



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République

Mission d'information relative à la lutte contre le
trafic de stupéfiants

Evaluer l'efficacité de la politique de lutte contre les trafics de stupéfiants
Questionnaire de la mission d'information
Réponses de l'Union syndicale des magistrats

Deux co-rapporteurs dans le cadre d'une mission d'information :

- Antoine Léaument
- Clara Chassanol

1. 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 ?

Les priorités pénales d'un parquet sont conditionnées par les flux. L'impératif aujourd'hui est de ne pas générer de stock pour pouvoir traiter les flux donc les dossiers entrants. Il faut bien comprendre que si on crée trop de stock, on ne peut plus répondre efficacement, on observe alors une dégradation de la réponse pénale dans le système contraint qui est le nôtre. Pour un procureur aujourd'hui tout est prioritaire (cf. les circulaires du garde des Sceaux en matière d'ILS, de VIF, de JO, d'environnement, etc.) ; il n'y a plus de sujet non prioritaire ; donc plus rien ne l'est et il faut au niveau local prioriser. Lutter contre les ILS est une priorité mais parmi d'autres. Il faut toutefois relever une grande sévérité dans la réponse pénale pour les trafics ; le recours à la CI est souvent utilisé pour répondre rapidement et envoyer un message.

Les alternatives aux poursuites sont utilisées uniquement pour les usagers de stupéfiants, pour le trafic pas d'alternatives a priori.

2. 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 ?

Il faut renforcer l'offre publique de laboratoires et d'expertise. L'expertise privée coûte cher et cela va continuer à croître. Ainsi à long terme il est plus intéressant pour les finances publiques

d'avoir une offre publique. Le gros problème est la pénétration des réseaux qui ne peut souvent se faire que par des informateurs. Le cœur de la lutte est la détection la saisie et la confiscation non pas des avoirs criminels mais de l'entier patrimoine.

A l'instruction nous observons la nécessité d'un mouvement perpétuel d'adaptation des techniques d'enquêtes aux habitudes mouvantes des trafiquants ; en effet, eux s'adaptent vite aux nouvelles techniques d'enquête, nous sommes souvent en retard (par ex. le décryptage, le déverrouillage des smartphones etc.). En l'état il faut passer par quelques laboratoires privés très cher ou la CTA, qui fait du renseignement, et est surchargé. La question du financement des laboratoires publics (IRCGN et INPS) se pose en creux : ils disposent des techniques mais manquent de personnel, de sorte que leurs délais sont très longs, trop longs, et que l'on recourt en conséquence aux laboratoires privés et parfois étrangers, ce qui a un très fort coût en termes de frais de justice.

Il semble impératif d'avoir une réflexion régulièrement renouvelée sur les techniques existantes ou les adaptations disponibles en renseignement qui pourraient être transmises au judiciaire pour renforcer son efficacité. En outre, les enquêteurs doivent désormais être au fait des TSE et des investigations économiques et financières pour lutter efficacement contre les réseaux, il faut interpellier les auteurs mais également saisir les avoirs ; cela suppose également souvent des compétences en matière d'investigations à l'étranger.

3. 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).

L'instruction en matière de trafics de stupéfiants a plusieurs avantages : l'étendue des actes pouvant être directement fait par le JI, ou délégués sur commission rogatoire aux enquêteurs (perquisitions, écoutes/géolocalisation, TSE avec durées plus longues...), un interlocuteur unique et disponible pour les enquêteurs (il y a toujours un juge d'instruction de permanence). Les trafics de stupéfiants, même ceux assez circonscrits localement, concernent le plus souvent de nombreux mis en cause devenus mis en examen, sauf à ne s'intéresser qu'au « petit » revendeur pris sur le fait, en flagrance. Cela fait des dossiers lourds à gérer et imposant un temps de travail très important pour les enquêteurs, comme le juge d'instruction.

Néanmoins, la surcharge des cabinets d'instruction dit « de droit commun » peut restreindre les possibilités d'investissement des juges d'instruction dans ces dossiers demandant une masse de travail très importante compte tenu des nombreux actes d'enquêtes à réaliser (souvent des centaines de commissions rogatoires techniques -CRT- d'écoute ou géolocalisation, désormais motivées, TSE nécessitant une ordonnance motivée et une CRT pour mise en œuvre pour chaque technique), puis la gestion de nombreuses garde-à-vue, à l'issue des défèrements et enfin des détentions provisoires/contrôles judiciaires. L'hyper-disponibilité nécessaire (ex. des CRT avec les numéros qui changent parfois chaque jour, des véhicules à géolocaliser ou sonoriser tous les 2 ou 3 jours) et la masse de travail nécessiteraient d'envisager des co-saisines, afin que 2 juges d'instruction aient la charge de ces dossiers, ce qu'on ne fait pas compte tenu de la surcharge des cabinets d'instruction.

L'échelon JIRS est adapté pour les trafics de stupéfiants d'une ampleur nationale/internationale, voire pour les gros trafics régionaux ; ils manient de manière habituelle les TSE (au contraire des JI de droit commun), développent des connaissances pointues concernant la criminalité

organisée. Car quels trafics de stupéfiants n'est pas accompagné de trafic d'armes, de blanchiment, de violences aggravées voire d'assassinats ou « narchomicides » comme nommé par nos collègues marseillais ? Mais les JI JIRS étant encore plus chargés que leurs homologues, les JI de droit commun gardent de tels dossiers nécessitant des demandes d'entraide internationale, des investigations en matière économique et financière, saisies, etc... Le JI de droit commun a alors deux solutions : restreindre ses enquêteurs pour ne pas investiguer trop loin pour garder un dossier d'une ampleur acceptable (éviter de remonter « trop haut » dans la hiérarchie du trafic, ne pas faire d'investigations économiques et financières et se priver par-là de saisies, ce qui pourtant impacte très négativement les réseaux), ou investiguer largement, tout ce qui est nécessaire pour démanteler le réseau mais en ce cas mettre de côté, ses 110 à 130 autres dossiers portant sur les viols, des meurtres, etc..

Les JI doivent enfin garder en tête les capacités de jugement de la juridiction, car ces procédures, lourdes à instruire, le sont également à juger. La solution de scinder les procédures peut sembler une solution mais en réalité difficilement réalisable, les réseaux très bien hiérarchisés et organisés sont peu nombreux, en réalité les trafiquants passent d'un sous-réseau à un autre, gravissent des échelons hiérarchiques, puis redescendent, arrêtent un temps, changent de fournisseurs, de produits, de lieux de stockage, de jeunes revendeurs... s'en tenir à des dossiers idéaux avec un semi grossiste, 3 revendeurs, 1 nourrice produits et 1 nourrice pour l'argent est illusoire.

Tous ces éléments sont autant d'obstacles aux enquêtes pour démanteler les réseaux. Or, la lutte contre ces trafics est impérative, ceux-ci envahissent les espaces urbains générant une grande violence (règlement de compte, guerre de territoire) qui alimente une insécurité réelle et un sentiment de « zone de non droit » grandissant.

Dans le cadre de l'injonction de la cour des comptes de détermination de référentiels de charge de travail, le groupe de travail concernant l'instruction a unanimement retenu des chiffres d'activité et notamment des seuils d'alerte (72 dossiers pour un JI de droit commun, 15 dossiers pour un JI JIRS criminalité organisée, 12 dossiers pour un JI JIRS écofi). Cette évaluation amène à mettre en perspective les ETPT actuels des juges d'instruction : il faudrait 3,5x plus de JI de droit commun et 4,6x plus de JI JIRS pour traiter correctement les dossiers actuellement en stock à l'instruction.

4. 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 ...).

Les délais de jugement dépendent du mode de poursuite.

Dans le cadre des ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel (après information judiciaire), hors dossiers dans lesquels les prévenus sont détenus provisoirement, les juridictions font face à de grandes difficultés d'audience. Ces difficultés sont liées à des contraintes d'effectifs (greffiers et magistrats) ainsi qu'à des contraintes matérielles (certaines juridictions manquent de salles d'audience publique). Lorsque des prévenus sont en détention provisoire, les juridictions font souvent face à des difficultés d'organisation liées aux extractions judiciaires, l'ARPEJ ne disposant pas de personnels en nombre suffisant pour assurer l'intégralité des demandes.

Dans le cadre des comparutions immédiates, les délais de renvois sont encadrés par le code de procédure pénale. Les difficultés tiennent souvent à la surcharge de ce type d'audience, notamment dans les juridictions franciliennes ainsi que dans les juridictions de grande taille (avec des chambres de comparution immédiate dédiées). Si plusieurs personnes sont prévenues dans le cadre d'un même dossier, le délai d'examen de ce dossier sera nécessairement long. Ce délai peut être allongé par le dépôt de conclusions de nullité ou de questions prioritaires de constitutionnalité (exercice normal des droits de la défense). Ce délai va impacter le reste de l'audience (risque d'audience nocturne accru), le plus souvent déjà très chargée.

5. 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 ?**

La spécialisation a été une réponse à l'émergence de la professionnalisation des réseaux criminels. Ces services sont aujourd'hui nécessaires. La problématique tient plus au manque d'effectifs de ces services spécialisés.

- **Quel regard porteriez-vous sur la création d'un parquet spécialisé à compétence nationale dédié à la lutte contre les trafics de stupéfiants ?**

Nous n'y sommes pas favorables. Il faut garder une expertise locale. Les trafics sont trop disséminés pour centraliser les magistrats à Paris. A titre d'exemple, lorsque l'office central des stupéfiants intervient sur un dossier, ils le font souvent avec l'appui de services locaux, signe qu'en cette matière la connaissance du terrain et des personnes est importante.

Au surplus, en cas de dossiers d'ampleur, les JIRS -voire la JUNALCO) peuvent se saisir, ce qui est un système efficace et pertinent.

- **Le fonctionnement de la Cour d'assises spéciale compétente pour les trafics de stupéfiants qui revêtent une qualification criminelle vous semble-t-il efficace ?**

La pratique majoritaire des juges d'instruction, pour ne pas dire systématique, est de correctionnaliser ces dossiers lors du renvoi car la réunion d'une cour d'assises spéciale c'est « bloquer » trop de collègues (1 président 4 à 6 assesseurs); concrètement les juges d'instruction disqualifient, enlèvent la circonstance aggravante de « bande organisée », omettent l'infraction forcément criminelle de « production » ; ce n'est pas satisfaisant car c'est à nouveau pour une question de manque de moyens que l'on dégrade notre action.

Par exemple, à Pontoise un dossier de « ferme à cannabis » jugé depuis le 22/01/2014 à la cour d'assises spéciale de Pontoise, 17 personnes pour 3 semaines de procès, après renvoi opéré par la Chambre de l'instruction qui, après disqualification opérée par le juge d'instruction, a maintenu la qualification criminelle de production, en correctionnel cela aurait été audiencé sur 4 ou 5 jours.

6. 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 ?

Il y a pu y avoir des difficultés mais globalement les relations entre les magistrats et les services d'enquête sont fluides à la condition, souvent réunie, que la direction d'enquête et la conduite du dossier soient bien assumées par les magistrats. Il peut y avoir des concurrences entre services, notamment sur les saisies et les statistiques que chaque service veut afficher.

L'instruction de dossiers de trafics de stupéfiants impose des contacts réguliers entre les enquêteurs et le JI pour définir les cibles et les actes d'enquête et compte tenu de la réactivité nécessaire pour s'adapter aux rebondissements de l'enquête (livraison surprise, changement de téléphones, de voitures...), or la surcharge des JI ne permet pas toujours d'avoir suffisamment d'échanges, de sorte que le JI peut parfois avoir le sentiment de suivre plutôt que de diriger les demandes des enquêteurs.

En outre, programmer de nombreuses GAV puis de nombreux défèrements est toujours difficile même dans une juridiction d'une grosse ville, dans un petit tribunal c'est particulièrement complexe pour des soucis de locaux comme de personnels. S'agissant du jugement il a déjà été évoqué plus haut que cela reste un défi pour quasiment tous les tribunaux de juger sur plusieurs jours ces procédures d'ampleur.

En tout état de cause les juges d'instruction préfèrent diriger au maximum les enquêtes avant les défèrements, plutôt qu'être saisis après une phase d'enquête préliminaire longue et des défèrements organisés par le parquet. Outre la maîtrise du planning pour organiser de nombreux défèrements, cela permet d'avoir une connaissance plus fine des éléments d'enquête lors des interrogatoires de première comparution, car prendre connaissance rapidement d'une volumineuse enquête préliminaire est compliqué, d'autant plus lorsque les permanences instruction sont chargées, avec plusieurs ouvertures d'information par jour.

- 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 ?

Oui, nous avons écrit sur cette question et nous avons été entendus par l'Assemblée nationale et le Sénat. La lutte contre le haut du spectre est clairement atteinte par la réforme de la police nationale. Cette réforme est une mauvaise réforme pour lutter contre la criminalité organisée.

Côté instruction, l'entrée en vigueur récente de la réforme DDPN ne permet pas forcément d'avoir un recul étayé par des remontées statistiques de terrain fiables. En tout état de cause même avant la création des DDPN il y avait une pression du chiffre pour les forces de l'ordre et une désaffection importante des enquêteurs pour lutter contre les réseaux, ces enquêtes étant coûteuses en temps et en nombre d'enquêteurs, au profit de nombreuses interpellations en flagrance de revendeurs pris en flagrant délit ou nourrice dénoncée par un concurrent. Comme évoqué plus haut cependant la lutte contre ces réseaux souterrains est impérative pour l'équilibre social et nécessite des enquêteurs disposant de compétences de pointe (TSE, saisies etc...). La dissolution des effectifs et compétences des services de PJ, qui disposaient de ces compétences, ne peut que nous faire craindre une baisse significative de la lutte contre la criminalité organisée.

Si les enquêteurs PJ disposent des compétences en matière de TSE, d'investigation économiques et financières, saisies, les enquêteurs des sûretés départementales (SD) ont pour leur part l'atout d'une très bonne connaissance de terrain.

- 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 ?

Oui, la coordination est plus complexe et peut faire naître une compétition pas toujours saine sur les saisies.

- 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 ?

Le parquet répond de sa politique pénale mais n'en a souvent pas les moyens. Néanmoins la participation aux actions partenariales fait aujourd'hui partie de l'essence du ministère public mais nécessite une équipe renforcée autour des magistrats.

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

Comme évoqué auparavant, le trafiquant faisant preuve d'une grande adaptation face aux techniques développées par les enquêteurs, il faut pouvoir perpétuellement réinterroger les moyens d'enquête et en conséquent le cadre procédural, en lien avec les acteurs de terrain et dans l'échange avec les services de renseignement ; comme aussi évoqué, la question des moyens humains, enquêteurs, JI JIRS et droit commun, juridictions de jugement est également à renforcer afin de pouvoir lutter efficacement contre ces trafics.

Incise sur la CRS8 : la question de la projection sur un temps donné pour un territoire précis de forces de l'ordre et enquêteurs pour démanteler des réseaux locaux interroge la capacité de réponse judiciaire. Si l'idée d'un renfort ponctuel s'avère séduisante, en l'état des effectifs dans la justice judiciaire, il est à craindre que les juridictions ne puissent suivre, ne doivent encaisser cette surcharge d'activité à moyens constants, alors qu'elles sont déjà exsangues. La délégation ponctuelle de personnel placé (parquetier, juge d'instruction, juges correctionnels, greffiers) pour diriger puis juger ces procédures ne peut s'envisager que dans le cadre d'un renfort important en termes de moyens humains et matériels côté justice.

Enfin, sans généralisation ni remettre en cause les droits de la défense, force est de constater que le trafiquant de haut niveau fait généralement en sorte de n'avoir aucun lien direct avec le produit vendu et l'argent immédiatement récolté, les indices récoltés sont donc souvent indirects (écoutes, surveillances de contacts avec les intermédiaires qui eux gèrent produits/argent) et en lien avec un train de vie qu'ils peinent à justifier légalement, souvent à l'étranger, or sa stratégie de défense peut être très agressive en termes de demande d'actes d'instruction, de multiplication de demandes de mise en liberté, etc... dans le but de faire traîner la procédure afin d'espérer une libération compte tenu des délais excessifs ou une erreur procédurale. Particulièrement concernant ces procédures visant à démanteler les réseaux de criminalité organisée, l'ouverture régulière des droits à l'instruction se questionne, pourquoi ne pas envisager par exemple un délai incompressible avant de redéposer une demande identique, un système de purge de nullité raccourci, etc... ?

Cet élément vient également pointer le manque de moyens dans les chambres de l'instruction, les délais d'audiencement des requêtes en nullités étant bien souvent de nombreux mois, renforçant une instabilité des procédures, il est difficile d'envisager de poursuivre une enquête susceptible d'être en partie annulée, compte tenu du risque concernant les actes postérieurs.

8. 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 ont parfaitement compris que la saisie et surtout la confiscation des avoirs criminels voire la confiscation patrimoniale est l'enjeu majeur. La difficulté tient à la nécessité d'avoir des actes d'enquête permettant les saisies et confiscations (notamment pour les certains types de biens) ; on relève sur ce point un manque d'enquêteurs spécialisés ; les investigations doivent se faire sur le temps long, il ne faut pas attendre de résultats immédiats ; on déplore des manques d'effectifs à tous les stades de la chaîne pénale ; une solution possible pourrait être le recours à plus d'assistants spécialisés venant d'autres administrations (douane, DGFIP).

Le GIR est une structure intéressante pour les enquêtes patrimoniales car interministérielle mais ces structures souffrent d'un manque d'effectifs.

Il faut faciliter les possibilités de confiscation, notamment grâce à un outil informatique performant à tous les stades de la chaîne pénale.

La solution est plus dans la confiscation en matière de lutte contre les stupéfiants

9. L'arsenal juridique en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants vous paraît-il adapté ?

La question est trop vaste. L'arsenal existe et nous semble suffisant. En revanche, il faut des moyens importants pour les déployer, notamment en matière de saisies et confiscations des avoirs criminels, il faut faciliter le recours à ces mesures de manière pratique, notamment pour le siège correctionnel (outil informatique performant, trames simplifiées, etc.)

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

Il y a une problématique de recrutement appât du gain pour les mineurs employés souvent en tant que guetteurs. Des prises en charge existent par exemple le séjour de rupture mais cela coûte très cher et ce n'est efficace que pour un certain type de profils ; c'est très compliqué on a le sentiment d'intervenir en bout de course quand la société a échoué et ce n'est pas simple. Contrairement à ce qui est dit parfois, le CEF fonctionne plutôt bien et est efficace.

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 ?

A l'évidence oui. Les flux jouent sur la réponse pénale. Souvent la réponse pénale est fonction de la capacité de traitement d'une juridiction plus que de la délinquance elle-même

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 ?

Oui, il est très complexe d'organiser des correctionnelles spéciales, i.e. des audiences correctionnelles dédiés à des dossiers d'ampleur. Là encore, l'efficacité se heurte à la capacité de jugement et aux moyens de la justice. L'exemple le plus flagrant est la mise en œuvre des CCD que nous avons soutenue dans le principe mais pour laquelle nous avons alerté sur le manque de moyens humains et de salles pour juger. Ainsi juger en CCD se fait parfois au détriment des audiences correctionnelles, ce qui n'est pas satisfaisant.

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

Oui, ce n'est là où est le problème, le problème c'est l'appréhension de faits complexes.

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

Oui mais pour un nombre réduit de personnes. Il faut ensuite une prise en charge lourde et dans le temps long.

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

Oui mais il faut cibler, ce ne peut être une réponse de masse. Pour les usagers, la question est avant tout médicale donc l'entrée par les soins est une bonne idée.

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.) ?

La prison est indispensable en cette matière. Elle est une réponse adaptée aux trafics. En revanche, les conditions carcérales sont mauvaises mais ce sont deux questions distinctes. La sanction financière est en principe une bonne solution mais il faut augmenter le taux de recouvrement des amendes. La peine la plus efficace en matière financière est à notre sens la peine de confiscation.

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 ?

Non les peines d'emprisonnement ou d'amende sont à la hauteur. Il faut en revanche faciliter la peine de confiscation.

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 » ?

Nous n'avons pas de données précises sur ce sujet mais nous traitons quotidiennement des trafics de bas niveau. La fréquence de jugement des trafics plus importants est plus faible.