

Paris, le 30 avril 2024

**Observations du Syndicat de la magistrature à la suite de son audition
devant la mission d'information de l'Assemblée nationale
visant à évaluer l'efficacité de la politique de lutte contre les trafics de stupéfiants**

*ces observations sont formulées en réponse au questionnaire
adressé par la mission parlementaire aux organisations syndicales*

I - Comment les principales orientations de politique pénale définies pour lutter contre le trafic de stupéfiants sont-elles mises en œuvre par les parquets ? Quelles sont les principales orientations des poursuites ordonnées par les parquets ? Pouvez-vous identifier les cas dans lesquels est privilégié le recours aux alternatives aux poursuites ?

La lutte contre le trafic de stupéfiants est, depuis de nombreuses années, appréhendée comme une priorité de politique pénale, entraînant deux séries de conséquences. D'une part, la police judiciaire consacre un maximum de ses moyens au versant « voie publique » de ce contentieux, au détriment d'autres procédures pourtant également liées à l'économie souterraine constituée par les trafics de stupéfiants et qui nécessiteraient une mobilisation de grande ampleur (en particulier, le blanchiment, et de façon générale, la délinquance économique et financière ; les [observations](#) produites par le Syndicat de la magistrature dans le cadre de la proposition de loi en cours d'examen visant à améliorer l'efficacité des procédures de saisies et de confiscations revient sur ces différents points). D'autre part, les activités judiciaire et policière sont fréquemment placées au service de la communication de l'exécutif relative à la sécurité publique, d'où le recours fréquent aux réponses rapides, aux opérations coup de poing, aux « actions place nette » : ces pratiques semblent davantage imprégnées par une logique démagogique et court-termiste de gestion de l'ordre public que par une logique de lutte contre les réseaux de criminalité organisée.

Ce schéma, qui est sous-tendu pour rappel par la prévalence d'objectifs chiffrés dans l'institution judiciaire comme policière, a des répercussions concrètes sur le quotidien des juridictions. Il conduit notamment les parquets à multiplier le recours aux audiences de comparution immédiate visant des personnes faiblement impliquées mais concentrant de multiples difficultés socio-économiques. Il les conduit aussi à axer les enquêtes préliminaires et les poursuites sur le démantèlement de réseaux locaux de faible ampleur, appartenant au « bas du spectre » du trafic de stupéfiant.

Malgré un dispositif parmi les plus répressifs d'Europe tant pour l'usage que la circulation des produits stupéfiants, et des politiques pénales n'ayant toujours pas démontré la moindre efficacité

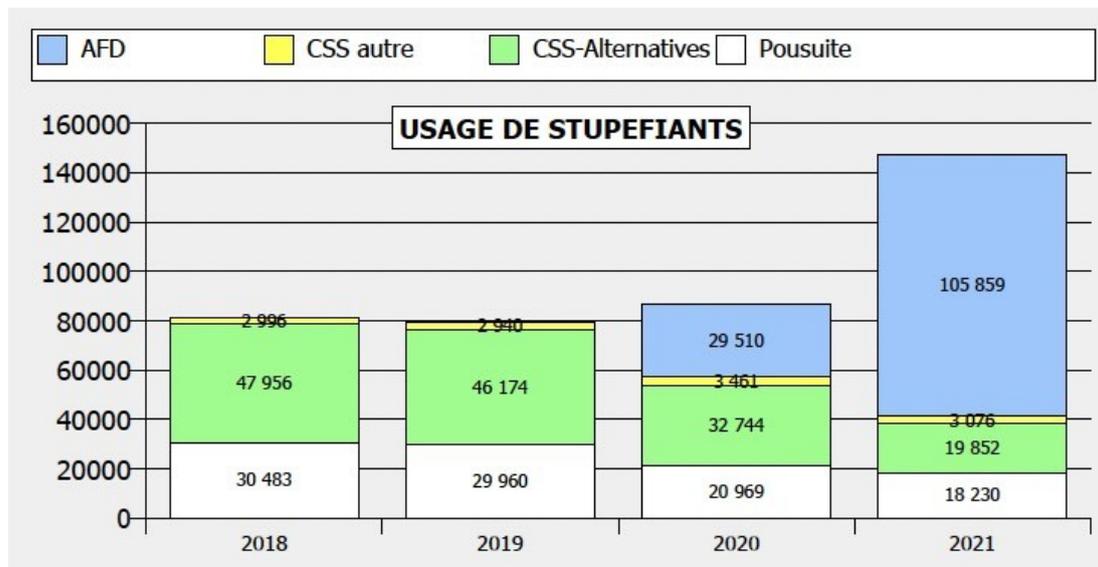
sur le long terme, le débat politique sur l'objet de la présente mission d'information reste particulièrement rare.

Il doit pourtant mettre en jeu bien d'autres politiques publiques que la répression, compte-tenu de l'importance centrale que jouent les conditions sociales d'existence des différents protagonistes du trafic de stupéfiants : cette logique s'illustre particulièrement par l'incorporation de mineurs ou de personnes en situation irrégulière. Or, le prisme pénal ignore, voire aggrave cette logique et déstructure l'assistance éducative et la prise en charge des mineurs. Notamment dans les quartiers concernés, les mineurs sont appelés très tôt, et de plus en plus tôt, non pas nécessairement à s'impliquer dans le trafic mais à s'y *acculturer* et jusqu'à générer une dépendance à la fois sociale, financière, et *in fine* « professionnelle ».

Malgré le caractère structurellement inégalitaire du phénomène du trafic de stupéfiants, la politique pénale de court terme décrite ci-avant a pour effet de s'attaquer en priorité au « prolétariat » du trafic, de façon largement improductive : le démantèlement d'un point de deal produit des effets quelques jours à peine, voire moins et n'a pas pour effet de réhabiliter le quartier concerné mais plutôt d'y créer de l'agitation ; en revanche, l'incarcération massive pour des durées importantes a pour effet de désocialiser et d'ancrer dans des dynamiques criminogènes ou délinquantielles des prévenus ou des condamnés qui sont, bien souvent, des jeunes majeurs racisés issus de quartiers défavorisés.

Les observations des magistrats de terrain indiquent que les qualifications à disposition pour qualifier les faits de trafic de stupéfiant – pour lesquels la peine de dix ans est invariablement encourue – ne permettent pas de dimensionner les poursuites de façon adaptée, compte-tenu de la diversité des degrés d'implication possibles dans les réseaux de trafic de stupéfiant. En outre, même lorsque les enquêteurs disposent de peu d'éléments, ce sont bien souvent l'ensemble des qualifications caractéristiques du trafic de stupéfiants qui sont retenues (transport, acquisition, détention, offre ou cession non autorisés de stupéfiants) et ce sur une période de temps très large, le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel devant ensuite « faire le tri ». S'il est dans une certaine mesure compréhensible de raisonner en entonnoir – l'enquête ayant pour objectif de faire émerger la vérité sur la base des éléments initialement recueillis – cette pratique a tendance à se généraliser, ce qui peut avoir de véritables conséquences sur la personne présumée innocente (notamment s'agissant des mesures de sûreté), alourdir les débats, ou même susciter des erreurs, notamment lorsque l'affaire est orientée en comparution immédiate.

Les alternatives aux poursuites ou les classements sans suite, quasi inexistantes pour les faits de trafic ont, par ailleurs, été totalement phagocytés par le développement des amendes forfaitaires délictuelles en matière de consommation de stupéfiants qui s'y sont largement substituées d'après les statistiques élaborées par l'observatoire de la forfaitisation des délits :



II - Quel regard portez-vous sur les techniques spéciales d'enquête susceptibles d'être mises en œuvre dans les affaires liées au trafic de stupéfiants ? Vous paraissent-elles adaptées et suffisantes ?

La procédure dérogatoire en matière de délinquance et de criminalité organisée étant applicable à la législation sur le trafic de stupéfiant, celle-ci est mise en œuvre pour un nombre extrêmement important de procédures y compris pour celles concernant des faits de moindre gravité, voire de très faible ampleur, ce qui fausse de façon récurrente la hiérarchisation des atteintes admissibles aux libertés individuelles dans la conduite des enquêtes pénales. En pratique, les techniques spéciales d'enquête le plus fréquemment employées, et ce autant par les JIRS que par les services non-spécialisés, que sont les interceptions téléphoniques, les géolocalisations, dans une moindre mesure les sonorisations et captations d'images ainsi que les IMSI-catcher, sont autant d'atteintes à la vie privée qui mériteraient d'être mobilisées par l'institution judiciaire de façon plus adaptée et mieux dimensionnée aux enjeux propres à chaque dossier.

Malgré cet éventail particulièrement large de techniques d'enquêtes à disposition, un problème particulièrement préoccupant persiste depuis plusieurs années concernant le recours massif aux réquisitions de données de connexion malgré un vide juridique interne et une contradiction avec la jurisprudence de la cour de justice de l'Union européenne. Cette situation alimente un « risque procédural » qui est principalement exploité par les têtes de réseaux qui n'hésitent pas à saisir la Cour de cassation. Il est prévisible que la CJUE ne se contente pas d'un ersatz de contrôle judiciaire de ces réquisitions.

III - Quels sont les enjeux spécifiques de l'instruction en matière d'affaires liées au trafic de stupéfiants (par exemple, les spécificités dans la construction du dossier d'instruction avec la scission des dossiers complexes pour en faciliter le jugement) ?

Les spécificités de l'instruction en cette matière renvoient majoritairement à l'ampleur des procédures du fait du nombre important de mis en cause et consécutivement du nombre encore plus important d'actes d'instruction à effectuer (techniques spéciales d'enquête, interrogatoires, enquêtes de personnalité, prolongations de détention provisoire, gestion des contrôles judiciaires, contentieux des scellés et des demandes d'acte), le tout pour une efficacité qu'il convient, nous l'avons évoqué, de remettre largement en question. Il convient aussi de souligner le caractère particulièrement chronophage de l'exploitation de la masse d'informations générées par la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête, la temporalité étant l'un des enjeux principaux de l'instruction des affaires liées au trafic de stupéfiants. Ainsi, l'exploitation de téléphones ou de matériel informatique

prend parfois jusqu'à plus d'un an, voir deux, délais pendant lesquels les investigations stagnent et les délais de détention provisoire s'allongent. Ces éléments impliquent un surcroît de temps et d'investissement de la part des parquets et des juges d'instruction de façon à garantir l'efficacité des investigations en cette matière, parfois au détriment d'autres procédures relatives à des infractions plus graves, notamment d'atteintes aux personnes.

Par ailleurs, du fait du caractère transnational de la criminalité organisée liée à l'importation et à la circulation des produits stupéfiants, la dimension internationale des affaires est plus fréquente qu'en d'autres matières, de même que la multiplicité de mis en cause.

Enfin, sont ponctuellement constatées par les magistrats et professionnels de terrain des pratiques de défense procédurale susceptibles de constituer des stratégies dilatoires ou déloyales, ayant sinon pour objet, du moins pour effet, des remises en liberté ou la présence de pools d'avocats coordonnés entre eux, pour assister l'ensemble des protagonistes d'une procédure. S'il n'est nullement question de remettre en cause la pleine légitimité de lignes de défense pugnace et sans concession, ce phénomène fait sans aucun doute partie des particularités des procédures d'instruction en la matière.

Dans un contexte de surcharge évidente des cabinets d'instruction et plus largement de tension persistante en terme de moyens matériels et humains alloués à l'investigation judiciaire, il est particulièrement compliqué de mettre en place une politique ambitieuse de lutte contre le trafic de stupéfiants, par nature plus chronophage en terme d'investigation. Ces facteurs sont aussi de ceux qui entraînent une sur-focalisation des politiques pénales sur les affaires « traitables » par les magistrats, à savoir celles cantonnées aux étages inférieurs de la hiérarchie du trafic de stupéfiants, qui nécessite un recours moindre aux techniques spéciales d'enquête.

IV - Quelles sont les spécificités de traitement judiciaire des dossiers de trafics de stupéfiants (délais de jugement ; les enjeux du procès dans les dossiers ; la réponse pénale...) ?

Concernant les dossiers d'instruction, qui sont souvent des procédures volumineuses impliquant de multiples mis en examen : au même titre que les affaires économiques et financières – et plus encore quand elles ont fait l'objet d'une information judiciaire – l'enjeu principal est celui de l'audiencement. Ces affaires doivent en effet mobiliser un tribunal correctionnel sur plusieurs jours, voire sur plusieurs semaines d'audience. Faute d'être audiencées dans les délais du fait de l'absence de temps d'audience dégagé, ces dossiers donnent lieu à des audiences relais qui engorgent des juridictions correctionnelles chargées de statuer uniquement sur la prolongation du mandat de dépôt au titre de la détention provisoire, dans l'attente de la fixation d'une date d'audience. Il arrive que ces délais se prolongent au point que les mandats de dépôt arrivent à expiration et que les personnes prévenues sont remises en liberté sous contrôle judiciaire, et comparaissent libres devant la juridiction de jugement plusieurs mois voire années après la clôture de l'instruction. Ces situations, qui soulèvent le problème d'une machine judiciaire qui « tourne à vide » portent préjudice d'une part, aux justiciables – du fait d'une réponse pénale incohérente et inadaptée par sa tardiveté – et aux droits de la défense – par l'étirement bien souvent disproportionné de la durée de la détention provisoire au nom de l'absence de garanties de représentation, qui finira en quelque sorte par « lier » la décision de la juridiction de jugement sur la peine ; d'autre part, à la crédibilité et à l'efficacité de l'institution judiciaire elle-même, par l'engorgement de toute la chaîne pénale et ce en pure perte. Ces situations sont loin d'être rares ou marginales, puisque ces délais d'audiencement de dossiers sans détenu – ou devenus sans détenu – et hors comparution immédiate, sont d'environ trois ans en moyenne.

L'engorgement des juridictions est ainsi une donnée centrale – bien qu'implicite – pour expliquer, d'une part, un certain acharnement à maintenir au moins un prévenu en détention dans ces dossiers

afin d'éviter des renvois trop lointains et, d'autre part, la tentation de recourir autant que possible à la procédure de comparution immédiate (en « coupant » les dossiers et en se focalisant sur ce qui nécessite moins d'investigations).

V. Quel regard portez-vous sur la spécialisation croissante des acteurs judiciaires sur les questions liées aux stupéfiants ? La spécialisation des acteurs au sein des JIRS et de la JUNALCO vous semble-t-elle suffisante pour répondre aux enjeux spécifiques de la lutte contre le trafic de stupéfiants ? Quel regard porteriez-vous sur la création d'un parquet spécialisé à compétence nationale dédié à la lutte contre les trafics de stupéfiants ? Le fonctionnement de la Cour d'assises spéciale compétente pour les trafics de stupéfiants qui revêtent une qualification criminelle vous semble-t-il efficace ?

Sur la spécialisation des acteurs des JIRS et de la JUNALCO

Il doit être précisé qu'il n'existe pas de spécialisation spécifiquement sur les stupéfiants : la JIRS et la JUNALCO ont un champ d'action beaucoup plus large que le seul trafic de stupéfiants, même si au sein des JIRS sont souvent créées des « sections » distinctes pour la criminalité organisée (comprenant de trafic de stupéfiants) et pour la délinquance économique et financière. Si le Syndicat de la magistrature s'est fortement opposé à cette spécialisation en 2004, le recul permet de constater que la JIRS a permis de « sanctuariser » certaines enquêtes qui ne bénéficiaient pas, jusqu'alors, des ressources nécessaires pour aller au-delà d'un certain niveau dans la hiérarchie du crime organisé. Les JIRS ont ainsi brisé le plafond de verre et le bilan est globalement positif. Dix ans d'existence ont ainsi permis de démontrer leur crédibilité et leur légitimité à travers le développement d'une expertise particulièrement fine en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. Leur mise en place a permis, plus que ce que nous avons anticipé, une professionnalisation bénéfique des acteurs de la chaîne pénale dans la lutte contre « le haut du spectre » du trafic de stupéfiants, à travers, notamment, la spécialisation de certains magistrats sur le fonctionnement et les acteurs des réseaux criminels concernés, l'usage des outils procéduraux et du droit pénal de fond, ainsi que sur la connaissance des partenaires nationaux et internationaux – services d'enquête et outils de coopération internationale.

Néanmoins, dans un contexte de pénurie de moyens, cette spécialisation entraîne les effets pervers que nous avons dénoncés : tantôt les pôles interrégionaux ont le plus grand mal à sanctuariser leurs effectifs au sein de leurs juridictions de droit commun de rattachement, qui sont également en souffrance, tantôt leur présence, au contraire, dévitalise ces dernières en termes de ressources humaines. Par ailleurs, l'engorgement des JIRS (inégal sur le territoire car cela dépend de la politique du procureur général et du procureur de la République) peut se répercuter sur la nature des affaires qui demeurent dans le giron des juridictions de droit commun, allant jusqu'à produire des formes de « désorganisation » lorsque certains dossiers sont trop complexes pour être traités au niveau du droit commun mais que la JIRS compétente refuse de s'en saisir, ou au contraire, lorsque des affaires de droit commun, n'ayant qu'un lien ténu avec des organisations criminelles structurées, font l'objet d'une saisine JIRS pour des motifs moins liés à la complexité des faits qu'à son caractère médiatique ou politiquement sensible.

Enfin, la question de la spécialisation des services d'enquête placés sous l'autorité des JIRS et de la JUNALCO ne saurait être éludée. Il apparaît hélas qu'au mouvement de spécialisation et de professionnalisation de l'institution judiciaire en matière de criminalité organisée, s'oppose un mouvement de raréfaction de services de police d'investigation sur ce même segment, d'autant plus fortement depuis la départementalisation de la police judiciaire. Ainsi, outre les fortes interrogations qui pèsent sur la réforme de l'organisation territoriale, la réforme de la police judiciaire continue de susciter de vives inquiétudes chez l'ensemble des professionnels de terrain, surtout s'agissant de la mutualisation des effectifs de police judiciaire et de sécurité publique. A cet égard, il est d'ores et

déjà apparu, selon les remontées d'information des magistrats en juridiction, que certaines récentes opérations « place nette » et « XXL » étaient susceptibles d'avoir entraîné la mobilisation d'effectifs de police judiciaire sur des opérations de sécurité publique.

Sur l'opportunité d'un parquet national spécialisé

Le Syndicat de la magistrature rappelle qu'une telle réforme – si elle peut désormais sembler pertinente par certains aspects – constituerait en tout état de cause un aveu d'échec quant aux choix de politique pénale réalisés depuis plusieurs décennies en cette matière. Un tel projet apparaîtrait en effet comme le témoin de l'abandon par les gouvernements successifs de la lutte contre la criminalité organisée. Il serait, corrélativement, la preuve de son absence pure et simple des priorités de politique pénale fixées par les parquets généraux depuis plusieurs décennies dans le champ de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

A cet égard, la création d'un parquet national spécialisé, à l'image des parquets nationaux anti-terroriste et financier, souffrirait invariablement de l'absence d'indépendance statutaire du parquet, et risquerait d'avoir des répercussions directes sur l'indépendance du traitement judiciaire global de cette matière. Cette insuffisance d'indépendance comporte le risque de constituer un problème majeur en cas de concentration et de centralisation de la politique pénale anti-criminalité organisée entre les mains d'un seul représentant du ministère public, dont les choix, décisions et orientations sont susceptibles de demeurer – notamment en période de crises ou sur des affaires particulières – tributaires de l'agenda politique de l'exécutif.

Conjointement, il doit être observé que les craintes exprimées par le Syndicat de la magistrature à l'époque des débats sur l'introduction d'une compétence nationale concurrente en matière de criminalité organisée fondée sur le critère de la « très grande complexité » pour la JUNALCO parisienne, ne se sont pas ou peu vérifiées en pratique. Si actuellement, environ un quart des dossiers composant la JIRS de Paris ressortent de la JUNALCO au titre de la compétence nationale concurrente, ces arbitrages ne semblent pas, selon les magistrats concernés, avoir généré de tension particulière entre les différentes JIRS de région, ni de « dévitalisation » de ces dernières. Il semble au contraire que celles-ci aient fait la preuve de leur pleine et entière légitimité notamment par leur capacité à développer une expertise propre aux caractéristiques de leurs ressorts respectifs, à l'image des pôles de Lille, Fort-de-France ou Marseille.

L'organisation actuelle apparaît toutefois souffrir d'un manque de coordination persistant entre les différentes JIRS – malgré l'existence de « bureaux de liaisons » entre plusieurs JIRS et parquets de droit commun – et surtout d'une importante hétérogénéité au niveau de l'articulation des politiques pénales inter-régionales en matière de criminalité organisée. Ainsi, certaines juridictions de droit commun se voient contraintes de conserver dans leur giron des dossiers de criminalité organisée d'une grande complexité, nécessitant d'importants moyens d'investigation et un degré de spécialisation important, là où certaines JIRS traitent au contraire des dossiers de criminalité organisée d'ampleur plus variable. La question des moyens alloués aux juridictions de droit commun comme aux juridictions spécialisées demeure centrale et absolument déterminante afin de mettre la justice en mesure de mener une politique ambitieuse de lutte contre la criminalité organisée. Toutefois, ces problématiques sont susceptibles de justifier quelques correctifs en terme d'organisation institutionnelle.

A cet égard, la mise en place d'un parquet national de lutte contre la criminalité organisée permettrait d'une part, de coordonner de façon plus cohérente la politique pénale des JIRS en ces matières à l'échelon national, notamment en prenant mieux en compte les interconnexions, les liens entre les dossiers et, in fine, la dimension nationale et internationale du champ d'action des réseaux de criminalité organisée. Une réforme de ce type pourrait également permettre de sanctuariser les

effectifs des parquets JIRS, actuellement mutualisés avec les juridictions de droit commun et bien souvent mobilisés au détriment de la lutte contre la criminalité organisée, afin de reconnaître à la lutte contre la criminalité organisée la place qui lui sied et surtout, afin d'assainir la philosophie globale des politiques anti-stupéfiants en concentrant et en consacrant des moyens concrets à la lutte contre le « haut du spectre ».

Il conviendrait en tout état de cause de se montrer particulièrement vigilant sur la question de la conjugaison et de la coordination avec les échelons intermédiaires - locaux et régionaux - des politiques de lutte contre la criminalité organisée et plus spécifiquement contre le trafic de stupéfiants, car la question de la compétence nationale ne saurait s'envisager de la même façon pour l'anti-terrorisme et pour le trafic de stupéfiants, s'agissant d'un contentieux de masse très sédimenté, aux multiples ramifications.

Sur l'efficacité de la cour d'assises spéciale

Alors que la cour d'assises spéciale est compétente en matière de stupéfiants depuis 1992, elle reste particulièrement peu saisie, au profit des tribunaux correctionnels, pour des raisons manifestement opérationnelles : la procédure devant la cour d'assises, même spéciale, est beaucoup plus longue que celle devant le tribunal correctionnel et la justice n'a pas la ressource suffisante pour y faire face. La renonciation aux qualifications criminelles en matière de stupéfiants peut avoir un effet de « tassement » des peines car il est habituel, sur un dossier avec des prévenus multiples, de partir du haut du réseau, avec la plus grosse peine, et de descendre jusqu'au dernier échelon.

S'agissant de l'opportunité de créer une cour d'assises spéciale compétente en matière de crimes commis en bande organisée, la question récurrente est celle de l'expérience et de la spécialisation des juges face à des enjeux probatoires majeurs pour un contentieux où l'administration de la preuve est particulièrement technique du fait de la mise en œuvre de techniques spéciales d'enquête, de leur enchevêtrement, du niveau élevé de lectures croisées et de recoupements nécessités par la présence de plusieurs sources de données et de masses importantes d'informations exploitées. Par ailleurs, une autre préoccupation susceptible de plaider en faveur d'une spécialisation est celle de la multiplication observée, ces dernières années, de faits de subornation de témoins, de corruption ou de compromission de jurés d'assises.

VI - Quelle appréciation faites-vous de la coordination des actions en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ? La coordination entre les services judiciaires et les services d'enquête est-elle fluide ? La réforme de la police judiciaire a-t-elle eu un impact sur la qualité des enquêtes menées sous le contrôle des magistrats dans les affaires liées au trafic de stupéfiants ? La coexistence de plusieurs unités d'enquête (impliquant parfois différentes forces de l'ordre, et notamment les douanes judiciaires) est-elle susceptible de soulever des difficultés dans la coordination des enquêtes menées dans les affaires de lutte contre les trafics de stupéfiants ? Quel regard portez-vous sur la participation de représentant du parquet à certaines instances de coordination des politiques de lutte contre le trafic de stupéfiants à l'échelle locale ?

Il convient de rappeler que le rapport de force entre l'investigation et l'urgence pénale est de longue date très défavorable pour l'investigation et cette tendance a été largement propulsée par la départementalisation de la police judiciaire.

Pour ce qui concerne la coordination entre les unités d'enquêtes, il semble y avoir largement assez d'objectifs pour que les services n'empiètent pas sur la compétence des uns et des autres. Le seul service d'enquête « isolé » reste l'OFAS, qui a, au regard des affaires dont il est saisi, tendance à jouer sa partition de façon cloisonnée, tout en portant le difficile héritage de l'OCTRIS qui avait

légitimement généré à tout le moins une certaine défiance de la part d'autres services d'enquête et de l'autorité judiciaire.

Au regard de ce passif, la co-existence de plusieurs services d'enquête concurrents en matière de trafic de stupéfiants semble demeurer le meilleur moyen de se prémunir des risques de corruption, qui risqueraient d'être décuplés si toutes les enquêtes relevaient d'une seule agence. La possibilité de saisir un autre service est, en outre, un véritable levier pour l'autorité judiciaire : si un service se montre réticent par rapport à une affaire, il est possible d'aller en saisir un autre. À l'inverse, plus les services se structurent et se hiérarchisent autour du ministère de l'Intérieur, moins l'autorité judiciaire aura de poids dans le traitement de la délinquance organisée.

Au niveau local, la participation des parquets aux instances telles que le CLSPD est nécessaire car elle permet de donner une visibilité à la justice et à ses enjeux, mais elle est en pratique particulièrement néfaste au regard des difficultés évoquées en introduction : le procureur y est structurellement le seul à défendre, le cas échéant, les enjeux judiciaires et de l'investigation. Ces instances, par leur composition, ont au contraire plutôt tendance à encourager la prise en compte par les parquets de motivations (de la préfecture, du DDSF, du maire ou des bailleurs sociaux) extérieures aux impératifs judiciaires qui sont donc contaminés par ces dernières, plutôt que l'inverse.

VII - L'adaptation de la procédure pénale à la criminalité organisée, dont le trafic de stupéfiants fait partie, vous semble-t-elle pertinente et performante ?

Si la procédure pénale dérogatoire était « performante », le trafic de stupéfiants ne serait certainement pas aussi florissant qu'il l'est aujourd'hui. En plus de s'attaquer largement aux libertés individuelles de la plupart des suspects, quel que soit leur niveau d'implication dans le trafic, la multiplication des réformes de procédure pénale en matière de criminalité organisée ne semble pas atteindre les cibles du « haut du spectre », qui semblent ainsi être les premières à tirer profit de l'instabilité du droit procédural et de son interprétation par les juridictions. Paradoxalement, certaines situations mettent, au contraire, profondément à l'épreuve nos convictions sur les droits de la défense, et une frustration est exprimée par de nombreux collègues confrontés à des enquêtes entières mises en échec ou retardées de longs mois à raison de recours multiples sur des points de procédure, tirant parfois parti des évolutions incessantes de la loi.

VIII - Comment les magistrats perçoivent-ils les enjeux de saisie et de confiscation des avoirs criminels dans le cadre d'affaires de trafics de stupéfiants ?

Les magistrats se saisissent aussi largement que possible de ces dispositifs, malgré quelques limites que nous avons développées ici¹. La principale difficulté réside dans le manque de moyens matériels et humains alloués à une matière particulièrement chronophage, qui exige un travail d'une grande minutie et d'une importante rigueur, que des magistrats devant faire face à des cabinets surchargés ne sont pas mis en mesure de réaliser à une échelle satisfaisante.

IX - Y a-t-il d'autres éléments ou propositions que vous souhaiteriez porter à la connaissance des rapporteurs de la mission ?

La lutte contre le trafic de stupéfiants n'est pas détachable d'une politique de santé publique sur la consommation et d'une politique sociale qui donne d'autres débouchés. Les moyens d'action de la MILDECA devraient être largement renforcés de même que les moyens consacrés à l'expérimentation de dispositifs de justice résolutive de problèmes. Enfin, la perspective d'une dépénalisation de l'usage des drogues et de légalisation progressive de la consommation et de la

1 <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/2654-ppl-saisies-et-confiscations-nos-observations.html>

distribution des produits actuellement visés par la loi pénale mérite d'être prise au sérieux, dans le double objectif d'une réduction des risques liés aux addictions et d'une concentration des moyens répressifs sur l'offre illégale.

Questions complémentaires

1 - Le stock et le flux d'affaires pénales a-t-il un impact sur la réponse pénale apportée en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, notamment sur la sévérité de la réponse pénale ?

Au regard de l'importance du « taux de réponse pénale » parmi les indicateurs de performance des parquets, conjuguée à l'augmentation du nombre de constats d'infractions en matière de stupéfiants, la réponse pénale est largement influencée par les questions des stocks et des flux, ce qui conduit à une disparité territoriale particulièrement flagrante.

De façon plus préoccupante, l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle au délit d'usage de stupéfiants², censée endiguer partiellement cet enjeu de flux et de stocks en « déjudiciarisant »³ l'essentiel du traitement de ces infractions a, au contraire, renforcé la pression pénale ciblée sur certaines catégories de populations et paradoxalement accéléré la judiciarisation de leurs situations. L'amende forfaitaire délictuelle, qui reste une réponse pénale parée du sceau judiciaire, a en effet statistiquement pris le pas sur ce qui relevait auparavant des classements en opportunité ou des alternatives aux poursuites les moins « sévères » (*voir graphique supra, question n°1*). Bien à rebours de l'idée fréquemment avancée selon laquelle il s'agirait d'une réponse pénale édulcorée ou ineffective car adressée à des personnes insolvables, ce nouveau paradigme pénal de l'usage de stupéfiants est un recul sans précédent de l'individualisation des peines alors même que l'usage de stupéfiants concentre des situations d'une grande diversité. Pire encore, le fait que les amendes forfaitaires soient inscrites au casier judiciaire des personnes verbalisées⁴ est, en pratique, de nature à aggraver la répression d'autres infractions ultérieures, même en l'absence de récidive, qu'il s'agisse du choix du mode de poursuites ou des peines prononcées.

2 - La complexité des affaires (en termes de nombres de mis en cause ou de technicité des dossiers sur le plan numérique ou financier par exemple) a-t-elle un impact sur la façon de rendre la justice ?

La difficulté de juger les affaires les plus « importantes » se concentre souvent sur la question de l'audiencement : il est souvent particulièrement difficile de calibrer et d'organiser les conditions matérielles de l'audiencement de ces affaires au regard du nombre de jours pendant lesquels il faudra réunir, dans une salle suffisamment grande et équipée, une formation collégiale, le magistrat du parquet ayant suivi l'enquête, l'ensemble des prévenus, avec parfois plusieurs escortes, les avocats, les éventuels interprètes, etc. Dans ce contexte d'engorgement extrême de l'audiencement (tant pour le tribunal correctionnel que pour les cours criminelles départementales et les cours d'assises), il est à craindre que le caractère « prioritaire » du traitement des affaires concernant des personnes détenues conduise les magistrats à prolonger des mesures de détention provisoire qui ne le seraient pas si les délais de jugement étaient plus acceptables (*cf* question IV).

2 Loi n°2019-222 du 23 mars 2019

3 Voir sur ce point l'article d'Aline Daillère dans la revue *Délibérée* n°20, p.62 à 67 : « le policier, juge de la rue » (<https://www.cairn.info/revue-deliberee-2023-3-page-62.htm>)

4 Articles 768, 11° et 768-1, 5° du code de procédure pénale

3 - Les magistrats disposent-ils du temps nécessaire pour faire une réelle application du principe d'individualisation des peines ?

En matière de trafic de stupéfiants, où les affaires regroupent fréquemment plusieurs prévenus, l'individualisation des peines est étroitement liée au niveau d'implication de la personne condamnée au sein du trafic ou de son échelon « hiérarchique » tel qu'il aura été révélé par l'enquête et par l'audience. Au-delà du temps d'audience, de délibéré, et de motivation qu'implique une telle reconstitution des « organigrammes » du trafic, le temps et les moyens de l'enquête ou de l'instruction sont donc également particulièrement importants pour établir avec le plus de justesse possible les responsabilités de chaque personne mise en cause dans le trafic. Or, ce temps et ces moyens restent largement insuffisants.

4 - L'injonction de soins est-elle efficace ?

L'efficacité de l'injonction de soins en ce qui concerne la prévention de la récidive est particulièrement difficile à évaluer car la désistance est souvent multi-factorielle, surtout en matière d'addictions. Mais préalablement à la question de l'efficacité, la simple question de l'effectivité de l'injonction de soins se pose de plus en plus fréquemment, compte-tenu de l'enjeu du nombre de médecins ou psychologues, de la fréquence du suivi, du décalage dans le temps entre la décision et son exécution, etc.

5 - Pensez-vous qu'un modèle de justice thérapeutique serait intéressant pour aider les consommateurs de drogues à se soigner ?

Oui, d'autant plus qu'un tel modèle existe déjà avec les dispositifs de « justice résolutive de problèmes » : la justice résolutive de problèmes est un dispositif de justice inspiré d'expériences mises en œuvre à l'étranger, en particulier les « *drugs courts* » aux Etats-Unis (Miami en 1989) et en Ecosse, qui vise à cibler les problèmes d'une personne et à concentrer les moyens nécessaires à leur résolution. Transposé à la justice pénale, ce dispositif a été mis en œuvre pour accompagner les personnes souffrant d'addictions en lien avec la commission d'infractions. Ce dispositif est fondé sur une équipe pluridisciplinaire composée de praticiens du soins (psychiatres, infirmiers, psychologues), de travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, assistants sociaux) et d'acteurs judiciaires ou para-judiciaires (juges, notamment juges de l'application des peines, conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation). Le premier dispositif de JRP à titre post-sentenciel en France a été créé à Bobigny. D'autres projets sont en cours de construction (Marseille, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Rennes) ou finalisés (Lille, Lyon).⁵

Ces expérimentations sont particulièrement stimulantes et entraînent un intérêt et un investissement croissant de certains juges de l'application des peines, compte-tenu de leur parfaite adéquation avec les problématiques addictives les plus lourdes. Pour celles-ci, la réponse pénale fait plus souvent office d'élément perturbateur du parcours de désistance, ce au détriment de l'intérêt de la société autant que de celui de la personne condamnée.

5 https://www.enm.justice.fr/api/getFile/sites/default/files/actu-pdf/ENM_MILDECA_Rapport-Synthese-JRP.pdf

6 - Considérez-vous que les peines privatives de liberté parviennent à jouer une fonction pédagogique en France ? N'ont-elles pas parfois des effets contreproductifs (mise en relation de délinquants, développement de nouvelles relations en prison, etc.) ?

Aucune étude n'a démontré d'effet dissuasif de l'emprisonnement sur la délinquance, ni son efficacité à prévenir la récidive. À l'inverse, l'emprisonnement augmente fatalement les risques de récidive, parce qu'il accroît les facteurs de délinquance recensés. Les fréquentations délinquantes sont favorisées, les personnes détenues sont confortées dans leur « identité de délinquants » par le traitement qui leur est réservé en prison, ce qui alimente en outre un ressentiment envers les institutions. Les difficultés d'insertion socio-professionnelles sont accrues par un séjour en prison : perte d'emploi, accès à l'emploi plus difficile du fait d'un « trou » dans le CV, interruption des minima sociaux, perte de logement. Les difficultés conjugales sont également accrues. Le ministère de la Justice lui-même soulevait en 2014 que « la récidive est toujours moindre après des sanctions non carcérales ». Pour ces raisons, le Conseil de l'Europe préconise de privilégier les sanctions alternatives.

7 - Pensez-vous qu'il faille aggraver les sanctions en matière de trafic de stupéfiant ? Le durcissement de l'arsenal répressif comporterait-il des risques pour les droits et libertés fondamentaux ?

Les infractions liées au trafic de stupéfiants comptent déjà parmi celles pour lesquelles les peines encourues sont les plus lourdes. Un durcissement apparaît difficilement envisageable, étant en outre rappelé que la « dissuasion pénale », si tant est qu'elle ait une réalité dans l'esprit des trafiquants situés en haut du spectre, repose plutôt, pour les protagonistes situés en bas du spectre, sur les risques d'interpellation et de condamnation – d'ores et déjà élevés – plutôt que sur la connaissance des quantum de peines encourues.

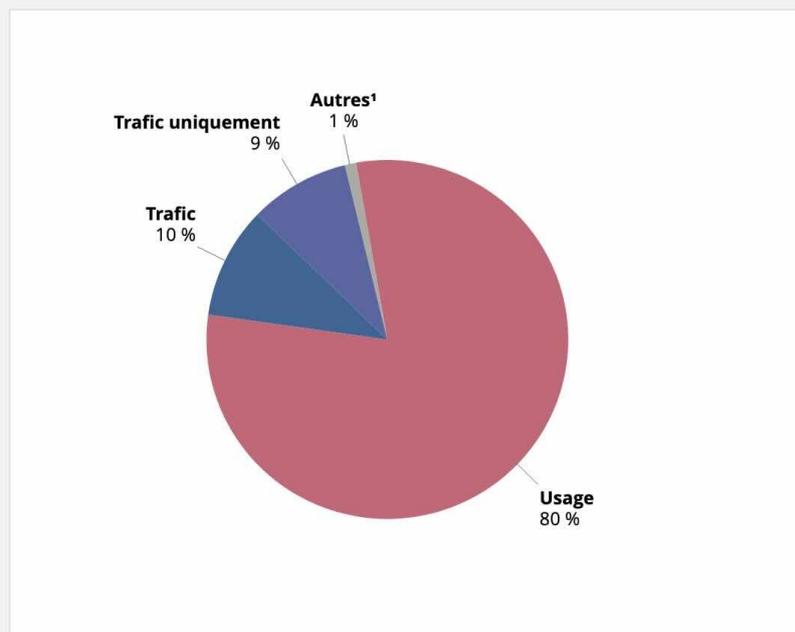
Le Syndicat de la magistrature considère en outre qu'il est impératif de maintenir une gradation dans l'échelle des peines, qui demeure nettement fonction de la gravité des atteintes aux valeurs sociales que le droit pénal entend protéger. A cet égard, un durcissement de l'arsenal répressif – qui entraînerait mécaniquement un basculement des infractions liées au trafic de stupéfiant dans le champ criminel – pourrait avoir pour effet de placer ce dernier au même niveau de gravité que des atteintes aux personnes extrêmement graves telles que le viol, et ainsi de brouiller les repères susceptibles d'être véhiculés par la loi pénale quant à la définition de l'intérêt général et à la pacification des rapports sociaux.

8 - Êtes-vous en mesure de donner un ordre de grandeur s'agissant de la part d'affaires qui vous sont soumises consacrées au « bas de la pyramide » du trafic de stupéfiant, et de la part d'affaires consacrées au « haut du spectre » ?

Sauf à exclure la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle de ce qui est qualifié de judiciaire, l'usage de stupéfiants reste l'infraction faisant l'objet du plus grand nombre de procédures (80 % des procédures liées au stupéfiants en 2019 concernaient des faits d'usage)⁶.

6 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5763565?sommaire=5763633#figure1>

Figure 1 – Répartition des procédures liées aux stupéfiants enregistrées par les services de sécurité selon leur nature en 2019



1. La catégorie « Autres » contient par exemple, la provocation à l'usage ou au trafic de stupéfiants.

Lecture : en 2019, 80 % des procédures sur les stupéfiants enregistrées par les services de sécurité concernent l'usage.

Champ : France.

Source : SSMSI, base des infractions enregistrées par la police et la gendarmerie 2019.