

Paris, le 25 mai 2023,

Observations du Syndicat de la magistrature dans le cadre de la mission d'inspection sur les stocks de procédure

Par courrier du 6 décembre 2022 cosigné par le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de la justice, garde des sceaux, l'inspection générale de la justice (IGJ), l'inspection générale de l'administration (IGA) et les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationale ont été désignées conjointement pour conduire deux missions distinctes chargées notamment :

- de fiabiliser le nombre des procédures en cours tant dans les services de police, y compris au sein de ceux appartenant à la préfecture de police de Paris que dans les unités de gendarmerie ;
- d'analyser les causes justifiant l'existence de ces stocks ;
- d'élaborer après constat toutes propositions visant à la résorption raisonnée de ces stocks, à la diminution de leur ancienneté et à leur non renouvellement.

La lecture de la lettre de mission et notamment des événements donnant lieu à cette inspection montre d'ores et déjà les biais de l'analyse qui pourrait être réalisée autour d'un fait divers, aussi dramatique soit-il, que le fait divers de Mérignac. Interroger la seule nécessité de gérer des stocks est une impasse en ce que cela ne répond qu'à un symptôme et s'éloigne de la question du sens donné à une approche uniquement répressive de faits sociaux dont les causes sont multiples. Raisonner en terme de responsabilité des magistrats plutôt qu'en terme de besoin de justice ne saurait non plus être satisfaisant, les changements devant s'opérer en amont de ces décisions et donc au niveau politique pour y répondre.

C'est pourquoi, le Syndicat de la magistrature, entendu le 15 mai, lors d'une table-ronde rassemblant les syndicats de magistrats, a développé les observations suivantes, autour de deux axes : l'état de la situation et l'analyse des solutions déjà mises en place (I), nos propositions et pistes de travail (II).

I) L'état de la situation des stocks et l'analyse des solutions déjà mises en place

Les observations développées s'appuient sur les réponses de collègues parquetiers à un questionnaire que nous leur avons adressé début mai, outre un questionnaire plus ancien réalisé en 2022 (à l'égard des juges d'instruction) et une analyse globale de la situation des parquets

et des juridictions. Ces éléments permettent de constater que les stocks de procédure dans les services d'enquête ne font que s'accroître (A) et que les pistes déjà expérimentées sont sans efficacité sur la résorption des stocks (B).

A) Des stocks de procédure au sein des services d'enquête qui ne font que s'accroître

Le décompte des stocks de procédure au sein des services d'enquête peut être variable d'un ressort à un autre, puisqu'aucune définition claire de ce qu'est une procédure « en stock » n'a été donnée. L'on pourra estimer qu'il s'agit de procédures non traitées, mises en attente.

Les parquetiers ont le plus souvent connaissance des stocks de procédure des services d'enquête relevant de leur ressort, qui s'élèvent parfois à quelques milliers, mais dépassent souvent les 10.000 procédures, pouvant aller selon les retours que l'on a eu jusqu'à 70.000 procédures (parquet d'une juridiction de groupe 1).

Si certains parquets évoquent une ancienneté des procédures en stock de deux ans, un tiers des collègues évoquent des procédures datant de plus de 5 ans.

Les parquetiers n'ont pas toujours connaissance des contentieux les plus concernés par ces stocks (près de la moitié ne le savent pas), et la majorité de ceux qui en ont connaissance évoquent en premier les atteintes aux biens, ou encore le contentieux économique et financier. Pour autant, plusieurs parquetiers indiquent que le contentieux concerné au premier chef est celui des atteintes aux personnes. Est aussi évoqué le contentieux routier, qui représente une masse très importante. Au final, de nombreux contentieux sont concernés par ces stocks, y compris des faits de viol et d'agression sexuelle sur mineurs, avec parfois plusieurs centaines de procédures relevant de ce dernier contentieux en attente de traitement.

Autre élément de constat de l'engorgement des services d'enquête : les commissions rogatoires délivrées par les juges d'instruction sont aussi en souffrance. S'il ne s'agit pas à strictement parlé de stocks, il s'agit de flux importants qui connaissent également des difficultés de traitement, ce qui à notre sens doit être pris en compte.

Ainsi, 95 % des juges d'instruction indiquent que leurs commissions rogatoires ne rentrent pas dans les délais¹. Certains services d'enquête ne savent même pas combien de commissions rogatoires leur sont confiées. Cela démontre que même quand il y a un magistrat instructeur, qui a davantage de moyens qu'un parquetier pour suivre l'enquête, et de meilleures garanties d'indépendance, l'avancée de l'enquête est soumise aux arbitrages faits au sein des commissariats et des brigades de gendarmerie. S'il n'y a pas d'enquêteurs affectés au traitement de ces dossiers, l'enquête n'avancera pas.

Enfin, lorsque les procédures sont traitées au niveau des services d'enquête et transmises au parquet, soit pour décision soit après décision du parquet, le bureau d'ordre pénal est le service du tribunal chargé d'enregistrer l'ensemble de ces procédures. C'est un service essentiel et régulièrement engorgé, le problème des stocks se déplaçant à tous les stades de la procédure. Les agents travaillant au bureau d'ordre (greffiers, agents de catégorie B ou C, contractuels, vacataires) se succèdent régulièrement, faisant face à une tâche immense et pouvant être confrontés à une réelle perte de sens.

¹ Sondage SM-USM-AFMI réalisé en juin 2021 auprès des juges d'instruction - 258 magistrats instructeurs sur un total de 543 soit 48 % ont répondu

B) Des pistes déjà expérimentées sans efficacité sur la résorption des stocks

La quasi-totalité des parquets font part de la mise en place de dispositifs particuliers pour le traitement des procédures en souffrance, sans que cela ne permette à ce jour un ralentissement de l'augmentation des stocks.

Une des pistes d'un meilleur suivi et contrôle des procédures par le parquet est la mise en place des **bureaux d'enquête** (BDE), et ce depuis plusieurs années. A notre connaissance, des BDE existent dans la majorité des parquets (environ deux-tiers de réponses positives à notre questionnaire). Pour autant, la pratique des BDE est très diverse : des BDE peuvent être mis en place pour tous les contentieux dans certains parquets, ou seulement pour la criminalité organisée et les morts suspectes dans d'autres parquets. Dans ce dernier cas, les contentieux de masse ne sont pas suivis dans le cadre de BDE.

En toute hypothèse, seuls certains dossiers des contentieux concernés sont suivis dans le cadre des BDE (les affaires les plus complexes, les plus médiatiques, celles avec des mandats de recherche, par exemple), ce qui signifie que la masse des affaires ne fait pas l'objet d'un suivi renforcé par le parquet, qui n'en a pas les moyens.

De ce fait, la création des BDE n'est pas de nature à avoir une influence réelle sur les stocks de procédures, les collègues faisant unanimement le retour que l'existence du ou des BDE n'a pas d'influence sur les délais de traitement des procédures, si ce n'est à la marge sur certaines des procédures concernées par le BDE, car le parquet est davantage en mesure de relancer les services d'enquête.

S'agissant du **traitement sur site** (déplacement de parquetiers au sein des services d'enquête), il est mis en œuvre dans la grande majorité des parquets (plus de deux tiers des collègues ayant répondu au questionnaire). Ces traitements sur site ont, dans la quasi-totalité des cas, pour objet spécifique de traiter des procédures susceptibles d'être classées. Cela implique, pour que le traitement sur site ait un sens, que les enquêteurs aient préparé la présentation des dossiers au magistrat du parquet et si possible que cette présentation soit faite par un OPJ qui a les connaissances nécessaires en matière procédurale. Cela implique donc un réel engagement des services d'enquête et un temps de préparation qui doit leur être accordé à cette fin. Si le traitement sur site peut être positif en ce qu'il permet un échange direct entre magistrat et enquêteur, autour de la procédure qui est entre leurs mains, il est illusoire de penser que le magistrat du parquet pourra prendre un nombre de décisions très important en très peu de temps, chaque procédure devant faire l'objet d'un échange suffisant pour permettre une décision éclairée, quitte à prendre le temps de vérifier des actes procéduraux.

En ce sens, le traitement sur site ne peut et ne doit pas être un contournement de la décision du magistrat, et n'est pas en tant que telle une solution face aux stocks de procédures, qui se comptent en dizaines de milliers. En ce sens, la dépêche DACG 2021/0043/H34 apparaît parfaitement déconnectée de la réalité des terrains et insuffisante à apporter des solutions de fond à la perte de sens exprimée.

Par ailleurs, de nombreux parquets ont mis en place des **directives de politique pénale concernant la systématisation des classements sans suite** (plus de deux tiers des collègues nous ayant fait des retours), pour la plupart impliquant des transmissions de plainte directement au bureau d'ordre, pour classement sans suite. Cela concerne des procédures dans lesquelles l'auteur est inconnu, souvent concernant des atteintes aux biens avec de faibles préjudices, comme les escroqueries en

ligne ou les dégradations, ou encore le contentieux routier, ou des procédures avec auteur connu mais pour lesquelles les victimes sont immédiatement indemnisées (par exemple les vols en supermarché qui font l'objet de lettres-plaintes).

Dans certains cas, le « faible préjudice » n'en reste toutefois pas anodin : il a pu nous être donné l'exemple du classement sans suite direct des faits d'escroquerie pour des préjudices inférieurs à 10.000 euros, en cas d'auteur inconnu.

Ces directives visant à des classements sans suite directs sont exécutées, dans la quasi-totalité des cas, sans contrôle d'un magistrat. Dans de rares cas, les magistrats du parquet contrôlent ce qui est transmis, par « sondage » (contrôle aléatoire de procédures) et en déléguant cette tâche à des membres de l'équipe juridictionnelle (chargé de mission par exemple). En définitive, le parquet délègue son pouvoir décisionnel de classement sans suite aux services d'enquête, qui certes appliquent des directives données par le parquet, mais sans contrôle effectif.

Et pourtant, ces directives n'ont que peu d'impact sur l'engorgement des services d'enquête, la moitié des collègues interrogés estimant que cela n'emporte même aucune conséquence. De fait, le temps gagné est celui d'un compte-rendu au parquet, et de l'attente de la réponse, mais pas davantage, ce qui n'est pas significatif.

Les procédures ainsi classées sans suite sont transmises au bureau d'ordre pénal, soit pour enregistrement, soit pour classement et archivage sans même être enregistrées, tant la masse est importante.

Il doit être relevé que ce type de pratique ne permet pas de répondre à un besoin de justice réel de la part des personnes ayant déposé plainte : les services d'enquête prennent leur plainte mais ne réalisent aucun acte d'enquête, et la plainte est directement classée sans suite. Il existe une certaine hypocrisie – résultant d'un populisme assumé – à pénaliser un champ toujours plus large de la vie sociale, mais à ne pas permettre un réel traitement des plaintes déposées.

Concernant les **contentieux priorités par la politique pénale du parquet**, la plupart des collègues estiment que les services d'enquête suivent ces choix de politique pénale, même si la moitié des collègues nous ayant répondu ont connaissance de priorités données à l'affectation des effectifs du commissariat sur la voie publique au détriment des services d'enquête judiciaire.

Ces priorités d'affectation sont le plus souvent discutées en conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ce qui démontre que le judiciaire est relégué au second plan et que les élus locaux, en plus du préfet, pèsent sur des décisions qui impactent directement la capacité des services d'enquête à traiter les enquêtes judiciaires.

Par ailleurs, la loi du 22 décembre 2021 a introduit l'article 75-3 du code de procédure pénale, qui limite la **durée des enquêtes préliminaires** à deux ans, avec prolongation possible d'un an, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République. Les premières enquêtes concernées auront atteint les deux ans fin 2023, et pourront être prolongées jusqu'à fin 2024. Il est donc trop tôt pour en faire un bilan. Toutefois, les parquetiers constatent déjà que les délais ne pourront pas être tenus en l'absence de moyens supplémentaires accordés à l'investigation, et qu'au contraire certains services d'enquête ont été désertés (par exemple, certains services d'enquête ont perdu les enquêteurs spécialisés dans le contentieux économique et financier).

A ce titre, nous avons eu connaissance d'un projet d'amendement dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice qui entraînerait une modification de ce délai de deux ans, le gouvernement ne pouvant que constater que ce délai n'est pas tenable.

De plus, peu de parquets indiquent donner des délais de traitement des procédures aux enquêteurs, et lorsqu'ils le font, ces délais ne sont que rarement respectés par les services d'enquête. La notion de délai ne semble pas à même d'apporter une solution à l'engorgement des services d'enquête

Fort de ces constats, il est manifeste que des évolutions à la marge ou « techniques », à travers une amélioration des outils informatiques tel que préconisé par la Cour des Comptes² par exemple, ne pourront pas apporter de réelles solutions permettant d'une part de ralentir la création de nouveau stock et d'autre part de traiter les stocks existants.

II) Nos propositions et pistes de travail

Ainsi, le Syndicat de la magistrature soutient qu'il est nécessaire de changer de paradigme en rejudiciarisant la politique pénale et en dépenalisant certaines infractions (A). Par ailleurs, le traitement en temps voulu et de manière qualitative des enquêtes pénales ne pourra se faire qu'avec un renforcement de la filière de l'investigation (B).

A) Une nécessaire rejudiciarisation de la politique pénale et dépenalisation de certaines infractions

L'état de la situation des stocks et l'engorgement décrit ci-avant interrogent en réalité sur la **politique pénale menée notamment concernant la délinquance dite du quotidien**, les retours que nous avons eu démontrant que les stocks touchent en réalité tous les contentieux. Ils sont la démonstration, au-delà de la nécessité de donner aux parquets les moyens matériels et humains³ - que nous réclamons par ailleurs, l'insuffisance de ces moyens étant largement documentée - de ce qu'il est indispensable de mener des politiques pénales ambitieuses, qui nécessitent la menée d'investigations souvent longues et minutieuses. Cela s'impose en lieu et place d'une véritable « surpénalisation » des situations, sans vision d'ensemble des différentes réponses qui peuvent être apportées aux comportements en question.

A l'heure actuelle, les policiers et les gendarmes peinent à respecter les instructions que leur donnent les magistrats, étant mis en demeure par leur hiérarchie de réaliser des objectifs chiffrés en terme de constatations et d'interpellations sans lien avec la gravité des infractions.

Ce système a pour conséquence de déléguer très largement à la hiérarchie policière, et au ministère de l'Intérieur la conception et la mise en œuvre de la politique pénale, aboutissant à une surpénalisation de la délinquance visible et des petits trafics au préjudice de la lutte contre la délinquance organisée et notamment la délinquance économique et financière.

Une certaine confusion est d'ailleurs entretenue par le ministère de l'Intérieur qui, sous couvert d'ordre public, multiplie les opérations d'affichage (lutte contre telle incivilité ou comportement) par le biais de la politique pénale dont il n'a pourtant constitutionnellement pas la maîtrise.

L'exemple du traitement des rodéos motorisés l'été dernier est topique en ce qu'il a mobilisé nombre d'effectifs des forces de l'ordre et des parquets au détriment des enquêtes relatives aux atteintes aux personnes et nécessitant des investigations souvent longues voire complexes, qui ne se traduisent pas immédiatement en chiffres d'enquêtes résolues, comme les violences intrafamiliales

2 <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-05/20230511-S2023-0432-Moyens-affectes-missions-police-judiciaire.pdf>

3 Rapport CEPEJ (octobre 2012) relevant que la France demeure très en-deçà de la médiane européenne - comptant 11,15 juges professionnels et 3,19 procureurs pour 100 000 habitants (médiane respectivement de 17,60 juges et 11,10 du ministère public) <https://www.coe.int/fr/web/cepej/about-cepej>

ou violences sexuelles et sexistes. L'on pourrait parler plus récemment de l'opération de « nettoyage des rues » en vue de donner une image de ville « propre » dans le cadre des JO 2024 avec l'objectif illusoire de zéro délinquance⁴, décorrélée des problématiques multiples du ressort (accès à l'emploi, au logement, aux soins).

Ainsi, il est nécessaire pour le parquet de réellement reprendre la main sur les choix de politique pénale, ce qui impose que le ministère de l'Intérieur et la hiérarchie policière s'y soumettent en affectant les enquêteurs indispensables au respect de cette politique pénale.

La procédure est en effet totalement faussée avec des enquêtes police classées pour vaines recherches, non parce que les recherches ont été infructueuses mais faute d'avoir pu mener l'enquête – ces recherches sont souvent confiées à des brigades dites VR ce qui interroge sur l'existence ou la volonté hiérarchique d'un quelconque travail d'enquête de ces groupes - la responsabilité pesant *in fine* sur les commissariats⁵ et les parquets. Ce sont ces procédures qui sont concernées par des directives de classement sans suite dits « *ab initio* », souvent sans actes d'enquête. La pression statistique et l'ingérence de l'exécutif mettent à mal le métier d'enquêteur.

Davantage qu'une direction et un contrôle des enquêtes, le parquetier est, dans le cadre d'une pure gestion des stocks, cantonné à un rôle d'opérateur, confirmant l'orientation de classement donnée par les enquêteurs eux-mêmes et ce sur la base de directives de politique pénale systématisant les classements sans suite, bien souvent sans contrôle effectif des parquetiers.

A l'heure où l'exécutif tend à judiciaireiser des questions ne relevant pas de l'autorité judiciaire – tel le maintien de l'ordre – et tend, via les directeurs départementaux de sécurité publique et les préfets, à inféoder les parquets au seul service de la sécurité publique (lutte contre les rodéos urbains, lutte contre les rassemblements dans les halls d'immeuble, lutte contre les intrusions en établissement scolaire, etc.), le Syndicat de la magistrature exige donc de meilleures garanties d'indépendance pour le parquet. Il revendique une magistrature de plein exercice au ministère public, passant par la réaffirmation de sa mission constitutionnelle et l'incarnation d'une autorité judiciaire indépendante, en charge de déterminer la politique pénale dans son ressort⁶. Nous soutenons que les conseils de juridiction peuvent s'inscrire dans cette réaffirmation en permettant un dialogue autonome avec la société civile qui puisse émettre, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle, des recommandations sur les missions qui incombent à la juridiction en fonction de ses moyens et des besoins locaux.

Les parquetiers doivent pouvoir être libérés de l'injonction à une répression systématique et automatisée évaluée uniquement en termes statistiques et largement instrumentalisée par le pouvoir politique. Ils doivent pouvoir élaborer une politique pénale en adéquation avec les objectifs fixés au regard d'études précises sur la criminalité, tant au plan national que local. Différentes expérimentations notamment en lien avec la problématique des addictions et utilisant les concepts liés à la justice résolutive de problème visent dans certains parquets à réduire le traitement purement répressif des petites atteintes aux biens, stupéfiants, sécurité routière notamment, pour pouvoir

4 <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwixjO7J1vb-AhUTQaQEHVGZACcQFnoECBMQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.midilibre.fr%2F2023%2F03%2F27%2Fjo-de-paris-2024-operation-nettoyage-en-seine-saint-denis-plaque-tournante-du-traffic-de-stupefiants-11091617.php&usq=AOvVaw0LdrMvzTWZneSRSVzCtMYN>

5 classement sans avis à magistrat « SAM71 »

6 Questions relatives à la politique pénale et traitement des stocks souvent évoquées en CLSPD et non en réunion police judiciaire dédiée à l'investigation démontrant le glissement opéré entre sécurité publique et la filière investigation

recevoir une réponse non pénale, ou une réponse pénale qui consiste rarement en des poursuites. Ces bonnes pratiques sont toutefois insuffisantes et ne peuvent dépendre des personnes alors sur place, sous peine de favoriser une rupture d'égalité entre les citoyens.

Plutôt que d'assumer des classements systématiques de procédures qui ne sont que le révélateur d'une impossibilité de mener un travail d'enquête sérieux, et donc de l'échec dans la recherche des auteurs d'infraction, ces classements venant répondre au souhait de désengorger les services d'enquête sans y parvenir, il serait judicieux de **dépénaliser un certain nombre d'infractions**, qui ne permettent pas de réellement protéger la société, et qui n'ont d'autre effet que d'engorger les commissariats.

A titre d'exemple en matière de stupéfiants, l'efficacité de la sanction est désormais analysée sous le seul prisme du nombre global de sanctions prononcées, alors même qu'en la matière, la politique de répression privilégiée du consommateur a depuis bien longtemps fait les preuves de son inefficacité et de nombreux rapports concluent à la dépénalisation de l'usage de stupéfiants⁷. La France est le pays européen où la consommation de stupéfiants est la plus sévèrement réprimée et où le nombre de jeunes consommateurs est le plus élevé, le principe de l'évaluation de la consommation essentiel en matière d'usage étant mis à mal par des réponses systématiques et automatiques. La répression des consommateurs n'a, en outre, manifestement jamais atteint la prospérité des trafiquants. Bien au contraire, la répression privilégiée du consommateur se fait souvent au détriment de la lutte contre les trafics, dont les moyens ne représentent plus que 8 % du budget de la lutte contre la drogue.

Plusieurs pays anglo-saxons ont compris que la répression pénale constitue une forme de réponse parmi d'autres aux phénomènes générateurs d'insécurité, qui n'est pas nécessairement la plus adaptée ni la plus efficace. Le Syndicat de la magistrature est convaincu, sur la base d'une vision à moyen et long terme, qu'un métier policier construit autour d'une co-gestion de la sécurité pourrait en l'occurrence répondre aux contentieux qui relèvent de la « petite délinquance »⁸.

Outre le délit d'usage de stupéfiant, un certain nombre d'infractions relevant de cette « petite délinquance » de voie publique, ainsi que du contentieux routier, devraient être dépénalisées, afin de permettre une approche autre que répressive, basée sur la prévention. Cela aurait un effet bien plus efficace que les « solutions » déjà tentées pour ralentir l'augmentation des stocks de procédure, ces contentieux faisant partie des contentieux de masse.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que la répression pénale des infractions routières est devenue la règle en cette matière depuis la fin des années 1980 et a été notamment aggravée dans les années 2000. Ainsi, elle doit pouvoir être interrogée. En effet, le caractère dissuasif des poursuites est largement illusoire : les sanctions administratives (et la certitude de la sanction induite par des contrôles plus fréquents) constituent des réponses bien plus adaptées que la menace de la répression pénale et de l'emprisonnement, sous réserve évidemment d'améliorer les garanties offertes aux personnes concernées – ce qui n'est absolument pas le cas de l'amende forfaitaire délictuelle et ne saurait donc être étendue. En effet, l'amende forfaitaire délictuelle ne nous apparaît en revanche pas constituer une réponse adéquate puisqu'elle ne vise qu'à l'automatisation du traitement de ces

7 Rapport du Sénat de 2003, de la mission d'information sur le même sujet en 2011, du rapport d'évaluation du comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale en 2014, du CESE en 2015, ou encore l'audition publique de la MILDECA en 2016, rapport du CESE 2023

8 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/2442-observations-du-syndicat-de-la-magistrature-devant-la-mission-d-evaluation-de-l-impact-de-la-loi-du-3-aout-2018-renforçant-la-lutte-contre-les-rodeos-motorises.html>

contentieux et répond à une logique gestionnaire et non d'individualisation, outre la question de l'indépendance du parquet ainsi que nous l'avons développé dans nos observations dédiées⁹.

Nous revendiquons une politique ciblée de dépenalisation, afin de réserver la sanction pénale aux comportements justifiant une réponse pénale, les autres pouvant faire l'objet d'un traitement administratif adapté. Cette politique de dépenalisation doit dépasser le contentieux routier et l'usage de stupéfiants, pour concerner les délits de faible gravité ou pour lesquels la sanction pénale n'est pas la plus adaptée comme les faits d'occupation de hall d'immeuble, d'aide à l'entrée et au séjour, d'injures publiques, d'abandon de famille et de non représentation d'enfant, de grivèlerie, d'outrage. La dépenalisation des dégradations et des vols mineurs devrait également être envisagée ainsi que l'avaient déjà recommandé les travaux de la conférence de consensus en 2013¹⁰ - basés sur des études et recherches criminologiques permettant d'objectiver la question du passage à l'acte-, la loi qui en est résultée n'étant pas parvenue à l'objectif subsidiaire de décorrélation de ces certaines infractions de la peine de prison. De même, les expériences de justice résolutive de problème ont démontré l'efficacité d'un traitement différent de certains de ces contentieux.

Ainsi, l'appréhension de la délinquance du quotidien doit inclure une réflexion sur la prévention de la délinquance, dont une part importante ne relève pas des missions de la police mais d'autres politiques publiques : éducation, développement urbain, lutte contre la précarité sociale, santé, etc.

Vouloir éradiquer un phénomène par la sanction - tout en s'indignant - sans se préoccuper sérieusement des causes de tels comportements relève d'une stratégie politique court-termiste et parfois contre-productive, surtout lorsque des enjeux socio-économiques entrent en ligne de compte.

Ces décisions de dépenalisation seront les plus à même de stopper ou à tout le moins de ralentir la constitution de nouveaux stocks de procédure, tout en permettant aux services d'enquête de se mener à bien les enquêtes en cours, ce qui nécessitera que la filière investigation soit renforcée.

B) Pour un renforcement de la filière investigation et une police de proximité

Le traitement plus efficace des procédures pénales nécessite le **renforcement de toute la filière investigation**, ce qui s'inscrit à rebours des dispositions de la LOPMI, dont la réforme de la police judiciaire, récemment adoptées, outre un questionnement plus global autour de la police de proximité antérieurement qui a été déconstruite.

Ainsi, avec la départementalisation de la police judiciaire et la mise en place de la direction territoriale de la police nationale (DTPN), l'affectation des moyens humains de la police sur la voie publique au détriment du judiciaire est flagrante et revendiquée, générant ainsi un stock de procédures, et révélant un dévoiement du judiciaire au profit de la sécurité publique. Le maintien d'une police judiciaire distincte de la sécurité publique est nécessaire pour préserver la spécialisation d'enquêteurs dans les matières les plus techniques notamment.

Le traitement des affaires économiques et financières est le parent pauvre d'une justice pénale focalisée sur les auteurs de petits délits considérés comme plus attentatoires à l'ordre public. Cette priorité donnée à la justice pénale dite « de proximité » a d'ailleurs largement contribué au sentiment de « perte de sens » exprimé fin 2021 par de nombreux magistrats ayant assisté

9 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/procedure-penale/2560-lopmi-notre-contribution-exterieure-suite-a-la-saisine-du-conseil-constitutionnel.html>

10 <http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/>

progressivement à l'absorption de toute leur activité dans la lutte contre les infractions mineures au détriment du reste et de la qualité des enquêtes¹¹.

Il nous apparaît donc nécessaire de renforcer la filière investigation au sein de la sécurité publique, littéralement noyée sous les affaires relevant de son périmètre faute d'OPJ en nombre suffisant. Il convient de ce fait de renforcer les moyens donnés aux investigations au long cours qui sont, à terme, le moyen le plus efficace de lutter contre la délinquance du quotidien. Un point de deal dans un hall d'immeuble ne sera jamais démantelé, même avec une stratégie de harcèlement, elle-même génératrice de stocks particulièrement importants. C'est l'interpellation des trafiquants de drogue, résultant d'investigation au long cours – qui ne produisent que peu de résultats statistiques et de fait moins de stocks – qui peut mettre un terme aux trafics de hall. Autre exemple : les cambriolages, dont le taux d'élucidation ne dépasse pas 5 %, sont mieux élucidés s'ils sont traités non les uns à la suite des autres – et donc dans le cadre d'un empilage de dossiers générateur de stock – mais dans le cadre d'un travail d'ensemble permettant au service d'enquête de faire des recoupements (basés notamment sur le mode opératoire). Là encore, privilégier une enquête au long cours est beaucoup plus pertinent.

Engagée en mars 2022, l'enquête de la Cour des comptes publiée le 11 mai dernier¹² comporte sur l'ensemble de l'activité de police judiciaire des forces de sécurité intérieure : police nationale (y compris la préfecture de police de Paris) et gendarmerie nationale. Bien que s'alarmant comme nous de la « saturation des services d'investigation de proximité » et partageant la conclusion que la crise multifactorielle de l'investigation devra reposer sur d'autres leviers que celui d'une mise à contribution des services spécialisés de la police judiciaire, au risque de perdre leurs savoirs-faire reconnus et de dégager le traitement de la criminalité organisée », les recommandations concernant la filière investigation de la sécurité publique sont essentiellement gestionnaires (révision des critères de répartition des affaires, mise en place d'une interface facilitant la diffusion et échanges d'informations, développement de logiciels de rédaction de procédures, simplifier l'offre de téléservice, etc). Plus inquiétant, elle fait fi de la question de l'indépendance pleine et entière dont le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire est un corollaire que nous appelons de nos vœux afin que les parquets - et les juges d'instruction - disposent, pour leurs enquêtes les plus complexes et/ou sensibles a minima, d'un service entièrement sous leur autorité, bénéficiant des mêmes garanties d'indépendance et d'un budget propre (voir à ce sujet notre plateforme 2017¹³).

A rebours de cette logique court-termiste et gestionnaire, et ainsi que nous l'avons développé devant la mission d'information relative à la police judiciaire, nous soutenons que le problème d'attractivité de la filière investigation résulte davantage de la perte de sens – qui n'est pas sans rappeler celle exprimée par les magistrats – du métier d'enquêteur, de plus en plus soumis à des objectifs chiffrés détachés de la qualité de l'investigation, et traversé par le sentiment croissant de servir une police chargée de protéger les institutions davantage que les citoyens. À ce titre, la recherche d'un équilibre entre les actes d'enquête et la garantie des libertés individuelles est totalement insuffisante au sein de la formation initiale.

11 En 2019, le Syndicat de la magistrature a réalisé une [enquête sur la charge de travail, réitérée en 2022](#), révélant l'expression d'une réelle souffrance au travail de la part des magistrats. Depuis, les magistrats ont exprimé encore plus massivement et publiquement cette souffrance et ce sentiment d'une perte de sens de leur travail, au travers de tribune parue dans Le Monde le 23 novembre 2021 : la logique managériale de rationalisation des moyens a vidé l'essence même de l'office du juge qu'est la délibération, le temps étant devenu une contrainte que la logique gestionnaire a eu pour but d'effacer à l'image de la "simplification" de la procédure pénale.

12 <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-05/20230511-S2023-0432-Moyens-affectes-missions-police-judiciaire.pdf>

13 <https://www.syndicat-magistrature.fr/toutes-nos-publications/nos-guides-et-livrets/2087-pour-une-revolution-judiciaire-elections-2017-le-projet-du-syndicat-de-la-magistrature.html>

Pas plus que les magistrats, les enquêteurs ne veulent simplifier les procédures au détriment des personnes. Ils veulent pouvoir exercer correctement leurs missions : lutter contre la criminalité en menant des enquêtes et en diligentant des procédures respectueuses des droits de chacun qui iront jusque devant le tribunal et aboutiront à la condamnation des délinquants et l'indemnisation des victimes. Un enquêteur n'a pas pour objectif de se cantonner à l'interpellation d'individus pour délaisser dans un second temps la procédure mais a généralement la volonté de conduire les investigations qu'il a initiées jusqu'à leur terme.

Il convient de **rendre la filière investigation plus attractive** en offrant des formations de qualité (la création d'une véritable académie de l'investigation irait en ce sens), en continuant à spécialiser les services sur certaines formes de criminalité pour développer une expertise source d'efficacité mais aussi de valorisation professionnelle. Les sujétions complémentaires assumées par les OPJ doivent évidemment être prises en considération dans leur rémunération. La question plus large, qui est posée est celle du sens donné à la formation des forces de l'ordre dans un État de droit.

Les pistes suggérées par les inspecteurs lors de l'audition comme l'évolution des champs de formation ou encore le retrait de certaines missions au profit d'autres administrations ne sauraient emporter la conviction.

En premier lieu, il convient de rappeler que la LOPMI a confirmé le doublement des effectifs des forces de l'ordre et que le désinvestissement de l'investigation résulte non pas d'un problème d'effectif mais de choix opérés par le ministère de l'Intérieur d'affecter ces effectifs sur la voie publique.

A ce titre, le retrait de missions de garde des dépôts ne nous apparaît pas satisfaisant, nombre des missions des forces de sécurité intérieure ayant en outre été confiées à l'administration pénitentiaire sans transfert d'ETPT. Ainsi, les missions de transfèrement confiées à l'administration pénitentiaire n'ont eu pour effet ni de soulager les forces de sécurité intérieure en terme d'effectif au vu du constat actuel, ni d'améliorer le traitement de ces transfèrements, les impossibilités de faire étant nombreuses faute d'effectif suffisant. Il s'agirait donc de déplacer le problème de manière vaine et ce d'autant que concernant le tribunal judiciaire de Paris, les effectifs sont en réalité peu significatifs par rapport à l'ensemble des effectifs de la Préfecture de police et sont mobilisés au titre de l'ordre public à savoir la DOPC et non de l'investigation¹⁴, un tel transfert de compétence vers une autre administration risquant d'entraîner des dysfonctionnements majeurs de la juridiction, aucun autre ministère ne disposant de tels effectifs.

En second lieu, la formation orientée notamment vers le maintien de l'ordre et les violences urbaines au détriment de la délinquance économique et financière ou environnementale explique la déspecialisation technique de certains enquêteurs.

Ces questionnements permettent de rappeler que la **police de proximité** mise en œuvre en 1998 consistait à installer des policiers en uniforme dans les quartiers urbains, au contact permanent de la population, dans le triple but de prévenir la délinquance, répondre aux demandes locales de sécurité et instaurer une relation de confiance entre agents et citoyens. Renouveler cette police de proximité dénoncée 5 ans après sa création permettrait la présence d'une police transparente et offerte au regard du public et travaillerait dans une grande proximité avec les habitants. Elle s'avèrerait aujourd'hui nécessaire et répondrait à nombre de besoins territoriaux¹⁵.

14 700 ETPT déployés au TJ dont 250 au dépôt pour 5000 ETPT à la DOPC contre 26000 à la DSPAP

15 Dans le cas des rodéos urbains, mieux connaître et pouvoir interagir avec les personnes, les familles ou les groupes qui s'adonnent à ce type d'activités délinquantes, au-delà du dialogue purement répressif, serait dans bien des cas salvateurs.

Cette modification profonde de la collaboration des acteurs et actrices au sein de la matière pénale permettrait une amélioration des délais de traitement des procédures, améliorant les délais de jugement, au bénéfice des personnes mises en cause et des plaignant, renforçant la confiance des citoyens dans la justice pénale.

Cette collaboration doit pouvoir s'entendre également de la **participation des administrations spécialisées**, dotées de certains pouvoirs d'enquête non coercitifs (pouvoir de verbalisation et d'audition libre) aux enquêtes pénales car ces administrations (inspection du travail, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) sont spécialisées dans leur domaine. Toutefois, le Syndicat de la magistrature n'est pas favorable à ce que les services d'enquête (police et gendarmerie) désinvestissent ces champs.

En effet, ce sont les OPJ, spécialistes de la procédure pénale, qui ont des garanties constitutionnelles en lien avec leur champ d'action, et qui sont soumis à un contrôle (même s'il est insuffisant) du parquet – notamment avec la notation des OPJ par le Procureur général. Ainsi, nous estimons que les compétences et les garanties respectives de ces différents acteurs doivent pouvoir se compléter, pour un traitement efficace de ces procédures.

En revanche, l'idée de permettre aux agents assermentés de ces administrations de « remplacer » les enquêteurs et notamment les OPJ, et de procéder à des actes coercitifs, est à proscrire et ne serait à notre sens pas constitutionnelle, comme l'a montré la censure du Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 janvier 2023¹⁶ sur la disposition relative aux attachés d'enquête dans le cadre de la LOPMI.

Enfin, sur le fond, les administrations en question travaillent en lien avec la préfecture (ou pour certaines dépendent de la préfecture), qui peut avoir d'autres intérêts à défendre que ceux choisis par l'autorité judiciaire en matière de politique pénale, comme cela s'observe déjà dans le cadre de la lutte contre les atteintes à l'environnement. Laisser ces enquêtes dans les seules mains de ces administrations entrainerait un réel problème d'indépendance. A l'heure où le contentieux de l'environnement - notamment - connaît des enjeux politiques importants, le Syndicat de la magistrature entend porter l'interdépendance entre l'écologie et les enjeux de la lutte pour l'indépendance de la justice et la défense des droits et libertés, l'institution judiciaire ayant un rôle primordial à jouer pour affronter la catastrophe écologique en cours. Le Syndicat de la magistrature appelle donc à un renforcement substantiel des moyens attribués à la justice environnementale et à une redéfinition des priorités pour faire face à l'urgence écologique.

16 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2022846DC.html>