

Circulaire relative à la mise en place de groupes d'intervention régionaux

En annexe : Cadre juridique de la participation des services douaniers.

Comme suite à la télécopie visée en référence, Mesdames et Messieurs les directeurs trouveront ci-après les modalités d'application de la circulaire interministérielle du 22 mai 2002 relative à la mise en place des groupes d'intervention régionaux GIR, qui vous a été dernièrement diffusée sous la forme de projet.

La présence de la douane au sein des GIR répond à la volonté gouvernementale d'apporter une réponse plus efficace aux problèmes de montée en puissance de la délinquance, à travers la mobilisation :

- de nos relais et de nos réseaux en matière de renseignement ;
- de nos compétences et pouvoirs particuliers.

Afin de répondre aux sollicitations qui seront exprimées à la douane à ce titre, il conviendra d'adopter une attitude de coopération diligente et constructive. Il est clair, toutefois, que l'implantation actuelle de nos effectifs, comme leur disproportion considérable avec ceux de la police et de la gendarmerie ne peuvent autoriser notre administration à prendre part aux GIR à un niveau comparable à celui de ces partenaires ; ce n'est d'ailleurs nullement là l'objectif visé par ce dispositif.

I- Organisation et structure du groupe d'intervention régional

Le groupe d'intervention régional (GIR) est une structure de nature interministérielle, qui vise à agir plus efficacement contre la délinquance sous ses différents aspects (pénal, fiscal, douanier, administratif).

Il est composé de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux, police aux frontières), de gendarmes, de douaniers, de fonctionnaires des services fiscaux, d'agents des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et d'agents des services de la direction du travail et de l'emploi.

Les services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou les sections de recherche de la gendarmerie nationale (SRGN) constituent les structures normales de rattachement des GIR.

Chaque GIR est constitué d'une structure permanente de commandement (unité d'organisation et de commandement - UOC) et de personnels "ressources" émanant des diverses administrations précitées, mobilisables en fonction des besoins exprimés par le groupe.

A- La structure de commandement

L'unité d'organisation et de commandement du GIR est dirigée soit par un commissaire de police, soit par un officier de la gendarmerie nationale.

Un agent des douanes, de préférence de catégorie A ou, à défaut, de catégorie B, ayant en tout état de cause une expérience confirmée en matière de lutte contre la fraude, sera prélevé sur l'effectif existant de la DR ou de la DNRED, pour assurer la représentation de la douane dans chacune des unités de commandement des 28 GIR mis en place, soit en régions, soit dans les départements d'Ile-de-France.

A l'instar de la formule choisie par la DGI, l'agent des douanes sera placé fonctionnellement auprès du GIR, mais conservera son rattachement administratif auprès de la DGDDI dans le cadre d'une mise à disposition. Cette solution offre non seulement l'avantage de présenter une doctrine administrative commune du Minefi mais répond également au souci d'efficacité qui est attendu de l'agent placé dans cette structure interministérielle.

Quel que soit leur service d'origine (SU ou OP/CO-AG), les agents des douanes placés au sein des UOC relèveront, une fois en poste, de la branche surveillance. Durant leur mise à disposition au sein de l'UOC, les agents bénéficieront du régime indemnitaire de la surveillance avec, en tout état de cause, maintien du régime perçu antérieurement.

S'agissant du cas particulier de l'Ile-de-France et compte tenu des difficultés posées par la répartition des effectifs, deux hypothèses sont envisagées :

- une dérogation au principe de représentation départementale selon :

Hypothèse 1 : une représentation douanière auprès des GIR assurée de manière alternée (rotation entre trois départements sur Paris-Est, rotation sur 2 départements sur Paris-Ouest puisque le SRPJ de Versailles (78) est compétent à la fois sur l'Essone (91) et le Val d'Oise (95) par le biais de ses antennes) ;

Hypothèse 2 : une absence de représentation de la douane au niveau départemental. Ces hypothèses ne se conforment cependant pas au schéma de fonctionnement des GIR et risquent d'être contestées par les préfets.

- un strict respect du principe de représentation départementale.

Dans ce cas, l'effectif permanent adéquat sera prélevé soit sur les DR, soit sur la DNRED.

B- Les personnels ressources

A l'instar de la solution retenue par la DGI, vous déterminerez les unités spéciales (brigades, échelon DNRED, équipes cyno-techniques,...) qui constitueront le vivier des "personnels ressources", sans désigner nommément les agents.

Lorsque les "ressources" de la douane seront effectivement sollicitées, vous désignerez les agents de l'unité concernée en tenant compte de la cote de service. Dès lors, l'accent devra être mis par le représentant de la douane au sein de l'UOC sur les impératifs de préparation des opérations.

Dans le cas de GIR implantés dans des régions administratives ne correspondant pas pleinement au découpage territorial des circonscriptions douanières (exemple : Alsace), la direction régionale des douanes de rattachement est celle du lieu d'implantation du groupe (Strasbourg). En cas de sollicitation d'unités n'appartenant pas à la direction de rattachement, cette dernière devra en informer sans délai les autres directions concernées (Mulhouse).

C- Moyens

La question des moyens matériels éventuellement mis à disposition par notre administration dans le cadre du fonctionnement des GIR fera prochainement l'objet d'une instruction spécifique.

II- Missions et modalités de fonctionnement :

A- Missions des GIR

La mission première des GIR est de contribuer à rétablir la sécurité et la tranquillité publiques, notamment par "une lutte résolue contre les trafics alimentant l'économie souterraine".

Cette notion d'économie souterraine recouvre l'ensemble des activités génératrices de biens et de services, dès lors qu'elles sont licites non déclarées ou illicites. Il s'agit donc d'un ensemble très hétérogène (activités économiques ou mouvements de marchandises non-déclarés, fraudes fiscales et douanières, dissimulation de mouvements de capitaux, ...).

Les GIR doivent constituer un moyen d'intervention "en urgence, comme sur le moyen terme". La participation de la douane aux missions du GIR est dès lors susceptible de s'opérer dans le cadre d'interventions ponctuelles de contrôle sur un réseau de délinquance ou une zone géographique donnée, mais également par la réalisation d'enquêtes sur les activités de ces réseaux.

Au sein de chaque GIR, l'unité d'organisation et de commandement (UOC) a pour missions :

- de regrouper et d'analyser les renseignements recueillis. Ces analyses ont pour objectif d'aboutir à des actions répressives concrètes sur chacun des objectifs assignés ;
- de mobiliser les agents du GIR et de réunir les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs ;
- de rendre compte aux autorités d'emploi et aux administrations centrales concernées de l'activité du GIR.

En outre, les UOC :

- recensent les spécialités disponibles, afin d'effectuer des mobilisations ciblées en fonction du type d'opération à monter ;
- recensent les agents "ressources" pré-désignés et les moyens nécessaires devant être mis à leur disposition par leur service d'origine ;
- préparent les instructions fixant les missions des personnels engagés ;
- regroupent ces agents pour des journées de formation, d'information et de réflexion sur les thèmes en relation avec leurs objectifs.

S'agissant de ce dernier point, vous proposerez d'organiser des formations sur l'organisation, les pouvoirs, les missions et les compétences de la douane à l'attention des personnels de l'UOC. Les agents de votre direction ayant bénéficié des sessions de formation sur le thème de l'économie souterraine, organisées conjointement par la DGCCRF, la DGI et la DGDDI en 2001-2002, pourront notamment sensibiliser les membres de l'UOC au rôle joué par la douane dans ce secteur.

B- Modalités de fonctionnement des GIR

- Le GIR intervient dans chaque département à l'initiative conjointe du préfet et du procureur de la République.

Cette implication des parquets dans les programmes d'action des GIR est nécessaire pour la bonne cohérence de la politique pénale. Ainsi, en matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et militaires regroupés dans les GIR agiront en fonction des objectifs définis sous la direction de l'autorité judiciaire, conformément au code de procédure pénale.

Cependant, la participation systématique des procureurs au processus décisionnel ne signifie pas que l'intégralité des interventions du GIR se fera dans le cadre de procédures judiciaires. En effet, s'agissant des trafics et de la lutte contre l'économie souterraine, la circulaire enjoint aux services de mettre en oeuvre tous les prolongements douaniers et fiscaux possibles.

Il conviendra donc de sensibiliser les préfets, les procureurs et les responsables des UOC à l'ensemble des outils contentieux mis à la disposition de notre administration afin que soient poursuivies et sanctionnées les infractions à la réglementation douanière et des contributions indirectes.

- Le GIR pourra être sollicité sur des sites déterminés, dans le cadre d'opérations contre toutes les formes de délinquance endémique, de trafics locaux de stupéfiants, d'objets et de véhicules volés, ou d'actions violentes.

Ces actions de renseignement et de police judiciaire devront être menées en coordination avec les services locaux. Il revient au chef du GIR de s'assurer de cette coordination.

A cet égard, vous veillerez à être régulièrement informés des objectifs retenus pour le GIR, des actions entreprises, et de l'exploitation qui est faite des renseignements transmis par la douane.

- En raison de la prédominance des aspects judiciaires dans l'action des GIR, les procureurs désigneront un ou plusieurs magistrats spécialisés du parquet pour suivre les procédures et s'assurer de la cohérence de la réponse pénale.
- Pour ce qui concerne le recouvrement des montants dus, chaque trésorier-payeur général devra désigner un correspondant pour assurer "les actions de recouvrement offensif qui s'imposent" dans ce cadre.
- Les GIR sont mis à la disposition temporaire des directeurs départementaux de la sécurité publique, des commandants de groupements de gendarmerie départementaux, des services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou des sections de recherche de la gendarmerie

nationale (SRGN). En cas de nécessité d'arbitrage en raison de requêtes multiples, un arbitrage est rendu par le préfet de région et le procureur général près la cour d'appel.

La circulaire précise que lorsqu'ils sont ainsi placés à la disposition d'un service extérieur, les membres du groupe demeurent sous l'autorité du chef du groupe. Cette précision doit être comprise dans la limite des dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents du MINEFI, et notamment du décret n° 2002-893 du 15 mai 2002 qui prévoit que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a autorité sur la direction générale des douanes et droits indirects.

III- Participation des services douaniers à la mise en oeuvre des missions des GIR

Au plan opérationnel, la collaboration douanière est susceptible de revêtir deux formes complémentaires : la fourniture de renseignements d'une part et la participation des services aux contrôles et enquêtes d'autre part. La qualité professionnelle de l'agent sera prépondérante. Son rattachement fonctionnel au sein de l'UOC devra permettre d'assurer une participation efficace et cohérente de la douane au dispositif des GIR.

Il est enfin précisé que l'ensemble des actions entreprises dans le cadre des GIR devra tenir compte du cadre juridique d'intervention de notre administration.

A- La transmission du renseignement :

Sous réserve des règles juridiques présentées ci-dessous (cf. "[IV- Cadre juridique de la participation des services douaniers](#)"), les échanges d'informations peuvent s'effectuer à partir de constatations ou de soupçons douaniers pouvant avoir une incidence directe ou indirecte sur la sécurité intérieure (stupéfiants, capitaux, armes...). Cela suppose, lorsqu'un résident français est interpellé dans ce cadre, que les informations puissent rapidement être transmises à l'unité d'organisation et de commandement (UOC) du groupe d'intervention le plus proche du lieu de résidence de la personne ou du lieu de constatation.

La DNRED et les centrales interrégionales du renseignement (CIR) sont les interlocuteurs uniques de l'UOC s'agissant de la transmission spontanée de renseignements à l'attention du GIR (transmissions ne répondant pas à une demande spécifique de l'UOC).

La DRD et les CIR, pour ce qui relève de leurs compétences respectives (voir l'instruction cadre sur le renseignement, BOD n°1485 du 27 mai 1999), veilleront tout particulièrement à répercuter sur les UOC tous renseignements susceptibles d'alimenter l'activité de ces unités. Pour ce qui concerne les CIR, cette transmission de renseignements sera faite via les directions régionales.

Les transmissions de renseignement à l'attention des UOC devront enfin correspondre aux objectifs fixés, au plan local, à chaque GIR. A cet égard, la nécessité pour les services douaniers d'être régulièrement informés des domaines de travail du GIR (notamment par l'agent de liaison), doit être rappelée.

B- Participation des services aux activités de contrôle et d'enquête :

A titre de soutien, les services douaniers que vous aurez désignés pourront être appelés à prendre part à des opérations initiées par l'UOC.

Cette participation pourra consister en des contrôles renforcés ponctuels associant l'ensemble des services répressifs. Il pourra surtout s'agir d'enquêtes pour lesquelles les agents des douanes participeront à titre d'experts techniques en appui des services de police judiciaire ou exerceront pleinement leurs pouvoirs dans le cadre d'une procédure douanière initiée sur la base de renseignements policiers. S'agissant par ailleurs des agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires, les modalités de leur éventuelle participation seront précisées ultérieurement.

Préalablement à la désignation des agents composant le "personnel ressource" des GIR chargé de mettre en oeuvre ces actions de contrôle et d'enquête, il conviendra de définir précisément les attentes de nos partenaires.

A cet égard, il devra être souligné que la participation de notre administration à l'action des GIR doit correspondre aux compétences et aux pouvoirs traditionnellement exercés par notre administration : en effet, la plus-value de la douane au dispositif sera d'autant plus grande que l'intervention sollicitée vise des domaines spécifiquement douaniers : opérations commerciales ou financières avec l'étranger, contrôle de changeurs manuels, d'opérateurs ou d'établissements soumis à des réglementations spécifiques (produits soumis à accises, entrepôts...).

Le contrôle des personnes, des marchandises et des moyens de transport sur l'ensemble du territoire entre pleinement dans cette définition. Cependant, il conviendra d'attirer l'attention des autres services de l'Etat sur les pouvoirs et l'expertise de la douane s'agissant en particulier de l'analyse des documents comptables et commerciaux pratiquée au titre du code des douanes ou du livre des procédures fiscales. D'une manière générale, l'action de la douane dans le domaine de lutte contre l'économie souterraine pourra être soulignée. Les unités ressources jugées nécessaires à l'action des GIR seront naturellement informées du dispositif auquel elles sont circonstanciellement appelées à prendre part, sachant que les caractéristiques des opérations pourront sensiblement varier d'une région à l'autre, et selon que le GIR est requis à l'initiative de l'autorité préfectorale, ou de l'autorité judiciaire. En tout état de cause, la circulaire sera commentée aux unités ressources.

C- Les missions de l'agent des douanes présent au sein de l'UOC :

Une lettre de mission à l'attention de chacun des agents affectés au sein d'une UOC sera communiquée dans les meilleurs délais.

Il est d'ores et déjà indiqué que l'agent des douanes placé fonctionnellement au sein de chaque UOC aura pour mandat principal de faciliter l'échange d'informations générales ou opérationnelles entre cette unité et les services douaniers.

Au plan opérationnel, l'interlocuteur direct de cet agent est l'adjoint au directeur régional, afin de faciliter l'articulation avec les échelons DED, les BR et les CERDOC éventuellement concernés par les dispositifs.

Dans ce cadre, ces fonctions de liaison permettront de faciliter la mobilisation des moyens et ressources jugés adéquats.

Ces missions consisteront dans ce cadre à :

- participer à l'analyse du renseignement disponible au sein de l'UOC ;
- informer les services partenaires sur les missions et l'organisation des services douaniers ainsi que sur leur cadre juridique d'intervention ;
- informer les services douaniers des objectifs assignés à l'UOC ;
- contribuer à la bonne complémentarité des actions menées localement par la douane d'une part, et les autres services de l'Etat d'autre part, dans le domaine de la lutte contre l'économie souterraine ;
- encourager la coopération entre l'ensemble de ces services ;
- obtenir le concours de la douane au profit des GIR et réciproquement ;
- orienter l'UOC dans les demandes qu'elle adresse à la douane ;
- alerter l'échelon DED selon la sensibilité des opérations à mener ou des renseignements à obtenir.

Cet agent est destinataire de l'ensemble des informations échangées entre l'UOC et la douane.

Il devra en outre s'assurer du bon respect des règles de procédures s'agissant des affaires impliquant des services douaniers.

IV- Cadre juridique de la participation des services douaniers

:

La collaboration et l'intervention des services douaniers doivent s'inscrire dans le respect des règles juridiques qui définissent les pouvoirs d'intervention et les modalités de communication d'informations douanières.

Le détail de ces règles est présenté dans la fiche annexée à la présente.

L'attention des services est tout particulièrement attirée sur le point consacré aux réquisitions judiciaires adressées aux agents des douanes.

En effet, ces dispositions juridiques sont peu appliquées jusqu'à présent à l'exercice des missions douanières.

Le cadre juridique rappelé en annexe doit être porté à l'attention de l'ensemble des services de l'Etat présents au sein des GIR afin que les actions menées par ces structures puissent pleinement tirer profit des pouvoirs et des compétences douanières.

Ces contraintes légales et réglementaires ne sauraient en revanche être présentées comme un frein à une participation active de notre administration au sein de ces nouvelles structures régionales.

En effet, la mise en place des GIR constitue une priorité absolue du Gouvernement, qu'il appartient à l'administration des douanes de relayer.

Je vous serais donc obligé de veiller personnellement à la mise en oeuvre immédiate de la présente (sous le triple timbre A/B/D) et de me rendre compte des modalités arrêtées ainsi que de toute difficulté d'application. Compte tenu des délais fixés par la circulaire, un premier compte rendu devra m'être communiqué pour le 7 juin 2002.

Les dispositions de la présente instruction pourront éventuellement être aménagées ou complétées à la lumière du premier bilan de la participation douanière qui sera rapidement établi.

Le directeur général,

Alain Cadiou