

Paris, le 21 octobre 2022

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
Observations du Syndicat de la magistrature sur le texte adopté par le Sénat

Table des matières

1 – L'aberration du recours à la procédure accélérée pour un texte tentaculaire.....	1
2 – L'argument trompeur de l'efficacité.....	2
3 – Un budget historique mais dans quel objectif ?.....	4
4 – Les deux faces de la « révolution numérique » du ministère.....	5
5 – La cavalerie législative en matière de droit pénal et de procédure pénale.....	6
6 – La déconstruction rampante de la filière investigation.....	8
7 – AFD : l'extension d'une procédure injuste, dangereuse et inefficace.....	10
8 – La gestion de crise, prétexte à un état d'urgence permanent.....	12

1 – L'aberration du recours à la procédure accélérée pour un texte tentaculaire

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, adopté par le Sénat le 18 octobre dernier, prétend adapter les moyens – budgétaires, matériels, humains et procéduraux – du ministère aux nouveaux enjeux de sécurité. Il empiète, à ce titre, sur de nombreux pans relevant plutôt du ministère de la Justice ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 5 septembre 2022, à travers des modifications substantielles de la procédure pénale et, plus marginalement, du droit pénal, tout en consacrant une vision purement sécuritaire et répressive des missions de police, y compris de la « filière investigation ».

Dans ces conditions, le Syndicat de la magistrature ne peut que dénoncer fermement le choix de recourir à la procédure accélérée, pour un texte excédant largement la question budgétaire ou les orientations propres au ministère de l'Intérieur. Cette procédure confisque à nouveau le débat et prive les parlementaires de la possibilité d'apprécier avec le recul nécessaire les incidences de ce projet de texte sur les équilibres démocratiques. Le recours à cette procédure accélérée est ici d'autant plus inacceptable que le calendrier parlementaire et la fragilité de la majorité au sein de l'Assemblée nationale risquent de conduire à des marchandages en commission mixte paritaire et à l'intégration de dispositions encore plus lourdement attentatoires aux droits.

L'empilement des lois sécuritaires de ces dernières années, sans évaluation rigoureuse de leurs effets concrets sur l'évolution de la délinquance, devrait pourtant inviter à la plus grande prudence. Depuis les attentats de 2015, la France vit effectivement dans un état d'urgence permanent et le droit commun a intégré de plus en plus de dispositions attentatoires aux libertés et à la séparation des pouvoirs, avec l'idée sous-jacente selon laquelle la sécurité ne pourrait être efficacement assurée qu'aux conditions d'une atteinte croissante aux libertés, d'une marginalisation du juge – voire, désormais, du procureur de la République – et de la renonciation systématique au temps du débat contradictoire. Le dernier quinquennat a été marqué par une accélération de cette logique, plusieurs dispositions « exceptionnelles » ayant été intégrées dans le droit commun, venant ébranler encore un peu plus les fondements de l'État de droit.

Il est de la responsabilité des parlementaires de refuser d'être ainsi pressés d'adopter ce nouveau jalon qui, en tant que loi de « programmation », aggrave et entérine cette logique de recul du judiciaire au profit du sécuritaire pour les années à venir, en engageant le gouvernement à la poursuivre selon des orientations définies au sein d'un rapport annexé aussi ambitieux qu'inquiétant.

2 – L'argument trompeur de l'efficacité

Critiqué par le Conseil d'Etat pour l'absence de crédibilité de sa programmation budgétaire, laquelle est « *affectée de nombreuses incertitudes* » ainsi que pour l'instruction insuffisante des mesures proposées et la faiblesse de l'étude d'impact, le projet de LOPMI ne fait en réalité qu'accompagner un mouvement largement amorcé ces dernières années : toujours moins de garanties pour le justiciable, pour plus de répression, au profit du « continuum de sécurité ».

L'exposé des motifs révèle d'ailleurs un usage trompeur d'un vocabulaire de la protection – sous l'angle de la sécurité des citoyens – pour qualifier un important arsenal répressif qui consacre le déploiement des moyens matériels et humains au profit – d'une certaine conception – de la sécurité publique, aux dépens de l'investigation. Contrairement aux intitulés trompeurs des titres et chapitres grandiloquents du projet de loi (« révolution numérique », « améliorer l'accueil des victimes », « renforcer la filière investigation », « améliorer la réponse pénale »...), le contenu du texte, mis en perspective avec l'exposé des motifs et le rapport annexé, permet de comprendre l'ampleur du glissement qu'opérerait cette LOPMI vers un Etat policier.

Outre le fait que des dispositions répressives ou procédurales soient contenues dans un texte dont l'objet est bien différent, l'on ne peut que regretter que la logique du chiffre (taux de réponse pénale et rapidité de la réponse pénale) prévale une fois encore sur une réflexion plus globale sur l'opportunité, le contenu et l'efficacité de cette « réponse pénale ». Faut-il rappeler que la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avait pour ambition de repenser l'échelle des peines en cessant de faire de la prison l'échelon de référence ? Pourquoi la surenchère répressive est-elle systématiquement

préférée à la dépénalisation de certains délits ?

À titre d'exemple, alors qu'il prétend « améliorer la réponse pénale », ce projet de texte étend le dispositif de l'amende forfaitaire délictuelle à de nouveaux délits, en tirant argument de l'efficacité qu'aurait démontré l'AFD en matière d'usage de stupéfiants. Ainsi, selon l'exposé des motifs, « *La généralisation des amendes forfaitaires délictuelles sanctionne, quant à elle, efficacement les consommateurs de stupéfiants : 130 000 amendes ont été dressées en 2021* ». « Sanctionner efficacement » revient donc à distribuer le plus grand nombre d'amendes possibles, sans aucun égard pour la prévention de la récidive ou la pertinence de la réponse apportée à chaque situation. 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 stupéfiants¹. 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, la distribution aveugle d'amendes et autre flyers d'accompagnement mettant à mal le principe de l'évaluation de la consommation essentiel en matière d'usage. 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.

Outre la présentation erronée du bilan de l'amende forfaitaire délictuelle – sans même évoquer la faiblesse de leur recouvrement – les exemples présentés légitimement systématiquement la mise à distance de l'autorité judiciaire, dont l'intervention n'est plus décrite autrement que comme une lourdeur inutile et inefficace. L'ensemble des simplifications proposées de la procédure pénale renoncent donc à l'équilibre entre la nécessité de la réponse pénale à apporter aux infractions et le respect des libertés fondamentales et de la séparation des pouvoirs.

Le développement de la visioconférence ou encore le doublement des effectifs de police et gendarmerie (passant de 149 058² à près de 300 000 ETPT³) n'ont finalement pas d'autre objectif⁴ que celui d'accroître la surveillance et l'occupation de l'espace public par l'ensemble des membres du « *continuum de sécurité* », suivant une doctrine qui a démontré depuis plus de vingt ans qu'elle ne produisait ni meilleure coordination entre les polices, ni proximité avec la population mais répondait à une logique renforcement du rôle déjà très étendu du ministère de l'Intérieur sur les champs relevant de la politique pénale et de la compétence de l'autorité judiciaire.

1 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

2 Sécurité et société, Insee référence 2021

3 <https://www.senat.fr/rap/l21-163-329-1/l21-163-329-18.html>

4 Exposé des motifs du projet de LOPMI : « *Grâce au numérique et à une meilleure gestion des effectifs, à l'abandon de tâches périphériques qui ne sont pas le cœur de métier des forces de l'ordre et à la simplification de la procédure, le temps sur la voie publique sera la règle et le temps au commissariat ou à la brigade l'exception* ».

Ces mesures d'affichage sont d'autant plus problématiques que rien ne semble objectivement les justifier. Le Conseil d'Etat a ainsi déploré, dans son avis consultatif, un manque de données sur la situation et l'évolution des phénomènes d'insécurité et de délinquance au cours des dernières années, ainsi qu'une absence d'évaluation des résultats des nombreuses lois et mesures adoptées dans ce domaine depuis 2018, « *ne permettant pas d'apprécier l'opportunité des mesures proposées* ».

3 – Un budget historique mais dans quel objectif ?

Le ministère de l'Intérieur se vante d'une augmentation croissante et « *inégalée de plus de 10 milliards d'euros* » pour « *renforcer notre réponse opérationnelle face à la subversion violente* »⁵.

Outre que la ventilation de ces sommes interroge quant à la place donnée à la filière investigation par rapport à celle de la sécurité publique, ou encore à la question de l'immigration, le Conseil d'État a justement souligné que le ministère de l'Intérieur se devait de justifier d'une présentation de la situation et de l'évolution des phénomènes d'insécurité et de délinquance au cours de ces dernières années ainsi qu'une évaluation des résultats des nombreuses lois et mesures adoptées dans ce domaine depuis 2018.

Mais surtout, cette augmentation des moyens des forces de sécurité intérieure, prévue aux articles 1 et 2, corrélée à une modification de pans entiers de la procédure pénale est proposée sans augmentation proportionnelle du budget du ministère de la Justice, si ce n'est en termes de construction de places de prisons, démontrant une fois encore le peu d'importance accordée à la finalité revendiquée de l'amélioration de la réponse pénale ou de la protection de la société.

L'on voit effectivement mal comment le budget de la justice, trois fois inférieur à celui de l'intérieur⁶ et ce, malgré la nouvelle hausse annoncée de 8 %, parviendrait à assurer un traitement judiciaire utile des procédures alors diligentées, si ce n'est en automatisant et dégradant son intervention, au détriment de la garantie des droits des citoyens.

Pour mémoire, la dépense française en matière de sécurité occupe déjà la 6^e place des classements européens : 331 euros par an et par habitant, contre 286 euros en moyenne dans l'Union européenne en 2021⁷ soit avant le doublement des forces de sécurité intérieure (149058 ETPT).

5 Rapport annexé

6 la France consacre seulement 72,53 euros à sa justice, contre une moyenne de 85,80 euros dans les pays de PIB comparable (rapport 2022 CEPEJ)

7 Sécurité et société, Insee référence 2021

4 – Les deux faces de la « révolution numérique » du ministère

L'**article 3**, comme les deux suivants, est inséré dans le titre relatif à la prétendue « révolution numérique du ministère ». Il assimile cependant, à tort, la saisie des cryptomonnaies au renforcement de la lutte contre la cybercriminalité, alors que la détention de cryptomonnaies ne relève pas de la cybercriminalité et qu'une véritable volonté d'investir dans cette lutte devrait plutôt conduire à un investissement conséquent de la filière investigation, que ce texte contribue à fragiliser au profit de celle de la sécurité publique.

De même, sous couvert de protection des citoyens et d'amélioration du traitement de la cybercriminalité, le contenu de l'**article 4** est assez éloigné des objectifs qui lui sont assignés : il aura d'abord pour effet de valider, sur le principe, le paiement des rançons par les assureurs, tout créant une exclusion de garantie pour les victimes qui n'auraient pas déposé plainte quasi-immédiatement et avant tout paiement de la rançon. En définitive, cette disposition a pour effet de protéger davantage l'assureur que la victime compte-tenu du grand nombre de situations dans lesquelles les victimes n'iront pas déposer plainte ou déposeront plainte trop tard ; à cet égard, le délai de 24 heures pour déposer une plainte (ou une pré-plainte, suite à l'amendement du texte par le Sénat) apparaît bien trop bref.

Si la révolution numérique du ministère de l'Intérieur reste introuvable dans ces dispositions, cela ne doit pas cacher les ambitions largement développées au sein du **rapport annexé** concernant la vision fantasmée – et effrayante – du métier de policier transformé en *cyborg*, où les outils numériques et les gadgets technologiques sont présentés comme le moyen ultime de parvenir à l'efficacité de la lutte contre la délinquance. Les nouvelles tablettes, caméras piéton ou embarquées, la promotion de l'exploitation des données par intelligence artificielle, sont autant d'outils de surveillance que le rapport prévoit d'instaurer ou d'intensifier. Le ministère rêve même de l'utilisation de « lunettes ou casques de réalité augmentée » permettant d'interroger des fichiers automatiquement en intervention⁸, ou encore de « frontières connectées » avec contrôles biométriques, drones ou capteurs thermiques. Sans même évoquer la question du coût démesuré de l'acquisition et de l'entretien de l'ensemble de ces équipements, le Syndicat de la magistrature s'étonne de la vision du futur développée par ce rapport annexé, déshumanisée et reposant sur la surveillance généralisée.

Bien qu'il ne relève pas de cette « révolution numérique », l'**article 6** du projet de texte, visant à développer la visioconférence pour l'audition des victimes s'inscrit dans cette même confusion entre efficacité et rapidité. Si elle peut répondre à une évolution souhaitée par certains plaignants familiers des démarches en ligne et pour lesquels le dépôt de plainte est uniquement vécu comme une formalité administrative permettant de justifier de leur préjudice auprès de leur assurance, cette extension de la visio-audition ne peut pas décemment s'inscrire dans un titre consacré à « *l'amélioration de l'accueil des victimes* ». Ce dispositif, qui entraînera nécessairement de nouveaux coûts matériels non détaillés par l'étude d'impact, générera une inégalité de traitement entre les victimes selon leur propre équipement numérique ; il semble surtout peu compatible avec la mise en place d'un parcours de prise en

8 Alinéa n°360 du rapport annexé adopté par le Sénat (<https://www.senat.fr/leg/pjl22-002-rapport-annexe.pdf>)

charge adaptée des victimes dans les commissariats (psychologues sur place, temps et effectifs totalement dédiés et pleinement formés à la prise de plainte). Ce dispositif serait en effet intégré, selon l'étude d'impact, à une plate-forme centralisée « démétropolisée » fonctionnant 7j/7 et 24h/24, ne comptant qu'une cinquantaine d'agents avec des rendez-vous à prendre en ligne, laissant augurer un temps minuté pour chaque audition contrairement à une audition dans les locaux. Cela encourage enfin le développement plus général d'une culture de la visio-conférence, ainsi que le précise le rapport annexé⁹, ce qui a déjà démontré ses limites en matière judiciaire quant à l'efficacité de l'accès au juge et ne peut ici que continuer de nous alerter.

5 – La cavalerie législative en matière de droit pénal et de procédure pénale

Il n'appartient pas au ministre de l'Intérieur de présider aux destinées du droit pénal et de la procédure pénale, dont toute réforme devrait se faire sous l'égide du ministère de la Justice, à l'occasion d'un débat parlementaire serein et éclairé par les avis des professeurs de droit et de l'ensemble des praticiens, tant les enjeux de cohérence et d'équilibres globaux sont, en la matière, essentiels dans une société démocratique où doit être garantie la séparation des pouvoirs. Ce n'est pourtant pas le choix adopté par le gouvernement qui dissémine dans ce projet de texte des modifications ponctuelles mais substantielles de la procédure pénale et du droit pénal, dont la plus redoutable est, selon nous, l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (voir *infra*).

Pour autant, le ministre de l'Intérieur nous semble même échouer à répondre à la prétendue demande sempiternelle des forces de sécurité intérieure visant à simplifier les outils juridiques et procéduraux encadrant leur action, puisqu'il ajoute ici une nouvelle couche au millefeuille législatif, notamment en proposant l'aggravation de l'outrage sexiste dans certains cas (**article 7**) alors même que l'arsenal répressif permet d'utiliser d'autres qualifications pénales pour appréhender ces comportements. Par ailleurs, sanctionner ledit outrage plus sévèrement apparaît d'autant plus inutile et inopportun que la répression de l'outrage sexiste n'a donné aucun résultat probant, le Conseil d'État ayant souligné l'absence d'évaluation des politiques publiques actuelles.

En s'immisçant dans le champ du droit pénal, ce projet de texte est également un feu vert donné aux parlementaires qui y verront un support à de multiples amendements répressifs échappant à toute étude d'impact et n'ayant pour seule limite que leur inventivité. C'est ainsi que plusieurs articles de cet acabit ont d'ores et déjà été ajoutés au texte initial, démontrant, s'il en était encore besoin, les dangers d'un tel procédé.

Ainsi, l'**article 7 bis** ajouté au projet de texte par le Sénat vise à aggraver les peines encourues au titre des infractions de violences faites aux élus, de refus d'obtempérer ou de rodéos urbains, sans qu'il soit possible de rattacher ces dispositions à une question de

⁹ « La télécommunication audiovisuelle sera privilégiée pour certains actes d'enquête (exemple : prise de plainte) ou pour les auditions (exemple : pour les auditions par le juge de la liberté et de la détention des étrangers placés en CRA afin d'éviter les transferts et gardes chronophages). ». Rapport annexé, alinéa n°136

programmation et d'orientation pour le ministère de l'Intérieur, ni même au titre du chapitre « *Mieux lutter contre les violences intrafamiliales et sexistes et protéger les personnes* ». Les motifs invoqués par le rapporteur au soutien de cet amendement nous paraissent d'ailleurs pour le moins déplacés en ce qui concerne le délit de refus d'obtempérer (« *Cet amendement entend envoyer un message de fermeté afin de dissuader les conducteurs d'automobile de commettre cette infraction* ») alors, d'une part, qu'il est établi que l'augmentation des peines encourue ne produit jamais l'effet dissuasif escompté, le passage à l'acte étant multifactoriel et ne s'inscrivant pas dans un calcul coût-avantage fondé sur la peine encourue et, d'autre part, qu'aucune disposition n'est ici prévue pour répondre, dans le même temps, à l'augmentation particulièrement préoccupante du nombre de personnes mortes sous les tirs de la police à l'occasion de refus d'obtempérer. L'on ne peut ici que regretter l'absence d'analyse globale de ce phénomène social, la logique du chiffre prévalant encore une fois sur un examen approfondi de l'utilité des politiques publiques en la matière.

L'**article 7 ter**, également ajouté par les sénateurs en dépit d'un avis défavorable de la commission, ajoute une circonstance aggravante aux infractions de violences et de meurtre lorsqu'elles ont été commises « à la suite d'une réaction disproportionnée de l'auteur qui s'est senti offensé par la victime ». Outre les critiques que mérite cet article de modification de la loi pénale, au même titre que les deux articles précédents, il convient de souligner ici la vacuité juridique d'une telle qualification de « violences gratuites » et l'impossibilité de la manier en pratique (il appartiendrait effectivement à la partie poursuivante d'apporter la preuve impossible de l'absence de mobile, en plus de la démonstration de l'existence d'un élément intentionnel). Les débats autour de cet amendement nous auront, par ailleurs, fortuitement permis d'apprendre que le garde des Sceaux et le ministre de l'Intérieur travaillaient à la mise en place de « substituts spécialisés sur le sujet des violences gratuites », alors même que rien ne permet d'établir qu'il s'agisse là d'un type de faits qui augmenterait « *de manière exponentielle* » ainsi que le prétend l'un des auteurs de l'amendement, et qui justifierait un traitement et une répression spécifiques.

Dans le même esprit, l'**article 14 bis**, ajouté au projet initial par les sénateurs, modifie en profondeur l'élément matériel du délit de menaces en abandonnant l'exigence d'une réitération ou d'une matérialisation de la menace par écrit, image ou objet. Détricotant les éléments constitutifs d'une infraction existante afin de faciliter la répression d'une nouvelle infraction, cet article fragilise l'essence même de cette incrimination. Ce faisant, d'une part, il étend le filet pénal à l'hypothèse d'une menace verbale isolée, jamais réitérée, mais surtout, d'autre part, il la met sur le même plan qu'une menace réitérée ou adressée par écrit, image ou objet. Cet article nous semble devoir être abandonné tant il ajoutera de confusion à l'échelle des peines et des valeurs sociales protégées, et risquera d'engorger encore davantage les tribunaux de nouveaux délits, sans étude d'impact et évaluation préalable des dispositifs en cours et de leur éventuelle inefficacité, et au détriment du traitement des délits les plus graves.

Enfin, la modification, prévue par l'**article 8**, de la circonstance aggravante du délit d'abus de faiblesse commis dans le cadre d'un groupement s'apparente également à un cavalier législatif au sein de ce projet de LOPMI. Si le rapport annexé indique qu'il s'agit là d'une « *mesure de simplification technique nécessaire pour rendre plus efficace le travail des OPJ au quotidien* » et explique que l'objectif est d'« *appliquer les techniques spéciales d'enquête*

au délit d'abus de faiblesse en bande organisée, afin de faciliter le travail des enquêteurs dans la lutte contre les dérives sectaires », aucune précision n'est apportée quant aux phénomènes sectaires concernés, ce qui aura donc naturellement pour effet d'étendre de façon particulièrement large les hypothèses de recours à l'utilisation de certaines techniques spéciales d'enquêtes (sonorisations, infiltrations, etc.), y compris lorsque le phénomène sectaire est purement putatif.

Face à cette tentation fréquente et toujours plus forte d'étendre les régimes d'enquête les plus intrusifs, il doit de nouveau être rappelé que la limitation des techniques spéciales d'enquêtes aux faits les plus graves et les plus complexes permet d'abord d'empêcher un usage arbitraire et disproportionné de celles-ci par les forces de sécurité intérieure, afin de préserver les libertés individuelles de tout un chacun. Il ne s'agit donc pas de simples lourdeurs procédurales entravant l'efficacité des enquêtes mais de garanties essentielles à l'équilibre procédural dans un Etat de droit. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature invite également les députés à la plus grande prudence en la matière, ce qui devrait les conduire à renoncer à l'extension de ces techniques spéciales d'enquête aux autres cas envisagés par ce même article 8 (recherche d'une personne en fuite et crimes sériels), pour lesquels les OPJ peuvent déjà avoir recours à une large série d'actes d'enquête prévus pour la flagrance – donc avec la garantie procédurale d'une limite dans le temps – et, dans l'hypothèse des crimes sériels, à tout ce qu'est censée permettre l'ouverture d'une information judiciaire – donc avec la garantie procédurale d'un contrôle par un juge d'instruction.

6 – La déconstruction rampante de la filière investigation

Selon l'exposé des motifs, *« grâce au numérique et à une meilleure gestion des effectifs, à l'abandon de tâches périphériques qui ne sont pas le cœur de métier des forces de l'ordre et à la simplification de la procédure, le temps sur la voie publique sera la règle et le temps au commissariat ou à la brigade l'exception »*. La logique qui sous-tend ce projet de LOPMI ne pouvait pas être plus clairement exposée : les « forces de l'ordre » auraient donc un « cœur de métier », et celui-ci s'exerce sur la voie publique. Il ne s'agit donc manifestement pas du métier d'enquêteur, sacrifié sur l'autel des politiques d'affichage et d'occupation de l'espace public, ainsi que nous avons déjà pu le dénoncer dans le cadre de notre audition par les missions d'information sur la réforme de la police nationale¹⁰.

Malgré la revendication assumée de ces objectifs, ce projet de texte tente néanmoins d'en euphémiser les effets en prétendant, au contraire, « renforcer la filière investigation » et répondre à la crise d'attractivité qu'elle traverse. C'est ainsi l'objet annoncé des **articles 9 et 10**, qui prétendent, en facilitant l'accès au « bloc OPJ » (modules de formation suivis de l'habilitation à exercer les fonctions d'OPJ), renforcer l'attractivité de la filière. Toutefois, il ressort le plus souvent de nos échanges avec les enquêteurs de PJ que ce problème d'attractivité de la filière investigation résulte davantage de la perte de sens – qui n'est pas sans rappeler celle exprimée par les magistrats¹¹ – du métier d'enquêteur, de plus en plus soumis à des objectifs chiffrés détachés de la qualité de l'investigation, et traversé par le

¹⁰ [Lien vers nos observations](#) développées devant la commission des lois

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 les garanties des libertés individuelles est totalement insuffisante au sein de la formation initiale, ce qui n'a manifestement pas vocation à s'améliorer d'après le rapport annexé, qui prévoit au contraire de renforcer la formation au titre des modules dits « violences urbaines » et stand de tirs. Ce renforcement ne peut que nous inquiéter à l'heure où la France est le pays qui connaît le plus de personnes tuées par la police en Europe.

Le Syndicat de la magistrature s'inquiète ainsi de la déconstruction de la filière investigation, les objectifs de la LOPMI étant par ailleurs clairement de favoriser la filière sécurité publique alors que le travail d'enquête – qui est le socle sur lequel repose toute la justice pénale – nécessite un investissement en formation et en temps incompressible et incompatible avec une logique d'affichage d'une présence policière dans l'espace public.

La création d'assistants d'enquête s'inscrit également dans ce souci de simplification et d'optimisation du temps de travail du fonctionnaire de police au détriment de la protection des droits des citoyens qu'il est justement censé garantir. Les assistants d'enquête montrent la déspecialisation du métier d'enquêteur au profit de la sécurité publique et plus précisément du maintien de l'ordre.

Il convient de rappeler également que les articles ci-dessus répondent à une demande forte des syndicats de police de simplification de la procédure pénale ressentie comme alourdissant leur travail alors qu'il convient de rappeler que les différentes procédures n'ont été enrichies que dans le sens d'une meilleure garantie des droits des citoyens, la procédure de garde à vue par exemple étant depuis rendue conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Syndicat de la magistrature s'inquiète de la suppression, prévue par **l'article 11**, du filtre des réquisitions du procureur de la République pour procéder à certains actes d'enquête. Cette suppression, insérée dans un titre intitulé « renforcer la filière investigation » révèle que la simplification souhaitée ne peut se faire sans porter atteinte aux droits des justiciables : le but des réquisitions est effectivement d'assurer un filtre, une étape de vérification du cadre, par la hiérarchie policière et l'autorité judiciaire, visant à éviter des actes soit inopportuns soit nuls et risquant de fragiliser la procédure dans son entier. Ce filtre consiste notamment à s'assurer de l'habilitation (donc de l'agrément obtenu en amont dans un domaine aussi sensible que la consultation de certains fichiers) ou de la prestation de serment alors réalisée d'exercer sa mission avec probité et impartialité.

Les **articles 12 et 13** visent à pallier les carences de la procédure pour éviter les nullités qui pourraient être prononcées par le magistrat et dont le seul but est de protéger les justiciables

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.

dont les droits n'auraient pas été garantis. Plutôt que de renforcer l'effectivité du contrôle de l'enquête par l'autorité judiciaire ou de former de manière efficiente à la procédure pénale les personnels habilités, notamment au regard des enjeux de protection du citoyen, le projet de loi fait le choix, d'une part, d'entériner et élargir la pratique des réquisitions générales et, d'autre part, de vider de sa substance la portée pratique de l'exigence d'habilitation. Le syndicat de la magistrature s'inquiète de l'extension considérable du nombre et de la qualité des agents qui pourront ainsi accéder à des données personnelles recueillies dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire et de ce que le projet de loi entende ici simplifier la procédure non pas dans une démarche d'accès au juge et au droit mais uniquement pour éviter aux forces de l'ordre de voir des procédures défailtantes annulées.

Sur le même registre, l'**article 13 bis** confie aux agents de police judiciaire des prérogatives jusqu'alors réservées aux officiers de police judiciaire, dont, notamment, la mission de se rendre sur les lieux et de procéder aux premières constatations en cas de mort ou de blessure grave d'origine inconnue ou suspecte, sous le contrôle de l'officier de police judiciaire. Bien qu'il s'agisse là d'une disposition ajoutée au projet de texte par le Sénat, elle embrasse également la logique que nous dénonçons plus haut et fait le choix de l'affaiblissement de la rigueur des enquêtes – y compris pour les faits les plus graves – pour répondre à un prétendu besoin de « simplification ».

7 – AFD : l'extension d'une procédure injuste, dangereuse et inefficace

S'il n'était possible de n'apporter qu'une seule modification à ce projet de loi, la suppression pure et simple de l'**article 14** aurait notre préférence, avec son remplacement par un article de suppression de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle (AFD) ou de réduction de son champ d'application, tant cette procédure concentre de reculs pour les droits des citoyens, pour la place de l'autorité judiciaire et *in fine* de dangers pour les équilibres démocratiques.

Dès la création en 2016 de l'AFD, initialement calquée sur la procédure de l'amende forfaitaire contraventionnelle, le Syndicat de la magistrature a alerté sur les dérives possibles de cette procédure, davantage motivée par un objectif de répression accrue et de récupération du contrôle des politiques pénales par le ministère de l'Intérieur que de désengorgement des tribunaux ou de simplification au profit du citoyen¹². *A fortiori*, nous avons vivement dénoncé son extension à de nouveaux délits en 2019 et plus particulièrement au délit d'usage de stupéfiants, pour lequel l'AFD manifeste une illusoire fermeté et entraîne de réels effets pervers¹³. Ces effets pervers se sont, au demeurant, très rapidement manifestés à la suite de l'explosion du nombre d'amendes prononcées depuis le début de son extension sans le moindre effet sur le niveau de consommation de stupéfiants en France, ce que nous avons souligné collectivement avec de nombreuses autres organisations¹⁴. De façon plus générale, au-delà de l'AFD appliquée à l'usage de stupéfiants, plusieurs travaux de recherche ont objectivé le caractère fondamentalement discriminatoire de cette procédure (souvent associée

12 [Lien vers notre communiqué du 24 juillet 2016 : "J21 : les stocks pour seule ambition"](#)

13 [Lien vers notre porte étroite au Conseil constitutionnel et à notre communiqué du 5 mars 2019](#)

14 [Lien vers notre communiqué de presse collectif du 30 juillet 2020](#)

à l'usage discriminatoire du contrôle d'identité), l'illusion de son contrôle par l'autorité judiciaire, ou encore les compromissions qu'elle nécessitait avec des principes juridiques essentiels en démocratie¹⁵.

Dans ces conditions, nous ne pouvons donc qu'exprimer la plus franche opposition à la perspective d'une nouvelle extension du champ d'application de l'AFD à la liste de nouveaux délits adoptée par le Sénat (filouterie de carburant, violation des règles au chronotachygraphe, atteintes à la circulation des trains, intrusion non autorisée dans une école, délits relatifs aux chiens d'attaque, délits relatifs à la réglementation de la profession d'exploitant de taxi, ou encore délit d'entrée par force et en état d'ivresse dans une enceinte sportive lors d'une manifestation sportive...). Il convient d'ailleurs de souligner que le type de délits sélectionnés par les sénateurs et le gouvernement est loin d'être indifférent puisqu'il vise encore, pour l'essentiel, des infractions commises sur l'espace public et dont les auteurs sont souvent en situation de précarité ou sont issus de mouvements contestataires. Si nous ne plaidons pas pour la généralisation de l'AFD à tous les délits, force est néanmoins de constater que cette « sélection » introduit donc une discrimination légale qui s'ajoutera au recours lui-même discriminatoire à cette procédure d'après les travaux de recherche évoqués ci-avant.

L'étude d'impact nous semble sur ce point particulièrement indigne de l'information que méritent les parlementaires pour délibérer de façon éclairée sur la question : il est en effet inacceptable de suggérer que la généralisation de l'AFD à 3900 délits n'aurait aucun impact social, aucun impact sur les services administratifs, aucun impact économique et financier, et aucun impact sur les particuliers (sic)¹⁶.

Concernant l'impact social et l'impact sur les particuliers, outre les risques de discriminations relevés ci-avant et la reconnaissance implicite par l'étude d'impact elle-même que la généralisation de l'AFD n'aurait pas d'effet concret sur l'évolution de la délinquance, il doit être souligné que la procédure d'AFD – entièrement dématérialisée – confiée à l'agent verbalisateur, sans qu'aucune vérification ne soit possible, le rôle d'informer la personne verbalisée sur le sens de la procédure, sur la signification de la signature qu'elle appose sur la tablette numérique, sur ses droits de recours, etc. Cet abandon de garanties procédurales censées permettre les droits de la défense aura nécessairement un impact sur l'exercice des droits de la défense par les particuliers. Pire encore, le ministre de l'Intérieur a soutenu en débat public devant les sénateurs que le recueil de la signature de la personne interpellée pouvait être issu d'une pression opérée par l'agent verbalisateur, qui pourrait la menacer, à défaut de signature, de la déférer devant le procureur de la République¹⁷.

Concernant ensuite l'impact sur les services administratifs, il doit être rappelé que le « contrôle qualité » opéré sur les centaines de milliers d'AFD déjà prononcées chaque année depuis l'extension de la procédure à l'usage de stupéfiants est censé être assuré pour tout le territoire national par le parquet de Rennes. Cependant, le procureur de la République de Rennes a

15 Plusieurs de ces travaux, dont ceux d'Aline Daillère, ou de la Pr. Virginie Gautron ont été présentés lors d'un [colloque que nous avons organisé le 14 octobre 2022](#)

16 Etude d'impact, pp. 120 et 121

17 https://www.senat.fr/seances/s202210/s20221013/s20221013011.html#par_1726

uniquement pu affecter trois magistrats à cette mission (soit moins de trois ETP, puisque les magistrats concernés ont évidemment d'autres attributions et participent au service général du tribunal judiciaire). Il ne peut donc pas être sérieusement prétendu que la procédure d'AFD garantit suffisamment la séparation des pouvoirs grâce au contrôle assuré par le procureur de la République, tout en envisageant sa généralisation à des milliers de nouveaux délits sans prévoir, parallèlement, une augmentation substantielle des effectifs censés assurer ce contrôle. Enfin, contrairement à l'argument qui aura manifestement réussi à rassurer le Conseil constitutionnel en 2019, l'agent qui établit l'amende forfaitaire délictuelle n'agit pas – concrètement – « *sous la direction du procureur de la République et conformément aux instructions générales ou particulières qu'il lui délivre* »¹⁸, puisque ce dernier n'a aucun moyen de contrôle sur les AFD qui auraient été délivrées en dehors du cadre de ses instructions générales ou particulières, les procès-verbaux électroniques étant transmis automatiquement au parquet de Rennes qui ne contrôle pas non plus, pour chaque AFD, la conformité aux directives des parquets locaux. Au delà du problème de l'absence de garanties contre l'arbitraire de l'agent verbalisateur, il est donc également assez probable que les éventuelles directives générales ou particulières du préfet ou du ministre de l'Intérieur l'emportent sur celles du procureur de la République.

Il est enfin surprenant de considérer que cette généralisation de l'AFD ne requiert, toujours selon l'étude d'impact, aucune consultation préalable – en particulier de la CNIL – alors même que la procédure d'AFD reposera nécessairement, en pratique, sur un détournement de finalité des fichiers de police et de gendarmerie puisque le casier judiciaire ne leur est pas accessible et que l'état de récidive empêche, sauf exception, le recours à l'AFD.

L'absence de bilan (autre que statistique) du recours à l'AFD selon les modalités déjà en vigueur, la mise à distance systématique de l'autorité judiciaire, la suppression de garanties procédurales contre la possibilité de sanctions arbitraires, l'absence de recul sur l'effet de l'AFD sur la délinquance, la banalisation (en trompe l'œil) de l'inscription au casier judiciaire, le risque paradoxal d'engorgement des tribunaux (pour des réitérations jusqu'alors non poursuivies et faisant l'objet de rappels à la loi ou autres alternatives aux poursuites), l'abandon d'une prérogative de l'autorité judiciaire au profit du pouvoir discrétionnaire des comptables publics chargés du recouvrement des AFD, et surtout la violence de ce nouvel outil répressif pour les personnes auxquelles il sera appliqué, sont autant de raisons pour lesquelles nous espérons de l'Assemblée nationale qu'elle empêche l'extension envisagée.

8 – La gestion de crise, prétexte à un état d'urgence permanent

L'article 15 a pour objet de permettre au préfet, en cas de crise, de placer l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat sous son autorité. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis du 10 mars 2022, ce texte n'a donc pas « *pour objet, ni pour effet, d'habiliter l'autorité administrative à prendre des mesures restrictives de libertés qu'elle ne peut prendre en temps normal* »¹⁹. Si cela semble évident au Conseil d'Etat, il nous semblerait

18 [Décision n°2019-778 DC, considérant n°249](#)

19 Avis CE n°404913 du 10 mars 2022, paragraphe n°13

néanmoins utile d'introduire cette précision au sein du texte : la rédaction actuelle laisse effectivement subsister un risque de confusion et d'interprétation extensive du pouvoir de prendre « *les décisions visant à rétablir l'ordre public* » que cet article 15 prend bien la peine de distinguer des mesures relevant des opérations de secours, par l'emploi de la conjonction « ou ». L'ajout de cette précision apparaît d'autant plus nécessaire que les hypothèses de crises énumérées par ce texte recouvrent elles-mêmes une très grande diversité de situations et que la jurisprudence récente des juridictions administratives permet d'établir, si besoin était, qu'un usage abusif de leurs pouvoirs de police administrative par certains préfets n'est pas qu'une hypothèse d'école.

À titre d'exemple, les évènements du stade de France du 28 mai 2022 ou les décisions prises face au mouvement des gilets jaunes ont montré toutes les limites de l'approche purement répressive du maintien de l'ordre par les préfets.

La rédaction trop souple de cet article ultime a toutefois le mérite de dévoiler une fois de plus les objectifs de ce projet de loi ; le Syndicat de la magistrat exhorte les parlementaires à s'en saisir pour poser plus globalement la question de la place de la police en France : celle d'une milice institutionnelle garante de l'ordre républicain ou d'une force de protection de nos concitoyens et donc soucieuse du respect de leurs droits ?