de contrôle interne mis en place à l'attention des autorités hiérarchiques en matière de retenue douanière insiste sur le respect de cette démarche.

2.2 – Le matériel d'enregistrement pour les auditions des mineurs

Le rapport indique que la brigade de Marseille ne dispose pas de matériel audiovisuel permettant d'enregistrer l'audition d'un mineur et préconise qu'elle s'en dote (**recommandation n° 4**).

La direction des douanes dont relève la BSE de Marseille précise qu'elle va étudier la faisabilité d'une telle installation.

Elle rappelle toutefois qu'à défaut de disposer de ce matériel, et comme l'indique la Contrôleure générale, l'information du Parquet est systématique en cas de retenue de mineur et aucune audition n'est réalisée sans l'autorisation du procureur.

2.3 – Le point de départ du calcul de la retenue douanière

Le rapport indique que « la durée de placement de la retenue douanière n'est comptée qu'à partir du moment où l'infraction est établie et non dès le début du contrôle. En revanche, lorsque la personne est ensuite remise à un officier de police judiciaire, sur décision du parquet, la durée de la garde à vue doit l'intégrer. »

Dans sa *recommandation n° 16* à l'attention de la BSI d'Avignon, la Contrôleure générale souhaite une harmonisation des pratiques entre la retenue douanière et la garde à vue. Elle demande que lorsque le contrôle des douaniers nécessite un retour à la brigade pour établir que l'infraction est bien constituée, la retenue devrait rétroagir à partir de l'heure du contrôle, comme c'est la règle pour la garde à vue.

Bien que la Contrôleure générale estime qu'il n'est pas satisfaisant au regard des droits fondamentaux des personnes que l'heure de la découverte de marchandise de fraude soit le point de départ de la retenue douanière, la DGDDI rappelle, comme cela a déjà été indiqué par le passé, que le placement en retenue douanière est conditionné, en application de l'article 323-1 du code des douanes, à la constatation d'un flagrant délit passible d'une peine d'emprisonnement.

Faute d'indication expresse dans le code des douanes et compte tenu de la nature des contrôles relevant de l'article 60 du même code, le point de départ de la retenue est à ce jour décompté par les agents des douanes à partir de la constatation du flagrant délit douanier justifiant la mesure, et non à partir du début du contrôle qui la précède.

Plus précisément, le code des douanes distingue deux phases dans la procédure :

- la première phase débute avec la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes (article 60 du code des douanes). Les agents des douanes peuvent tenir la personne à leur disposition uniquement le temps nécessaire au contrôle et à l'établissement du procès-verbal relatant la visite, sans aucune mesure coercitive, ni contre son gré. Les personnes ne sont alors pas privées de liberté et ne peuvent en aucun cas être placées en cellule ;
- la seconde phase (retenue douanière) ne peut être mise en œuvre qu'à compter de la découverte du flagrant délit.

Par ailleurs, 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 le contrôle qui précède le placement en retenue douanière est mis en œuvre en l'absence de toute mesure coercitive comme l'impose la jurisprudence constante de la Cour de cassation relative à l'article 60 du code des douanes. Dans ces conditions, il n'y a pas d'appréhension de la personne à ce stade de la procédure.

En conséquence, il n'y a pas lieu de faire remonter le point de départ de la retenue douanière au début du contrôle douanier.

Au surplus, le fait que les services de police judiciaire aient pour pratique, sans que cela ne constitue une règle absolue, d'imputer sur la durée de la garde à vue à la fois la durée de la retenue douanière (décomptée à partir de la constatation du flagrant délit) et celle du contrôle préalable, soit l'ensemble de la procédure douanière, n'impose pas en lui-même que les services douaniers décomptent aussi du temps de la retenue celui du contrôle préalable.

A cet égard, dans un arrêt du 22/06/2011, la Cour d'appel de Paris a à ce titre validé le fait de ne pas faire rétroagir le début de la retenue douanière au début du contrôle douanier, quand bien même l'OPJ l'avait dans le cadre de la garde à vue subséquente en application de l'article 63 du CPP, au motif qu'il s'agit de deux dispositifs juridiques distincts.

2.4 – La durée consacrée à la notification de la mesure

Lors du contrôle réalisé au SNDJ de Nantes, il a été constaté que la durée de la notification de la mesure et des droits à la personne en garde à vue pouvait varier de 5 à 20 minutes.

La **recommandation n° 23** demande qu'une durée suffisante soit consacrée à cette notification afin de permettre de délivrer à la personne les explications élémentaires.

La DGDDI précise que la durée de placement en garde à vue d'une personne est très variable selon les cas, en particulier lorsque le gardé à vue ne sollicite la mise en œuvre d'aucun des droits expressément et clairement présentés.

Le service veille donc à consacrer tout le temps nécessaire à la notification de la mesure et des droits qui lui sont attachés.

2.5 – Le temps de repos repris dans le procès-verbal de garde à vue

La Contrôleure générale souhaite que les temps de repos détaillés dans le procès-verbal de fin de garde à vue soient ceux durant lesquels la personne en garde à vue à effectivement pu se reposer (**recommandation n° 24**).

Elle estime en effet que ne peuvent être considérés comme des temps de repos les temps consacrés à la notification de la retenue des droits y afférant, à l'inventaire contradictoire des effets personnels, à l'examen médical, à l'entretien avec l'avocat, à la notification de fin de retenue.

L'article 64 du code de procédure pénale prescrit d'établir un procès-verbal mentionnant notamment : « 2° *La durée des auditions de la personne gardée à vue et des repos qui ont séparé ces auditions, les heures auxquelles elle a pu s'alimenter, le jour et l'heure à partir desquels elle a été gardée à vue, ainsi que le jour et l'heure à partir desquels elle a été soit libérée, soit déférée devant le magistrat compétent* ». Le II de ce même article précise que ces mentions doivent également figurer sur un registre spécial tenu à cet effet au local où les personnes sont gardées à vue.

Ces dispositions sont strictement appliquées au sein de l'unité locale de Nantes. Les officiers de douane judiciaire établissent en effet systématiquement un procès-verbal de fin de garde à vue tel qu'il est issu du logiciel de rédaction des actes de procédures de la douane judiciaire (LRPDJ), et qui reprend les mentions exigées par l'article 64 du code de procédure pénale. Ces mêmes agents servent rigoureusement toutes les rubriques prévues sur le registre de garde à vue, en y reportant strictement les données issues du procès-verbal de notification de fin de garde à vue.

2.6 – L'absence de listes des coordonnées des services à contacter

Il est reproché à la BSE de Tarbes de ne disposer d'aucune liste des coordonnées des services à appeler dans le cadre de la procédure de retenue (magistrats, avocats, interprètes, médecins). Tel est l'objet de la *recommandation n° 25*.

La note de la direction générale des douanes du 24 avril 2019 pré-citée a préconisé, pour faciliter les démarches de placement en retenue, l'affichage du tableau de l'ordre des avocats ou du bâtonnier dans les locaux du service.

Une note sera rédigée à l'attention des services pour généraliser l'établissement et l'affichage de listes de coordonnées de l'ensemble des services à contacter (magistrats, avocats, interprètes, médecins), ainsi que leur mise à jour régulière.

2.7 – Le menottage des personnes

Le rapport indique que les personnes retenues sont menottées systématiquement dans le dos lors des déplacements en véhicule, précisant que cette situation est tout particulièrement inconfortable notamment lorsque la durée du trajet est longue.

Il insiste sur le fait que le menottage des personnes interpellées ne doit pas être systématique et qu'il ne doit intervenir qu'en cas de menace avérée.

Il recommande que le recours au menottage soit décidé au cas par cas en fonction d'une évaluation des risques, de façon non systématique, et que les menottes soient en priorité portées sur le devant (*recommandations n° 1 et 9*).

L'attention des services a été appelée depuis plusieurs années sur le caractère nécessaire et proportionné d'une telle mesure, tout particulièrement en amont du placement en retenue douanière (art 60 CD).

En l'espèce, la recommandation porte spécifiquement sur la situation trop fréquente voire systématique du menottage dans le dos des personnes convoyées en état d'arrestation, à bord des véhicules de service.

Les instructions actuellement en vigueur (notes du 28 avril 2008) ne posent pas le principe de menotter systématiquement tout infracteur montant à bord d'un véhicule de service en vue de son transfert au siège de l'unité pour exécution de la retenue douanière.

Au contraire, elles appellent l'attention des services sur le recours possible mais non automatique au menottage. Elles indiquent notamment :

- *"Dans chacune de ces hypothèses de privation de liberté [dont la retenue douanière], le risque de fuite de la personne et le souci de sécurité peuvent, le cas échéant, justifier le recours au menottage"*
- *"si le menottage de la personne est décidé, il devra être effectué dans le dos sans que les menottes soient attachées à une partie fixe du véhicule; le double verrouillage des menottes doit être alors utilisé pour conserver l'intégrité physique du contrevenant, (...)"*
- *L'agent intervenant effectue les opérations suivantes : il palpe et peut décider, s'il estime que la personne est dangereuse pour autrui ou pour elle-même ou susceptible de tenter de prendre la fuite, de menotter l'infracteur avant la montée dans le véhicule".*

Il est également demandé à la BSE de Marseille d'utiliser des menottes dont le serrage ne nécessite pas de clés spécifiques.

La DGDDI observe que les clés affectées à chaque paire de menottes ont pour objectif de verrouiller le mécanisme de serrage des menottes à la taille des poignets de la personne interpellée, et éviter que les menottes ne se referment plus étroitement sur ses poignets.

3. Recommandations portant sur l'amélioration des conditions d'accueil

3.1 – L'équipement des locaux

Le rapport relève l'absence de zone réservée afin de mettre en œuvre la retenue douanière dans des conditions satisfaisantes pour les personnes retenues.

Il est notamment constaté :

- la taille des cellules, jugée trop petite (SNDJ de Nantes, BSI d'Avignon et BSE de Marseille) ;
- l'absence de salles dédiées aux auditions (SNDJ de Nantes, BSE de Tarbes) ou réservées aux entretiens des avocats avec leur client ou aux examens médicaux ;
- l'absence d'installation sanitaire (douches) pour les personnes en retenue, remplacée par un accès aux lavabos des sanitaires de l'unité.

La surface des locaux de certaines unités ne permet en effet pas de disposer de salles dédiées exclusivement à la retenue douanière.

Le rapport préconise donc d'utiliser les cellules de très petite taille uniquement pour des mesures strictement limitées à quelques heures (*recommandations 7 et 18*).

Cette recommandation est bien mise en œuvre, notamment à l'unité locale de Nantes, les personnes gardées à vue étant placées dans les geôles que pour une durée très limitée, le plus souvent inférieure à deux heures, le reste du temps étant consacré aux auditions ou aux autres actes de la procédure.

Pour d'autres locaux (Avignon, Tarbes), des projets de déménagement de ces unités tiendront compte des préconisations du ministère de l'intérieur en la matière.

Le rapport préconise également que les anneaux scellés dans les murs à la BSI d'Avignon soient retirés (*recommandation n° 6*).

Une note de service relative à la suppression et l'enlèvement des anneaux de sécurité présents dans les cellules a bien été publiée en 2008. Les travaux nécessaires au retrait des anneaux vont être engagés à la brigade d'Avignon.

L'installation d'un dispositif d'appel fait enfin l'objet de la *recommandation n° 21* suite à la visite des locaux de l'unité locale de Nantes.

Depuis cette visite, le service a fait installer dans chaque geôle de garde à vue une caméra de surveillance ainsi qu'un dispositif de sonnerie actionnable depuis sa cellule par le gardé à vue.

La DGDDI précise que la note n° 1167 du 19 juin 2017 adressée à l'ensemble des services demande bien la mise en œuvre de cette mesure. Ainsi, le déploiement des

boutons d'appel se fait progressivement et est inscrit dans la programmation immobilière annuelle des directions interrégionales.

Au final, globalement, même si cela s'avère parfois difficile en cas de rénovation de locaux anciens, les opérations immobilières qui ont récemment été menées ou sont en cours au profit des locaux des services de la surveillance intègrent bien un volet de remise aux normes des locaux de garde à vue.

3.2 – La confidentialité

Les *recommandations n° 8, 19 et 22* ont pour objectif de proposer des solutions visant à préserver la confidentialité de la procédure.

S'agissant de la demande d'occlusion de l'oculus vitré des portes des cellules à la BSI d'Avignon, celle-ci sera réalisée concomitamment aux travaux sur les sources d'éclairage de chaque cellule.

Il est demandé par ailleurs que les WC des geôles de garde à vue ne soient pas visibles depuis l'ocillon car cela porte atteinte à la dignité de la personne. Les différentes solutions techniques envisagées pour installer des panneaux opaques ne sont pas révélées satisfaisantes. Elles auraient posé un problème de sécurité (risque d'arrachage) tant pour le gardé à vue que pour l'officier de douane judiciaire. En conséquence, il a été pris la décision d'interdire l'utilisation des WC des geôles au profit de celles situées à l'extérieur de cette pièce et auxquelles le gardé à vue à accès sur demande.

S'agissant de la dernière recommandation sur la nécessité que les auditions des personnes placées en garde à vue se déroulent dans un local préservant la confidentialité (SNDJ Nantes), il est précisé au cas particulier que le local porte fermée ne permet pas d'écouter la conversation qui se déroule à l'intérieur sur un ton normal. En outre, lors des procédures, seuls des officiers de douane judiciaire, habilités aux enquêtes, sont présent à l'unité.

Enfin, la DGDDI souhaite néanmoins préciser que ces dernières années, et suite aux précédentes observations de la Contrôleure générale sur l'absence de confidentialité des entretiens avec les avocats ou des consultations médicales, les efforts ont porté notamment sur les locaux annexes aux cellules de garde à vue (local médecin, avocat, fouille, ...). Une attention particulière est portée aux revêtements de sols, murs et plafonds (murs en parpaing de 10 cm ou cloisons renforcées, ...).

3.3 – L'hygiène et l'alimentation

Les *recommandations n° 12, 13, 14 et 20* rappellent que les brigades doivent être dotées de nécessaires d'hygiène, d'une procédure de nettoyage de linge de literie et qu'elles doivent disposer de nourriture ou de ressources budgétaires prévues à cet effet.

En réponse à ces recommandations, la DGDDI précise, qu'en plus du rappel qui a été effectué par note n° 178 du 24 avril 2019, les services ont été destinataires de deux instructions portant sur les conditions matérielles de la retenue douanière relatives au traitement des personnes (notes n° 2165 du 11 juillet 2012 et 1167 du 19 juin 2017).

Ces deux notes appelaient tout particulièrement l'attention des services sur :

- la fourniture de repas chauds ;

- la mise à disposition de nécessaire d'hygiène à usage unique dès lors que la retenue se déroulerait la nuit ;
- la dotation de chaque service en matelas.

Au cas particulier, pour la BSI d'Avignon :

- des kits d'hygiène ont bien été livrés ;
- la demande de prestation de nettoyage des cellules et des couvertures a été prise en compte et des couvertures de survie (mono utilisation) ont été achetées ;
- un achat groupé commun pour l'ensemble des brigades de la direction est prévu pour la fourniture des aliments et boissons pour le petit-déjeuner.

Enfin, l'unité locale de Nantes s'est dotée de deux matelas en PVC et de deux couvertures systématiquement nettoyées en pressing après chaque utilisation

4. Autres observations

4.1 – Le contrôle des locaux par les magistrats

Les *recommandations n° 5 et 17* sont ainsi formulées :

- « la visite régulière de la brigade par le procureur de la République est nécessaire » (BSE Marseille) ;
- « les magistrats du parquet devraient contrôler les locaux de retenue douanière, chaque année, comme ils le font, en application de l'article 41 du code de procédure pénale, pour les locaux de garde à vue » (BSI Avignon).

La mise en œuvre de ces recommandations ne relève pas de la compétence de la DGDDI.

Il est précisé toutefois que :

- les magistrats du parquet de Marseille se sont rendus à la brigade au printemps 2018 ;
- les services répondent toujours aux demandes éventuelles de visite émises par les parquets ou aux visites inopinées.

4.2 – Précisions sur le rapport de constat de l'unité locale du SNDJ de Nantes

Suite à la visite de la Contrôleure générale du 13 mars 2018, certaines des observations adressées en réponse par la magistrate directrice du SNDJ, n'ont pas été prises en compte dans le présent rapport de synthèse.

Tout d'abord, il est opportun de rectifier la mention relative aux juridictions dans le ressort desquelles s'exerce l'activité des officiers de douane judiciaire (ODJ) nantais. En effet, sur cette zone, il y a plusieurs cours d'appel, mais une seule juridiction interrégionale spécialisée localisée à Rennes (page 34 – 3.2.1 – dernier §).

La rédaction suivante est proposée : « ... s'exerce sur le ressort de plusieurs cours d'appel et le ressort de la juridiction interrégionale spécialisée de Rennes ».

Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique le rapport, l'effectif de l'unité locale n'était pas complet le jour de la visite (page 35 – 3.2.1 – 1^{er} §)

En effet, plusieurs agents étaient en mission ou en congés ce jour-là. Il est donc proposé de modifier cette mention.