# PRENDRE LA DELINQUANCE AU SÉRIEUX

## Le Livre Vert des politiques pénales

Commission Justice - Europe Ecologie les Verts

**Avertissement : Le contenu du présent livre ne reflète pas les positions d'Europe Ecologie les Verts et n'engage que les membres de la Commission Justice d'EELV**

# PRENDRE LA DÉLINQUANCE AU SERIEUX
## Le Livre Vert des politiques pénales

## TABLE DES MATIERES


***I – Mettre les institutions au service des libertés*** 5

***1. Garantir le droit à une Justice pénale indépendante*** 5

*Renforcer l'indépendance des juges* 6

*Instituer l'indépendance des procureurs* 7

*Renouer le dialogue entre les juridictions et les justiciables* 8

***2. Conforter la police républicaine*** 9

*Une police de paix, au service du public* 10

*Une police d'investigation, au service de l'élucidation des infractions* 12

*Reconstruire une police de métiers* 13

***II – Donner à la réponse pénale sa juste place*** 15

***1. Une pénalisation au service de la démocratie*** 15

***a. Une loi pénale restaurée dans sa fonction symbolique*** 16

***b. Une réponse pénale restaurée dans sa fonction démocratique*** 18

***c. Une réponse pénale centrée sur la criminalité organisée et la délinquance financière*** 20

*La criminalité terroriste* 21

*La lutte contre la corruption et la délinquance financière* 23

*La lutte contre la délinquance écologique* 25

*La coopération internationale* 26

***2. Reconstruire une réponse pénale efficiente*** 27

***a. Une réponse pénale proportionnée et adéquate*** 28

*Conforter droits de la défense et droits des plaignants* 28

*Renforcer le droit au contradictoire* 30

*Conforter la juridiction d'instruction* 31

*Simplifier les poursuites* 32

***b. Une Justice pénale des enfants réhabilitée*** 35

*3. Des sanctions pragmatiques et humanistes* 37

*a. Des sanctions pondérées et adéquates* 38

*b. Une application des peines au service de la réinsertion* 39

*III – Une politique de sécurité publique au service des libertés* 44

*1. Une police administrative au service des libertés* 45

*a. L'encadrement des manifestations* 45

*b. Le renseignement* 46

*c. La police des étrangers* 48

*2. En finir avec la répression d'exception* 48

*ANNEXE I : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE RÉFORME* 51

*ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES* 61

## *Et si on en finissait avec l'agitation répressive et la régression démocratique ?*

Plus que jamais, notre système répressif est assis sur une véritable imposture. Depuis plus de vingt ans, l'on prétend que la surenchère répressive et sécuritaire serait l'unique moyen de lutter efficacement contre la délinquance. Depuis plus de vingt ans, un crédit inconditionnel est ainsi donné aux forces conservatrices et réactionnaires dans leur capacité à répondre au phénomène criminel, quand cette même capacité est déniée par principe aux forces libérales et progressistes, immanquablement renvoyées à un prétendu laxisme voire à de l'angélisme. Et pourtant, depuis vingt ans, **cette fuite en avant dans la répression débridée a lamentablement échoué**, mettant à mal nos libertés sans produire le moindre effet sur la violence des rapports sociaux – quand elle ne contribue pas à les exacerber par un cercle vicieux incontrôlable. Le constat est sans appel: surpopulation carcérale, récidive, essor de la criminalité organisée (notamment terroriste), brutalité policière, hausse vertigineuse de la violence en manifestation … **Faut-il vraiment poursuivre l'expérience ?**

En réalité, la logique répressive sécuritaire que nous subissons depuis le milieu des années 1990 n'a ni pour effet, ni même pour objet de lutter contre la violence, qu'elle soit délictueuse ou non. Dernier avatar de la vieille tradition autoritaire bonapartiste, elle exprime tout à la fois une opposition dogmatique au modèle pénal républicain de 1789 et l'influence du lobby des marchands de peur et de sécurité (constructeurs de prison, vendeurs de matériel de surveillance, sociétés de « sécurité » privée, sociétés d'armement, …) dont les profits se sont envolés ces dernières décennies. Sans y apporter la moindre réponse durable, elle dégrade en supplique de sécurité et de soumission aux autorités (quelles qu'elles soient) la demande de justice et de dignité qui émane des citoyen-n-es, en particulier de celles et ceux qui subissent de plein fouet la violence économique et sociale de notre temps. Il est urgent de rompre avec cette orientation contreproductive et de renouer avec le projet pénal des Lumières afin **d'assurer à chaque personne le droit à la sûreté contre tous les abus de pouvoir, qu'ils émanent des pouvoirs publics ou de personnes privées**.

Contrairement à ce que voudrait laisser croire le camp autoritaire, nous ne nions pas la violence des rapports sociaux. Au contraire, alors que certain-e-s se refusent avec la dernière énergie à comprendre le phénomène, nous entendons pour notre part le prendre particulièrement au sérieux. A un modèle répressif autoritaire, brouillon et contre-productif, nous voulons substituer un modèle répressif protecteur des libertés, pragmatique et efficace. Comme l'ont compris depuis longtemps la très large majorité de nos voisins européens, l'encadrement de la répression favorise une **réponse ciblée, précise et adaptée** quand l'arbitraire ne mène qu'à l'épuisement et la dispersion des forces, dont la capacité à élucider et sanctionner les crimes et délits ne cesse de s'éroder. La limitation des libertés publiques et du plein exercice de leurs droits provoquent frustration et révolte de nos concitoyen-ne-s, alimentant le sentiment de vulnérabilité et la peur dans l'espace public.

C'est pourquoi nous considérons que loin de constituer un obstacle, le **plein respect des exigences de l'Etat de droit constitue l'une des conditions *sine qua non*** de l'efficacité bien comprise de la lutte contre la délinquance. Aussi, nous avons particulièrement conscience que, dans une société démocratique, la répression ne doit intervenir qu'en dernier ressort, lorsque toute autre forme de régulation est manifestement insuffisante. Loin de la vision fantasmagorique où la prohibition d'un acte suffirait à le faire disparaître, nous affirmons que ce sont en premier lieu les politiques éducatives et de justice sociale qui permettent de réduire durablement la violence des rapports sociaux. Et plus l'on permet à ces politiques de jouer leur rôle, plus efficace est la réponse pénale lorsque son intervention s'avère nécessaire.
Nous portons l'ambition de **reconstruire un système répressif digne de ce nom**. Un système répressif à la hauteur de la grande démocratie que la France affirme être.

Ceci suppose en premier lieu de repenser son architecture institutionnelle et, en particulier, le rôle de la justice et des services de police (I). En deuxième lieu, nous entendons remettre les politiques pénales, c'est-à-dire les politiques ayant directement pour objet de lutter contre la délinquance, à leur juste place : celle qui leur donne toute leur efficacité dans une société démocratique (II). Enfin, nous voulons libérer les politiques de sécurité publique du parasitage sécuritaire, afin qu'elles retrouvent leur fonction première : garantir le libre exercice des libertés dans l'espace public (III).

# I – Mettre les institutions au service des libertés

En matière pénale, l'institution judiciaire est régulièrement mise en cause par les forces conservatrices et réactionnaires, qui opposent notamment son prétendu laxisme au bon sens policier dont elles seraient les relais. Étrangement, cette accusation disparaît sitôt qu'un membre de la classe dirigeante est lui-même inquiété par la Justice… Derrière l'argument d'une présomption d'innocence, qui n'est invoquée que lorsqu'elle s'applique aux classes dirigeantes, il y a une opposition de principe à l'idée, pourtant énoncée à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, que la loi «*doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse*».

A mille lieues de cette approche dogmatique, nous voulons garantir à chacun-e le droit à une justice indépendante, impartiale et effective (1), tout comme à une police républicaine et apaisée (2).

## 1. Garantir le droit à une Justice pénale indépendante

A l'instar des institutions européennes et de la plupart de nos voisins, nous considérons que l'indépendance des juges ne constitue pas un privilège octroyé aux magistrats mais bien un droit fondamental dont toute personne doit bénéficier dans une société démocratique. Seule l'existence d'un pouvoir judiciaire préservé de toute espèce d'ingérence permet de garantir l'application impartiale et effective de la loi, quel que soit le statut des personnes mises en cause. Seule l'indépendance du pouvoir judiciaire permet ainsi qu'une réponse pénale soit apportée de la même façon au chômeur ou au dirigeant d'une grande entreprise, à l'adolescent ou au ministre. Enfin, seul un pouvoir judiciaire véritablement indépendant est de nature à garantir le contrôle effectif de l'action des services de police et, partant, de nous prémunir contre le risque d'arbitraire. Loin de constituer un acte de défiance, ce contrôle est l'une des conditions *sine qua non* de la confiance de la population, cette confiance si nécessaire à l'efficacité de l'action policière – et qui fait aujourd'hui cruellement défaut.

## *Renforcer l'indépendance des juges*

Au-delà des attaques médiatiques dont l'institution est tristement coutumière, il est plusieurs facteurs sur lesquels nous voulons agir pour renforcer l'indépendance des magistrats du siège.

Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements successifs ont profité de la misère budgétaire de l'institution judiciaire pour imposer aux juridictions une logique productiviste et comptable dans le traitement des affaires, généralisant les procédures expéditives au mépris des droits des parties. En premier lieu, il est indispensable de mettre fin sans délai au sous-financement chronique des juridictions quand le budget alloué à l'administration pénitentiaire ne cesse de croître. Malgré une légère tendance à la hausse depuis le début du siècle, le budget qui leur est alloué dans notre pays – deuxième puissance économique européenne – reste inférieur à la moyenne du conseil de l'Europe et moitié moins élevé que celui de l'Allemagne. Doubler le budget de fonctionnement des juridictions constitue dès lors un objectif non seulement crucial, mais aussi particulièrement réaliste dans la mesure où il ne représente aujourd'hui que 0,7% du budget de l'Etat et 0,2% de la richesse produite chaque année. Alors que le niveau de recrutement de magistrats baisse depuis deux années et que les derniers gouvernements privilégient le recours aux emplois contractuels précaires, cette revalorisation budgétaire doit être prioritairement utilisée à l'augmentation du personnel de la justice (magistrats, greffiers, éducateurs, ...), à la rénovation du bâti judiciaire et à la mise à disposition de moyens de fonctionnement à la hauteur des besoins. Cette évolution permettra notamment **le rétablissement de la collégialité dans toutes les formations de jugement** : il n'est pas admissible, dans une société démocratique, qu'une condamnation pénale puisse être prononcée par un juge unique.

En second lieu, les garanties institutionnelles d'indépendance des juges doivent être renforcées : le conseil supérieur de la magistrature doit se voir reconnaître le pouvoir de nomination et de gestion de la carrière de l'ensemble des magistrats, ce qui implique notamment que soit placées sous son autorité – et non plus celle du ministère de la Justice – l'inspection générale de la Justice (du moins lorsque ses missions concernent des magistrats) et l'Ecole nationale de la magistrature. Par

ailleurs, l'organisation interne des tribunaux doit être repensée, afin de substituer au pouvoir dictatorial du chef de juridiction (directement hérité du régime de Vichy) une forme de direction collégiale.

### *Instituer l'indépendance des procureurs*

Les magistrats du parquet français connaissent aujourd'hui le statut le moins protecteur de l'Union européenne, ne disposant d'aucune garantie d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Cette situation prive l'ensemble des citoyen-n-e-s de toute garantie d'impartialité dans la façon dont sont poursuivis les crimes et les délits. Elle est à l'origine d'une irrépressible suspicion d'ingérence politicienne dans la conduite des enquêtes et des poursuites pénales, en particulier lorsque sont en cause des proches ou, au contraire, des opposants au pouvoir en place. Elle affecte l'effectivité du contrôle opéré par le procureur sur l'activité de services de police, notamment lorsque ceux-ci sont suspectés d'abus de pouvoir. Elle est enfin unanimement dénoncée par le monde judiciaire comme par les institutions européennes, en particulier à l'heure ou le Procureur européen bénéficie, quant à lui, des plus hautes garanties d'indépendance.

Cet état de dépendance ne saurait trouver quelque justification que ce soit dans la nécessité d'assurer la cohérence de la politique pénale sur l'ensemble du territoire national. Ainsi que cela s'observe chez nos voisins européens (Portugal, Pays-Bas, Belgique …), l'existence d'instructions générales données aux magistrats du parquet n'exclut en rien un statut qui les protège de toute ingérence dans la conduite des affaires individuelles et, notamment, de toute instruction les invitant à poursuivre ou ne pas poursuivre telle ou telle personne. Il est donc urgent et indispensable de **donner enfin aux magistrats du parquet les mêmes garanties statutaires qu'aux magistrats du siège.** Des garanties contre l'ingérence qui doivent s'appliquer tant à l'égard du pouvoir exécutif qu'au sein de chaque parquet, dans les rapports entre le procureur et ses substituts. Si ces derniers doivent rester soumis à son autorité, les conditions dans lesquelles ils peuvent être (dé)saisis de telle ou telle affaire doivent être précisément règlementées par la loi, afin d'éviter tout risque d'arbitraire.

En dotant les magistrats du parquet d'un statut digne d'une grande démocratie européenne, il sera alors possible d'élargir leurs attributions. En particulier, il doit à terme se voir confier l'ensemble des mesures administratives restrictives de liberté (mesures de contraintes à l'égard des étrangers, fermetures d'établissement, suspension de permis de conduire, déplacement d'office de bateaux,…). Aujourd'hui mises en œuvre par le préfet – représentant du pouvoir exécutif et héritier direct de la culture administrative bonapartiste – elles doivent demain être confiées au seul procureur de la République, afin qu'elles puissent être mises en œuvre en toute indépendance et impartialité. De la même façon, les services de renseignement intérieur, dont le domaine d'intervention doit être repensé en profondeur, pourront à terme être placés sous son autorité.

### *Renouer le dialogue entre les juridictions et les justiciables*

Les états d'urgence successifs ont précipité le mouvement de « bunkerisation » des juridictions, au sein desquelles le justiciable ne trouve plus sa place, voire n'y est plus le bienvenu. Cet enfermement, couplé à une complexification grandissante de la procédure, participe de la mécompréhension de la population envers la justice et prête le flanc aux discours sécuritaires et à un climat de défiance. Ce repli sur soi des juridictions s'illustre à la fois à travers la mise à distance du justiciable, mais également par un dialogue difficile entre les acteurs de la justice eux-mêmes.

Afin de remédier à cette dérive et restaurer la confiance, il convient tout d'abord **que le recours à la vidéo-audience, de plus en plus fréquemment utilisée en matière pénale pour pallier le manque de personnel pénitentiaire, et en particulier d'escortes, redevienne l'exception**. Le principe d'une audience orale et physique doit être remis au centre de la procédure pénale et l'usage exceptionnel de la vidéo-audience ne doit être pratiqué qu'avec l'accord du mis en cause ou du condamné et doit être strictement encadré par un vadémécum prévoyant la possibilité de suspendre l'audience ainsi que les pratiques à adopter en cas d'incident technique. Les boxes de verre dans les salles d'audience, instaurées pour de prétendues raisons de sécurité, qui nuisent aux droits de la défense, à la présomption d'innocence et méconnaissent la dignité des prévenus, seront supprimés. De la même façon, les conditions dans lesquelles le président d'audience peut exclure, par l'usage de la

force publique si nécessaire, les avocats en cas de "trouble de l'audience", seront précisées afin d'éviter tout risque d'abus.

Afin de construire durablement un lien de confiance avec la population, les juridictions doivent également s'ouvrir sur la société à travers non seulement l'organisation de journées portes ouvertes mais également par l'institution au sein de chaque tribunal judiciaire d'un **conseil de juridiction**, composés de représentant-e-s d'association investies dans le monde judiciaire et de citoyen-n-e-s tiré-e-s au sort. Sans toucher à l'indépendance décisionnelle des magistrats, cette instance permettra un dialogue permanent sur les modalités et les conditions dans lesquelles est rendue la Justice.

## *2. Conforter la police républicaine*

Prises en otage par deux décennies de politiques sécuritaires, les forces de police et de gendarmerie sont aujourd'hui réduites par les forces conservatrices et réactionnaires à la figure d'une institution assiégée, en butte à une population hostile et dont tous les éléments sont potentiellement délinquants et à une justice l'empêchant de lutter contre la criminalité. Pour caricaturale qu'elle soit, cette vision est à l'origine d'une grande souffrance professionnelle chez des agents dont les conditions de travail se dégradent et dont l'image de soi et la motivation s'érodent dès lors qu'ils ne se reconnaissent pas dans la figure extrémiste qu'incarnent certains délégués syndicaux et que dépeignent la plupart des médias. Une figure qui, malheureusement, est souvent la seule que retient une partie croissante de la population.

Pour notre part, nous savons que la grande majorité des gendarmes, des policiers et des policières ne se reconnaissent ni dans ce portrait, ni dans le rôle d'avant-garde du lobby sécuritaire. Loin de passer par le renforcement de l'arbitraire policier – et l'aggravation subséquente du fossé avec la population – c'est en reconstruisant une institution policière digne d'une grande démocratie que nous répondrons aux légitimes aspirations de ses membres. A une police que les derniers gouvernements voudraient cantonner à une police de surveillance et d'intimidation, nous entendons

privilégier une police de paix et d'investigation. Une évolution qui suppose enfin de reconstruire une police de métier, où les missions font sens.

## *Une police de paix, au service du public*

Comme le rappelle l'article 12 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, *« la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée »*.

Nous souhaitons donner toute sa portée à ce principe constitutionnel en permettant à la **police de se mettre** au service exclusif de la préservation des droits et libertés des citoyen-ne-s. Loin d'être un rouage du maintien d'un ordre social inégalitaire, la force publique n'a de sens, dans une société démocratique, que dans la mesure où elle vient sanctionner l'atteinte portée aux droits d'autrui. A partir du moment où l'intervention de la police cesse d'être perçue comme l'expression de l'autoritarisme plus ou moins décomplexé des pouvoirs publics (contrôles d'identité discriminatoires, répression des manifestations, refus d'enregistrement de plaintes, attitudes provocatrices, répression sans sommation, …) pour apparaître comme la garantie de notre liberté, l'adhésion de la population ne peut que grandir. Tout comme le sentiment d'accomplissement professionnel de tous les policiers et policières attaché-e-s à la République.

C'est donc **une police de service public** qu'il nous faut (re)construire. Une évolution qui passe en tout premier lieu par une implantation au plus près des besoins de la population, dans les quartiers, dans les villages, à mille lieues de la citadelle assiégée qui tient aujourd'hui lieu de seul modèle à la mise en place des commissariats. A cet égard, en finir avec l'ubuesque maquis administratif qui caractérise l'institution (suppression de la préfecture de police de Paris, fusion des services à compétence concurrentes, …) nous permettra de redéployer les effectifs pour garantir une égale présence policière sur l'ensemble du territoire, en mettant notamment fin au délaissement des quartiers populaires. Enfin, il est nécessaire de réformer l'organisation de l'institution dans le sens d'une plus grande décentralisation et, de façon corrélative, d'un dialogue accru avec les citoyen-n-es. Comme cela existe dans

de nombreux pays, nous créerons des structures permettant aux élu-e-s locaux-les, aux associations investies dans les politiques publiques et à des citoyen-n-es tiré-e-s au sort, sans s'immiscer dans les fonctions régaliennes de l'institution, de participer à sa gouvernance.

En deuxième lieu, **une police républicaine est une police de paix**, attachée à la résolution concrète des problèmes plutôt qu'à la répression aveugle des conflits et des débordements. A partir du moment où leur est reconnue la capacité à rétablir la paix civile, où l'on peut se confier à eux sans craindre des représailles, les policier-e-s et gendarmes sont en mesure de nouer un dialogue constructif avec les autres citoyen-ne-s. Cette relation de confiance permet de réduire la violence des rapports sociaux (quand l'approche autoritaire contribue à l'exacerber), de prévenir la commission d'actes de délinquance (en aidant à résoudre les conflits) et constitue en outre une source inépuisable de renseignements pour les services d'enquête. Pour mener à bien une telle approche, il convient de réformer en profondeur le système d'évaluation des agents, en faisant de la qualité de relation au public un élément central, notamment à l'égard des personnes déposant plainte. Il est en outre nécessaire d'œuvrer à la démilitarisation de l'action policière, en veillant à ce que l'armement dont sont dotés les agents soit limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

**Une police républicaine est aussi une police exemplaire.** Les phénomènes de violences policières, particulièrement mis en exergue depuis quelques années, procèdent à titre principal de la façon dont est conçue et mise en œuvre l'action des services de police. A cet égard, les changements institutionnels que nous souhaitons initier seront de nature à réduire significativement de telles exactions. Mais la façon dont on y répond est tout aussi importante. Garantir que tout abus dans l'exercice de la force soit dûment analysé et, le cas échéant, poursuivi et sanctionné, constitue une exigence démocratique de première importance. Contrairement à ce qu'expriment *ad nauseam* les forces conservatrices et réactionnaires, la très large majorité des policiers et policières de ce pays n'aspire pas à l'impunité et convient tout à fait de la nécessité de réprimer les abus de pouvoir avérés. Car seul un processus exemplaire est de nature à éviter les amalgames entre la grande majorité des agents et celles et ceux qui se croient autorisé-e-s à s'affranchir de la loi. Si l'inspection générale de la police

nationale a un rôle très important dans le respect de la déontologie policière, elle ne présente pas l'indépendance nécessaire pour enquêter sur les infractions commises par les agents. C'est pourquoi les enquêtes pénales impliquant un fonctionnaire de police doivent être systématiquement confiées à un service complètement indépendant de l'institution policière, sur le modèle de l'*Independant office for police conduct* britannique.

Par ailleurs, l'identification des agents de police est un principe fondamental, rappelé par le droit international et européen comme par le droit interne[1]. L'exemplarité commence ainsi par la nécessité et l'obligation faite à l'ensemble des forces de police – sous réserve des spécificités liées à la lutte contre la criminalité organisée et terroriste – d'être identifiables.

En dernier lieu, ainsi que le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel, **une police républicaine est une police exclusivement publique.** Nous mettrons un terme à la privatisation de l'action policière, qui ne sert que les intérêts pécuniaires des marchands de peur et de sécurité. Seul-e-s des agent-e-s publics, recruté-e-s sur leurs compétences et leur réussite à un concours, bénéficiant d'une formation approfondie et d'un statut protecteur garantissant leur probité et leur déontologie, peuvent se voir reconnaître la responsabilité d'exercer la force publique.

## *Une police d'investigation, au service de l'élucidation des infractions*

Érigée en religion sous le règne de Nicolas Sarkozy, jamais réellement abandonnée par ses successeurs, la culture du chiffre et l'obsession des statistiques ont profondément altéré la capacité des services de police judiciaire à élucider les infractions, du moins les plus graves d'entre elles. Quand seul le nombre de garde-à-vues est pris en compte pour évaluer l'efficacité des services, sans préjudice de leur bienfondé ou de la gravité du délit en cause, quand l'interpellation d'un consommateur de cannabis n'est pas différenciée de celle d'un trafiquant international de métamphétamine, la criminalité organisée se porte bien et les enquêteurs ne trouvent plus sens à leur mission.

[1] Articles L. 111-2 du Code des relations entre le public et l'administration et R. 434-15 du Code de sécurité intérieure.

C'est pourquoi nous entendons **redonner toute sa place et toute sa noblesse à la police judiciaire**. Les officiers de police judiciaire doivent être affectés à la conduite d'enquêtes dignes de ce nom, non à la gestion de garde-à-vues sans lendemain. Leur aptitude à investiguer et élucider des infractions sera valorisée, indépendamment du nombre de personnes mises en cause, et il sera désormais tenu compte de la complexité de chaque affaire. Les effectifs des services d'enquête seront significativement renforcés, notamment en matière économique et financière. Par ailleurs, afin de recentrer les enquêteurs sur le travail de fond – et sans affecter la garantie des droits des justiciables – le formalisme procédural sera matériellement allégé (recours au procès-verbal de synthèse, affectation aux services d'enquêtes d'agents spécialement chargés de veiller à la mise en forme de la procédure, …) notamment par la mise en place d'un dossier de procédure numérique partagé dès le début de l'enquête

La double tutelle, administrative et judiciaire, sous laquelle sont aujourd'hui placés les services de police, constitue un obstacle puissant à l'efficacité bien comprise des investigations. Régulièrement pris dans un conflit de loyauté à l'égard de leur hiérarchie, régulièrement limités ou même privés de leurs moyens matériels lorsque les orientations voulues par la Justice ne sont pas du goût du ministre de l'intérieur, du préfet ou même tout simplement du commissaire local, les enquêteurs doivent régulièrement se battre contre leur hiérarchie pour faire avancer les dossiers. Afin de garantir que leur action puisse être exclusivement dédiée à l'élucidation des infractions, **les officiers de police judiciaire seront progressivement placés sous l'autorité exclusive des magistrats,** en commençant par les services exclusivement dédiés aux enquêtes pénales (offices centraux, sections de recherche de la gendarmerie nationale, directions interrégionales de la police judiciaire).

### *Reconstruire une police de métiers*

Sans remettre en cause les effets positifs de la réforme des corps et des carrières de 1995 (notamment en termes de mutations et d'avancement), il est indispensable de rétablir au sein de l'institution policière de véritables métiers, reconnus en tant que tels, au sein. Alors que les agents sont de plus en plus conduits à intervenir au gré

des obsessions répressives des pouvoirs publics sans cohérence ni préparation (mobilisation des agents de sécurité publique au cours des manifestations, mobilisation de la police judiciaire au service des politiques migratoires ou de la répression des manifestants,... ), nous voulons valoriser les compétences et savoir-faire propres à chaque fonction policière, de l'investigation au maintien de l'ordre, en passant par le renseignement et la paix publique. Il est donc nécessaire de **reconstituer de véritables filières professionnelles**, permettant une évolution de carrière dynamique. Par ailleurs, il convient d'améliorer significativement la formation – tant initiale que continue – des policiers et policières, en faisant un droit tout autant qu'une obligation.

Plus largement, pour qu'elle cesse d'être confisquée par les forces les plus réactionnaires, il est nécessaire de libérer la parole des gendarmes, policiers et policières. En mettant fin à la conception particulièrement régressive et étouffante du devoir de réserve qui a cours au sein de l'institution, nous permettrons aux agents de terrain de faire valoir leurs réelles préoccupations, mais aussi de faire connaître la réalité et les difficultés de leurs missions auprès des citoyens. Une protection effective doit être accordée aux lanceurs d'alerte qui, notamment, révèlent des abus de pouvoirs ou des comportements discriminatoires au sein de l'institution.

## II – Donner à la réponse pénale sa juste place

Depuis plus de vingt ans, on voudrait nous faire croire que l'hypertrophie de l'appareil répressif serait susceptible d'endiguer la violence des rapports sociaux. Depuis la fin des années 1990, le nombre de délits créés par le législateur a cru au-delà de toute rationalité, le domaine d'intervention des autorités répressives n'a cessé de s'étendre au détriment des autres services publics et les efforts du législateur pour assurer l'arbitraire de la répression suscitent régulièrement la condamnation du conseil constitutionnel et des juridictions européennes. Au-delà de l'atteinte démesurée aux libertés, cette politique est à l'origine d'une paradoxale impuissance répressive : à tout vouloir pénaliser, on n'est plus capable de sanctionner effectivement ; à tout vouloir réprimer, on n'est plus capable de sanctionner à bon escient ; à vouloir réprimer sans preuve, on ne peut que manquer sa cible.

Face à un tel constat, il est plus que temps de remettre la réponse pénale à sa juste place. D'abord, en sortant du champ de la pénalisation tout ce qui n'y a pas sa place dans une société démocratique, afin que seuls les actes menaçant réellement la cohésion sociale puissent être sanctionnés, mais aussi qu'ils le soient effectivement (1). Ensuite, en rétablissant les conditions d'une réponse pénale suffisamment proportionnée et adéquate pour restaurer efficacement et durablement la paix sociale (2). Enfin, en posant les conditions d'un prononcé et d'une application des peines pragmatique et humaniste (3).

### 1. Une pénalisation au service de la démocratie

Restaurer une réponse pénale digne de ce nom suppose en premier lieu de dépénaliser tous les actes dont la répression n'est d'aucune nécessité dans une société démocratique (A). Cela suppose également de veiller à (re)faire de la réponse pénale l'ultime recours, garantissant ainsi non seulement son efficacité mais aussi celle des autres formes de réponse (B). Enfin, alors que les derniers gouvernements ont concentré l'essentiel de leur effort sur la petite délinquance de voie publique, cela

suppose de faire de la lutte contre la criminalité organisée, dans toutes ses composantes, le cœur de la politique pénale (C).

### *a. Une loi pénale restaurée dans sa fonction symbolique*

Il est aujourd'hui plus de 13 000 comportements qui, d'une façon ou d'une autre, sont constitutifs d'une infraction pénale. Pourtant, à peine 300 crimes et délits sont usuellement poursuivis devant les tribunaux, témoignant du caractère très largement artificiel du gonflement du code pénal auquel nous assistons depuis le milieu des années 1990. Pourtant, la simple incrimination d'un comportement n'a pas pour effet de le faire disparaître par magie, encore moins rétroactivement. Dans une société démocratique, seuls les actes de nature à affecter gravement ou durablement les droits et libertés d'autrui doivent pouvoir être pénalisés. C'est à cette condition que la liberté peut demeurer le principe. Mais c'est aussi en limitant le nombre des crimes et délits à ce qui est strictement nécessaire que l'on assure la promptitude et la certitude de la réponse pénale et, partant, son effet dissuasif. Loin d'être un aveu de faiblesse ou de laxisme, **la dépénalisation constitue ainsi tout à la fois une démarche pragmatique et une nécessité pour qui est attaché à l'efficacité bien comprise de la réponse pénale**.

Cette dépénalisation doit en premier lieu concerner les délits qui n'ont rigoureusement aucune nécessité d'un point de vue démocratique et dont les derniers gouvernements n'ont hélas pas été avares. Devront ainsi être immédiatement abrogés les délits institués dans le seul but de donner une base légale aux opérations d'épuration de l'espace public des « indésirables » que fabriquent le néolibéralisme, comme l'occupation de hall d'immeuble (sic.), la vente à la sauvette ou encore l'emblématique délit de « mendicité agressive » (re-sic.). Pour l'ensemble de ces comportements, une réponse éducative, sociale ou médico-sociale s'avère non seulement suffisante, mais aussi infiniment plus efficace. Devront également être abrogées les infractions dont la seule fonction est de couvrir l'arbitraire policier, à commencer par le délit de participation à un groupe supposément violent qui fut massivement utilisé à l'hiver 2018/2019 pour réduire à néant la liberté de manifestation des gilets jaunes.

Ce même phénomène touche les ressortissants étrangers en situation irrégulière, soumis à un nombre toujours aussi important de poursuites pénales pour refus d'embarquer ou de se soumettre à un test PCR avant embarquement, qui subissent alors la double peine d'une rétention administrative et un emprisonnement délictuel. Le même acharnement est constaté à l'encontre des mineurs non accompagnés poursuivis pour faux et usage de faux, encourant la détention tandis qu'ils devraient être pris en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance au regard des risques encourus par leur situation d'isolement.

La dépénalisation doit aussi être menée s'agissant d'actes qui appellent une réponse des pouvoirs publics mais dont l'incrimination, parce qu'elle ne revêt aucune nécessité dans une société démocratique, s'avère inefficace quand elle n'est pas tout simplement contreproductive. Une faillite que l'on observe en tout premier lieu en matière de **lutte contre l'usage de stupéfiants.** La France connaît aujourd'hui le triste paradoxe d'être tout à la fois le pays européen où la législation en la matière est la plus répressive et l'un de ceux où le niveau de consommation est le plus élevé. L'usage immodéré et incontrôlé des substances stupéfiantes constitue aujourd'hui un problème majeur de santé publique, en particulier s'agissant des adolescent-e-s et des jeunes adultes. Loin de la crispation autoritaire, dogmatique et moraliste qui tient aujourd'hui lieu de seule boussole aux pouvoirs publics, nous voulons lutter concrètement contre ce phénomène par une politique pragmatique de réduction des risques. Une politique qui passe, en premier lieu par une distinction selon les catégories de stupéfiants et de substances dites psychotropes, là où une approche individualisée serait nécessaire, mais au-delà et surtout par la dépénalisation de toute forme de consommation de stupéfiants, afin de déployer face aux usagers – et en particulier aux toxicomanes – une réponse exclusivement médico-sociale lorsqu'elle est nécessaire. Une politique qui passe également par la légalisation – pour mieux la règlementer – de la consommation des substances dont l'effet psychotrope et addictif n'est pas supérieur à celui des produits aujourd'hui autorisés (tabac, alcool, …) et qui doit traduire une distinction des substances en fonction de leur toxicité et de leur dangerosité sans les enfermer sous le même statut de « stupéfiants ». Alors que les délits d'usage de drogues représentent aujourd'hui plus de 90% des infractions à la législation sur les stupéfiants qui sont poursuivies, cette

politique permettra de **recentrer la réponse pénale sur les actes qui le méritent**, à savoir le trafic et la contrebande des produits stupéfiants les plus dangereux.

### b. Une réponse pénale restaurée dans sa fonction démocratique

Depuis la fin des années 1990, versant dans une forme particulièrement régressive de pensée magique, tous les gouvernements qui se sont succédés ont voulu confier aux autorités répressives la résolution de l'ensemble des maux de la société, qu'ils soient réels ou supposés. Alors qu'ils étaient jusqu'alors en première ligne de la prise en charge des comportements déviants dans l'espace public et notamment les quartiers populaires, les travailleurs sociaux et les éducateurs spécialisés ont progressivement vu leur nombre diminuer drastiquement. C'est pourquoi, alors que le nombre d'actes incriminés ne cessait de s'étendre, les services de police et le ministère public sont progressivement devenus des acteurs centraux de la plupart des politiques publiques. Cette approche a eu pour conséquence d'éroder progressivement l'autorité et, partant, l'efficacité des autres formes de réponse : dans les écoles, les centres de soins et les quartiers populaires, l'hégémonie de l'approche sécuritaire et policière étouffe de plus en plus les autres formes de réponse, qu'elle soit éducative, médicale ou sociale. Mais elle a aussi pour effet d'émousser l'efficacité de la réponse pénale proprement dite : sommées de prendre en charge toutes les difficultés portées à la connaissance des pouvoirs publics, les autorités répressives n'y maîtrisent plus grande chose… L'hégémonie de l'approche policière ne contribue pas seulement à accroître la violence des rapports sociaux, singulièrement en milieu scolaire et sanitaire. En multipliant leurs domaines d'intervention, elle empêche les autorités répressives de répondre correctement aux phénomènes qui menacent réellement la cohésion sociale.

Si l'on veut véritablement **se donner les moyens de répondre effectivement à l'ensemble des atteintes aux libertés**, nous devons mettre en place une approche graduée, diversifiée et adaptée. La réponse pénale ne doit être mobilisée que lorsque les autres formes de réponse des pouvoirs publics s'avèrent manifestement insuffisantes. Pour notre part, nous considérons qu'il est non seulement inutile mais encore irresponsable de faire intervenir les services de police pour une bagarre dans

la cour d'école, la prise en charge d'un patient difficile dans un hôpital ou encore des conflits de voisinage dans un immeuble de logements sociaux. Il est plus que temps de redonner toute sa place à la réponse éducative, médicale et sociale aux multiples différends inhérents à la vie en collectivité. C'est au premier chef l'action de l'équipe enseignante qui garantit le respect des règles de convivialité au sein d'un établissement scolaire. De la même façon, doter les grands ensembles immobiliers de gardiens en nombre suffisants permet bien plus efficacement de lutter contre les « incivilités » que l'intervention ponctuelle et trop souvent disproportionnée des services de police. Ainsi pourrons nous restaurer matériellement la capacité des autorités répressives à intervenir en temps utile lorsque cela devient nécessaire, non seulement dans ces secteurs à la demande des autorités compétentes (agression sexuelle dans un collège, violences graves dans un hôpital, tapage persistant dans un hall d'immeuble …) mais aussi dans tous les autres. En redevenant exceptionnelle, la réponse pénale retrouvera en outre la force symbolique nécessaire à son effet dissuasif.

D'un point de vue opérationnel, cette approche passe par la refonte des différentes instances de concertation entre les autorités répressives et les autres services publics, à commencer par les différents **conseils de prévention de la délinquance**. Trop souvent, ces instances sont aujourd'hui les antichambres d'une approche exclusivement sécuritaire et policière. Nous les réformerons en profondeur pour en faire le lieu d'un dialogue apaisé et constructif où, sous l'autorité du procureur de la République, seront définis, en fonction du contexte local, les seuils d'intervention pénale, c'est-à-dire les seuils à partir desquels l'intervention de l'autorité judiciaire apparaît comme nécessaire, soit par une poursuite, soit par une mesure alternative aux poursuites. Ainsi, plutôt que d'œuvrer à l'affaiblissement conjoint de leurs autorités, les conseils de prévention de la délinquance permettront à chaque service d'être conforté et responsabilisé dans ses prérogatives et son domaine d'intervention. Et le pouvoir répressif pourra enfin se concentrer sur ce qui doit être le cœur de son action dans une société démocratique : la lutte contre la délinquance organisée.

Afin de permettre à chacun de se concentrer sur son cœur de métier, il est également nécessaire de favoriser une intervention pluridisciplinaire lorsque les autorités sont sollicitées. En instituant un numéro de secours unique, en généralisant les bonnes

pratiques faisant intervenir dans les commissariats des travailleurs sociaux et des officiers de police judiciaire dans les Maisons de justice et du droit, la meilleure réponse (selon le cas policière, éducative ou médicale) pourra être apportée plus rapidement et efficacement aux actes dénoncés aux autorités, plutôt qu'échoir par défaut aux service de police.

Enfin, il est indispensable de **renforcer significativement la justice civile**, dont l'intervention précoce et effective permet de prévenir la commission de nombreuses infractions. Mettre en place rapidement une procédure d'assistance éducative permet d'éviter l'inscription durable d'un jeune dans la délinquance. Permettre une intervention rapide du juge aux affaires familiales permet de mettre un terme à des conflits dont l'enlisement est source de violences. D'une façon générale, permettre à chaque citoyen-ne d'être rétabli-e dans ses droits permet d'éviter l'engorgement des commissariats. L'augmentation du budget de la justice civile sera d'autant plus réalisée qu'elle permet, à terme, de diminuer sensiblement le coût de la justice pénale.

### c. Une réponse pénale centrée sur la criminalité organisée et la délinquance financière

Aux antipodes des envolées martiales des apôtres de l'idéologie sécuritaire, l'analyse de notre système répressif met à jour la singulière impuissance des pouvoirs publics face aux formes les plus graves de criminalité. Obsédés par les statistiques et la mise en scène publicitaire de leurs actions, les derniers gouvernements ont concentré l'essentiel de l'action des autorités de police et de justice sur la délinquance la plus visible – du moins par les médias. Depuis le début du siècle, le nombre d'informations judiciaires – seul cadre permettant des investigations au long cours – s'est effondré, tout comme le nombre d'enquêteurs spécialisés. Plutôt que d'identifier les dirigeants des trafics d'armes ou de stupéfiants, plutôt que lutter contre la traite d'êtres humains, on préfère poursuivre à la chaîne les petits revendeurs de cannabis ou les voleurs à la sauvette exploités par les réseaux criminels. Plutôt que de s'attaquer à la grande corruption et au blanchiment d'argent, on préfère concentrer la répression sur la fraude aux minima sociaux. Alors que les organisations criminelles terroristes sont toujours aussi vivaces, on somme les autorités répressives de se

concentrer sur les auteurs de messages irresponsables sur les réseaux numériques, ou, pire encore, les intellectuels qui cherchent à comprendre le phénomène.

Or, contrairement à ce que semblent croire les partisans de la tradition autoritaire – qui en sont visiblement restés à l'aphorisme : qui vole un œuf, vole un bœuf – toutes les études criminologiques sérieuses démontrent que c'est la grande délinquance qui nourrit la petite, et non l'inverse. L'économie mafieuse qu'on laisse aujourd'hui prospérer est, par la multitude de ses trafics (armes, stupéfiants, êtres humains, biens volés, espèces menacées…), à l'origine d'innombrables actes de violences. Par ailleurs, la criminalité organisée est d'abord celle des élites, qui façonnent les structures sociales : la laisser prospérer conduit inévitablement à affaiblir dans l'ensemble de la société le respect de la loi et des droits d'autrui.

Nous entendons **inverser radicalement les priorités de politique pénale, en faisant de la lutte contre toutes les formes d'organisation criminelle le cœur de l'action des forces répressives**. A l'action dispersée, ostentatoire et finalement stérile auquel nous conduit l'idéologie sécuritaire, nous voulons substituer une action au long cours, seule à même de réduire durablement l'influence de cette criminalité. Il ne s'agit pas ici de prioriser la lutte contre la délinquance organisée au détriment de la délinquance du quotidien, mais bien de **lutter contre les racines de cette petite délinquance**.

### *La criminalité terroriste*

En premier lieu, nous souhaitons prendre la criminalité terroriste au sérieux. Depuis des décennies, la surenchère et la démesure répressives tiennent lieu de seules boussoles aux gouvernants, étendant sans fin le panel des actes qualifiés de terroristes et l'arbitraire des pouvoirs publics. Et, depuis des décennies, cette politique est sans effet sur le risque d'attentat terroriste, comme en témoigne la recrudescence d'assassinats terroristes depuis le début des années 2010. Incapables d'appréhender rationnellement le phénomène ou, pire encore, l'exploitant pour verser dans la guerre des civilisations avec la même ardeur que les groupes fanatiques qu'ils prétendent combattre, les derniers gouvernements promeuvent une réponse tendanciellement brouillonne, aveugle et finalement contre-productive. A

étendre sans mesure et sans discernement le filet pénal, on n'aboutit qu'à la dispersion et l'épuisement des forces répressives, comme en témoigne le bilan calamiteux de l'état d'urgence, dont le taux d'échec est de plus de 99%. A favoriser toujours plus l'arbitraire de la répression, on ne fait qu'émousser la faculté des autorités de police judiciaire à identifier et prévenir les projets criminels avérés. A mettre en œuvre une réponse discriminatoire, on exacerbe les tensions et favorise le repli identitaire.

Quant à nous, nous voulons restaurer les conditions d'une réponse pragmatique et rationnelle, fondée sur une compréhension fine des phénomènes plutôt que le déni de réalité. Une approche qui oppose la force tranquille d'une République forte et solidaire à la violence millénariste, en lui déniant toute prétention à incarner la moindre civilisation, le moindre sens et la traitant pour ce qu'elle est : non un monstre insaisissable élevé à la dignité d'un belligérant à qui il faudrait faire une guerre éternelle, mais une pratique criminelle qui n'engage que ses auteurs et appelle une réponse ciblée. Ce n'est pas de plus de répression dont nous avons besoin mais d'une meilleure répression, qui concentre ses moyens sur les faits véritablement criminels, sur les projets d'attentats et non sur les déclarations d'intention.

Il est donc nécessaire, conformément à la directive européenne du 15 mars 2017, de **définir avec plus de rigueur et de précision les infractions terroristes** afin que l'action des services de police et de justice soit toute entière concentrée sur l'**identification et le démantèlement des organisations criminelles**, notamment leur capacité de financement, sur l**a répression du trafic d'armes** (sans complaisance avec les industriels du secteur) ainsi que sur l**a surveillance et la prévention des projets d'attentats commis par des personnes solitaires**. Plutôt que d'être affectés à la surveillance des opposants politiques ou des intérêts commerciaux des grandes entreprises, les services de renseignements ne doivent prendre en charge que la prévention des crimes et délits menaçant l'ensemble des citoyens. Loin de toute stigmatisation, empêcher nos jeunes de basculer dans la violence nihiliste suppose une politique de prévention fondée sur la **présence éducative massive auprès des populations à risque**, ainsi que le déploiement ciblé des patrouilles de police plutôt qu'un déploiement aveugle de militaires et de policiers qui n'a d'autre effet que la banalisation de l'occupation policière et militaire de l'espace public. Plutôt que de

créer des monstres en emprisonnant pour des années les personnes faisant l'apologie du terrorisme, il faut combattre ce discours à la racine en le soumettant à la discussion éclairée.

Enfin, il est nécessaire de veiller à la **dépolitisation des services engagés dans la lutte antiterroriste**, afin qu'ils puissent s'y consacrer de façon désintéressée, sans risque d'instrumentation politicienne. Doté - à l'image de tous les magistrats du parquet - d'un statut d'indépendance, le parquet national antiterroriste pourra notamment veiller à ce que seuls les crimes qui le méritent reçoivent la qualification terroriste. Placés à terme sous son autorité exclusive, les services de renseignement intérieur et de police judiciaire spécialisés pourront consacrer leur action à l'identification et la prévention des projets criminels.

### *La lutte contre la corruption et la délinquance financière*

Pour invisible qu'elle soit, la délinquance financière n'en cause pas moins des torts considérables à notre société, à commencer par le coût exorbitant, évalué a minima à plusieurs dizaines de milliards d'euros, que la grande fraude fiscale fait peser sur nos finances publiques.

La complaisance de certains à l'endroit de la corruption n'a d'égal que le danger que ce phénomène fait peser sur les démocraties. Car c'est un cercle vicieux, qui voit les classes dirigeantes détourner progressivement l'appareil d'État, notamment les institutions chargées de l'application de la loi, au service de leurs intérêts particuliers, utilisant ensuite les profits ainsi générés à renforcer encore leur emprise. Ainsi, la corruption des élites prive peu à peu de toute protection juridique les personnes perçues comme menaçant, fût-ce potentiellement, leurs intérêts et, plus largement, toute personne qui ne peut ou ne veut s'acquitter de la contribution informelle qui, bientôt, conditionne toute prestation au sein de la société. Enfin, la délinquance financière, et notamment les innombrables circuits de blanchiment d'argent que les néolibéraux ont laissé prospérer, est un rouage essentiel aux autres formes de criminalité organisée, notamment terroriste.

C'est donc peu dire que, dans une démocratie, **la répression de la corruption et de la criminalité économique doit constituer une priorité absolue de la politique pénale**. Une priorité qui passe avant tout par l'affectation aux services de police et juridictions spécialisées des moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Une priorité qui passe également par la suppression des obstacles aux poursuites qui existent encore en la matière : la soumission des poursuites en matière de fraude fiscale à l'autorisation préalable de l'administration (le fameux « verrou de Bercy ») et la cour de justice de la République, véritable juridiction bananière, dont l'objet principal est de garantir l'impunité, au moins partielle, des membres du gouvernement.

Au motif qu'il ne faut pas perturber la croissance économique en sanctionnant trop lourdement les grandes entreprises françaises ou leurs dirigeants français soit-disant emblématiques du rayonnement de la France au niveau mondial, a été instituée en 2016 la Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP) - mesure d'alternative aux poursuites. Celle-ci permet de mettre en œuvre une justice négociée préservant la réputation de la personne morale incriminée loin des projecteurs médiatiques. Tout ceci incite l'ensemble de la population à privilégier l'arrangement et la fraude au respect de la légalité et des droits d'autrui. Ses conditions et son champ d'application doivent être sévèrement révisées, pour ne concerner que les petites et moyennes entreprises dont les carences relève davantage de la négligence que d'une intention frauduleuse.

L'Agence Anticorruption (AFA), en charge du suivi de la mise en œuvre, d'un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de lutte contre la corruption, pour une durée maximale de 3 ans des entreprises ayant bénéficié d'une CJIP, doit se voir attribuer des moyens conséquents à la hauteur des ambitions correctrices des pratiques déviantes au sein de ces entreprises. En outre, l'AFA doit se voir confier le suivi de la mise en œuvre des mesures de réparation du dommage des victimes auxquelles elles se sont engagées en contrepartie de la CJIP.

## *La lutte contre la délinquance écologique*

Depuis au moins la fin des années 1990, les atteintes à l'environnement constituent une composante à part entière de la criminalité organisée, depuis le trafic de déchets jusqu'au rejet de substances hautement polluantes en haute-mer, en passant par la contrebande d'espèces protégées. Si ces actions ne sont pas les seules responsables du péril écologique que nous affrontons, elles y contribuent grandement. Or, là encore, la réponse aujourd'hui donnée à cette forme de criminalité reste largement velléitaire et balbutiante. De notre point de vue, elle doit devenir une véritable priorité de politique pénale, à la hauteur du préjudice qu'elle cause à l'humanité. Il est plus que temps de se donner les moyens d'y répondre efficacement, notamment en instituant de véritables services de police et juridictions spécialisés en la matière, mais également en instaurant des mécanismes de coordination entre l'autorité administrative - qui constate l'infraction - et l'autorité judiciaire.

Les atteintes graves causées à l'environnement, mais également aux droits humains et sociaux par des acteurs économiques français appellent à un constat trop récurrent: celui de l'inertie du Parquet - mettant un coup d'arrêt aux procédures initiées par la société civile - permettant aux sociétés françaises de ne pas être inquiétées des délits potentiellement commis à l'étranger. D'autre part, les mêmes acteurs se trouvent dans une situation d'impunité face aux dommages qu'ils font subir aux populations et à l'environnement de manière courante et cela même lorsqu'ils agissent en infraction des législations existantes. Ces deux situations encadrant l'action des acteurs économiques privés se doivent de changer et d'intégrer la part de responsabilité que ceux-ci portent dans la crise climatique et environnementale.

Le droit ne doit pas courir après les catastrophes, mais les empêcher autant que faire se peut. Ce qui doit importer n'est pas uniquement les atteintes à la loi, mais bel et bien l'impact sur les écosystèmes. C'est donc un nouveau paradigme qu'il faut développer. Il faut être plus ambitieux sur les sanctions encourues par les entreprises en cas de défaillance et de violations des règles existantes. C'est pourquoi nous permettrons la reconnaissance de l'infraction d'écocide en France et appuierons sa reconnaissance au niveau international. Nous ferons également en sorte que les

atteintes à l'environnement commises par des sociétés françaises à l'étranger puissent être poursuivies en France, notamment en supprimant le monopole du procureur de la République en la matière.

La compétence des pôles spécialisés en matière environnementale doit en outre être étendue à la matière civile, et notamment au devoir de vigilance en matière environnementale. Par ailleurs, il est essentiel d'associer à cette spécialisation technique l'allocation de ressources spécifiques adaptées.
Toute comme la CJIP, la Convention judiciaire d'intérêt environnemental doit être réservée aux petites et moyennes entreprises et pour des délits dont les conséquences sont d'une moindre gravité et ne doit en tout état de cause pas être applicable aux entreprises multinationales.
En outre, il s'agira de ne pas limiter l'amende au montant des dépenses de mise en conformité évitées par l'entreprise, mais d'y inclure également le montant des revenus tirés de la poursuite de l'activité dans le cadre de laquelle les manquements ont eu lieu. Enfin, le dispositif de mise en conformité environnementale devra s'accompagner de moyens humains et financiers suffisants des services du ministère de l'environnement en charge du contrôle de la mise en œuvre par l'entreprise et de conduire des investigations poussées quant à la mise en œuvre des mesures de réparation. Pour cela, une agence environnementale indépendante, sur le modèle de l'Agence Anticorruption sera créée.

### *La coopération internationale*

Quelle que soit les formes qu'elle prend, la lutte contre la criminalité organisée, dont la dimension transnationale n'est plus à démontrer, ne pourra se faire sans **renforcer significativement la coopération pénale internationale**, en particulier au niveau de l'Union européenne. Il est notamment nécessaire d'étendre le mandat du procureur européen à l'ensemble des crimes et délits commis en bande organisée, afin de garantir une coordination systématique et rationalisée entre les différentes autorités des Etats membres. Il est également vital d'œuvrer au renforcement des structures de l'Etat de droit dans chacun des Etats membres, condition *sine qua non* de la confiance mutuelle sur laquelle est fondée la coopération pénale européenne. Pour cette raison également, la remise en cause ouverte de l'indépendance de la Justice et des libertés

publiques que nous observons en Hongrie et en Pologne doit être énergiquement combattue.

Plus largement, la coopération pénale sortira également renforcée d'une clarification de nos relations avec tous les gouvernements étrangers qui, sous couvert de lutte contre le terrorisme, nous demandent de contribuer à la répression de leurs opposants politiques – ou à tous le moins de la tolérer. Parce qu'elle fait de nous les idiots utiles des régimes autoritaires, une telle attitude – que l'on observe notamment dans nos relations avec la Turquie, l'Egypte ou encore la Russie – contribue en réalité à renforcer la dynamique terroriste en alimentant le discours anti-européen des groupes criminels. C'est pourquoi il est fondamental de faire du respect de l'Etat de droit et des exigences du procès équitable la condition préalable et non négociable à toute coopération pénale avec ces Etats.

## 2. Reconstruire une réponse pénale efficiente

Depuis plus de vingt ans, le lobby sécuritaire mène une offensive dogmatique contre l'encadrement du pouvoir répressif et les droits de la défense. Cette offensive a heureusement été largement contrariée par la nécessité qui reste la nôtre de respecter les garanties prévues par la Constitution et le droit européen, dont les garde-fous ont joué un rôle essentiel dans la préservation de notre Etat de droit. Mais elle n'a pas été sans laisser de traces dans notre système répressif, qui manque aujourd'hui singulièrement de cohérence et de stabilité.

Nous savons pour notre part que le plein respect de l'Etat de droit constitue l'une des conditions essentielles à l'efficacité de la réponse pénale. C'est pourquoi nous rétablirons les conditions de sa proportion, de son adéquation et, partant, de son efficience (A), avec une attention toute particulière portée à la justice pénale des mineurs (B).

## a. Une réponse pénale proportionnée et adéquate

Encadrer strictement l'action des autorités répressives, notamment en veillant au respect des droits de la défense, ne vise pas seulement à nous prémunir de l'arbitraire. En obligeant les services de police et les magistrats à justifier de façon précise et circonstanciée leurs actes, cela les pousse à identifier et ainsi à élucider et poursuivre les infractions de façon précise et efficiente. L'enquête pénale n'est pas faite pour faire avouer la première personne accusée mais pour trouver la vérité. C'est pourquoi l'encadrement des forces répressives doit être conforté voire renforcé à tous les stades du procès pénal, depuis la phase d'enquête jusqu'à la phase de poursuite.

### *Conforter droits de la défense et droits des plaignants*

A l'instigation du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'Union européenne, les droits de la défense comme ceux des plaignants ont connu, sur le papier, un renforcement spectaculaire au cours des années 2010, avec en particulier le rétablissement du droit au silence, l'assistance de l'avocat au cours des auditions et de certains actes d'enquêtes et l'extension des mesures d'accompagnement des victimes. Mais ce fut une évolution menée sous la contrainte par un législateur et un exécutif récalcitrants, qui ne se sont dès lors jamais complètement donné les moyens d'en assurer la bonne mise en œuvre.

Parce qu'ils participent tant de la démocratie que de l'efficacité des enquêtes, nous considérons quant à nous que **le respect des droits de la défense et ceux des plaignants doit être garanti de façon concrète et assumée** tout au long du procès pénal. Pour ce faire, il convient de donner aux agents et officiers de police judiciaire les moyens matériels de faire respecter le droit des parties au cours de l'enquête, par la mise à disposition de locaux adaptés mais encore et surtout par la revalorisation de leurs missions et de leurs conditions d'exercice.

Cette revalorisation permettra notamment de garantir enfin l'effectivité du droit de chaque citoyen-n-e à déposer plainte auprès des services de police. Permettre à toute personne de saisir l'infraction dont elle a été victime constitue non seulement une

condition *sine qua non* de notre sûreté, mais également un acte d'enquête dont la bonne réalisation conditionne largement la suite des investigations. Sauf cas exceptionnels, la pratique de la main-courante doit ainsi être réservée aux seules situations où la personne elle-même ne souhaite pas porter plainte. Par ailleurs, afin de l'accompagner dans cette démarche, il convient de consacrer, dans la loi, le droit de chaque plaignant-e à l'assistance d'un avocat lors de toute audition par les services de police.

Plus largement, la réponse pénale doit se faire avec la préoccupation d'une prise en charge digne, solidaire et efficace des victimes. Les forces conservatrices et réactionnaires ont trop longtemps réussi le coup de force de se proclamer les porte-paroles des souffrances de celles et ceux qui subissent des infractions pénales, des plus quotidiennes aux plus graves. A force d'instrumentalisation répressive, elles ont réussi à faire accepter qu'être aux côtés des victimes consistait à durcir les peines pour les personnes mises en cause, sans jamais se préoccuper des besoins matériels, sanitaires et émotionnels des victimes. A contrepied de cette appropriation indigne, une justice pénale démocratique doit avoir à cœur d'exprimer la solidarité concrète de la société. Les dispositifs de solidarité nationale mis en place pour les victimes d'actes terroristes peuvent notamment servir d'inspiration pour réformer les politiques de droit commun en la matière, à commencer par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions.

Le droit des personnes suspectées à l'assistance de l'avocat doit également être étendu, en permettant à ce dernier d'assister son client au cours des mesures de perquisition qui le concernent. Par ailleurs, il doit pouvoir accéder à l'entier dossier d'enquête lorsque la personne est entendue par les services de police.

Le recours abusif aux contrôles d'identité, en particulier en lien avec les récents mouvements sociaux et l'état d'urgence sanitaire ont démontré l'impérieuse nécessité que ces contrôles soient mieux encadrés et répertoriés. Ces contrôles arbitraires contribuent à exclure de l'espace public une partie de la population. La pratique encore trop fréquente des contrôles au faciès n'a pas été endiguée malgré la jurisprudence constante de la Cour de cassation. Or si une telle pratique contribue à accroître la tension et la violence des rapports sociaux, elle n'a aucun effet sur

l'élucidation des infractions. Afin de mettre définitivement un terme à ces abus, nous supprimerons toute possibilité d'imposer un contrôle d'identité en dehors d'un cadre judiciaire. Hors zone frontalière, le contrôle d'identité ne sera possible que pour les besoins de l'élucidation d'un crime ou d'un délit ou sur réquisitions motivées du procureur de la république. Enfin, chaque contrôle d'identité sera dûment répertorié et donnera lieu à la remise d'un récépissé.

En dernier lieu, il est nécessaire de renforcer et de clarifier la protection du secret professionnel des avocats. Alors que les derniers gouvernements se complaisent dans un clair-obscur qui favorise tant les atteintes abusives aux droits de la défense que le dévoiement du secret au service de la fraude fiscale et de la corruption, nous veillerons à ce que le cadre légal soit construit sur deux principes simples. D'une part, la confidentialité des échanges entre un avocat et son client - qu'il soit ou non poursuivi - doit être pleinement garantie. Mais, d'autre part, aucun secret ne peut être opposé dès lors qu'il existe des raisons de penser que l'avocat est impliqué - en qualité d'auteur ou de complice - dans la commission d'une infraction.

### *Renforcer le droit au contradictoire*

Alors même qu'elle constitue aujourd'hui le seul le cadre juridique pour plus de 97% des affaires poursuivies, l'enquête de police ne reconnaît aucun droit au contradictoire aux personnes suspectées et aux plaignant-e-s, qu'il s'agisse du droit à l'accès au dossier ou du droit de formuler utilement des demandes d'investigations complémentaires. Certes, il est parfois nécessaire de différer l'ouverture à la contradiction afin de permettre l'élucidation des infractions, notamment en matière de délinquance organisée. Mais ce report ne peut être indéfiniment prolongé sans priver les parties de la possibilité de faire valoir utilement leurs moyens de défense. Limiter la suspension du contradictoire à ce qui est strictement nécessaire constitue en outre un bon moyen d'accélérer le cours des investigations et, partant, celui de la Justice.

Les plaignant-e-s ont aujourd'hui la possibilité d'accéder à la procédure pleinement contradictoire que constitue l'instruction préparatoire dès lors qu'aucune décision sur leur plainte n'a été prise par le procureur de la République dans un délai de trois

mois ou que celle-ci a été classée sans suite. Après plus de vingt ans d'atermoiements, il est temps de reconnaître un droit similaire aux personnes suspectées. En pratique, ce droit passe d'abord par l'accélération des enquêtes. L'augmentation du budget et le recentrage de la pénalisation que nous mettrons en œuvre permettront de dégager d'importantes marges de manœuvre pour réduire significativement la durée des investigations et, ainsi, le délai entre l'ouverture de la procédure et la possibilité pour la personne d'exercer ses droits lorsqu'elle est poursuivie.

Mais pour prévenir d'une façon générale toute atteinte injustifiée aux droits de la défense, il convient de prévoir que toute personne entendue au cours d'une enquête en qualité de suspect doit avoir la possibilité, si les investigations perdurent plus de six mois après cette audition, de demander à accéder au dossier de la procédure et de formuler toutes les demandes d'actes qui lui semblent nécessaires et qui seront obligatoirement versées au dossier.

En outre, si l'enquête perdure depuis plus d'un an après cette audition, il est nécessaire de prévoir une procédure au terme de laquelle le Procureur de la République doit, après avoir mis en mesure les personnes suspectées et, le cas échéant, les plaignant-e-s de présenter leurs observations, prendre une décision sur l'action publique. Et, dans l'hypothèse où il estime ne pas avoir suffisamment d'éléments pour savoir s'il peut ou non poursuivre, les investigations ne pourront alors continuer que sur autorisation du Juge des libertés et de la détention. A défaut, elles ne pourront se poursuivre que dans le cadre d'une instruction préparatoire.

## *Conforter la juridiction d'instruction*

N'en déplaise à ceux qui se complaisent à citer la figure balzacienne du « *magistrat le plus puissant de France* », la juridiction d'instruction offre aujourd'hui aux parties l'accès à une procédure particulièrement contradictoire et respectueuse de leurs droits. Elle est aussi celle qui assure une véritable égalité devant la loi, en permettant la conduite d'investigations complètement indépendantes, notamment à l'égard des personnes les plus influentes. Et c'est sans doute la raison pour laquelle elle demeure régulièrement sous le feu des critiques des forces conservatrices et réactionnaires, qui

voient dans sa suppression l'occasion de restaurer l'impunité de fait des classes dirigeantes.

A mille lieux de cette régression, nous souhaitons quant à nous mener à son terme l'évolution qui a vu le juge-policier du code d'instruction criminelle se muer en une véritable juridiction, garantissant aux justiciables – mais également aux autres citoyens – le droit à une mise en état indépendante, complète et impartiale des affaires pénales. Ce droit est certes mis à mal par la lenteur des certaines procédures d'instruction. Mais cet état de fait ne doit pas servir de grossier prétexte à sa remise en cause. Au-delà de quelques mesures de clarification procédurale, c'est avant tout par le renforcement des moyens affectés aux juridictions d'instruction que nous pouvons et devons remédier à cette difficulté.

Ce renforcement des moyens permettra notamment d'améliorer l'exercice par les parties de leurs droits. En particulier, il est temps de mettre un terme entre la distinction sans fondement entre le droit d'accès au dossier et le droit à la copie du dossier. L'accès au dossier de la procédure doit être matériellement garanti le plus tôt possible, le cas échéant par le recours au dossier pénal numérique.

Rien ne justifiant que des personnes placées dans des situations identiques ne bénéficient pas du même traitement, nous veillerons par ailleurs à ce que seules les personnes mises en examen, parce que ce statut ouvre les droits les plus étendus, puissent être soumises à des mesures coercitives avant l'audience. Ce qui implique en particulier l'abrogation de la procédure de comparution « différée » instituée par la loi du 23 mars 2019.

### *Simplifier les poursuites*

Depuis la fin des années 1990, les gouvernements successifs ont progressivement soumis l'action des magistrats du parquet à une logique purement gestionnaire, les sommant de rendre toujours plus de décisions à moyens – au mieux – constants. Cette évolution a favorisé le développement de procédures de plus en plus expéditives, au détriment des droits des parties, de la qualité de la décision et, partant, de l'efficacité bien comprise de la répression. Il est temps de substituer à

cette logique comptable une approche pragmatique et rationnelle, permettant de garantir en toute hypothèse la nécessité et la proportionnalité de la réponse pénale.

Représentant aujourd'hui près de la moitié de cette réponse, **les mesures alternatives aux poursuites doivent être confortées** tout en voyant leur régime juridique clarifié, afin qu'elles ne puissent plus être utilisées comme des sanctions déguisées, prononcées par le seul procureur au terme d'une procédure ne respectant pas les droits de la défense et en dehors de tout contrôle d'un juge du siège. Ainsi, aucune conséquence juridique ne doit pouvoir, directement ou indirectement, être attachée à la mise en œuvre d'une mesure alternative, qu'il s'agisse de l'inscription de la personne dans un fichier administratif ou son assimilation à un antécédent judiciaire. Par ailleurs, l'exécution de la mesure devra désormais faire obstacle à l'exercice de poursuites pour les mêmes faits, sauf circonstances nouvelles. Enfin, il convient de supprimer toute possibilité de mettre en œuvre, à titre d'alternative, une mesure de restriction de liberté assimilable à celle qui peut être prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire (interdiction de paraître, interdiction d'entrer en contact) ou, pire encore, à une véritable peine (amende).

Afin de renforcer la proportionnalité de la réponse pénale, il convient parallèlement de supprimer purement et simplement l'ensemble des procédures dites « simplifiées » et qui, sous couvert d'accélérer le cours de la répression, tendent surtout à réduire à néant les droits des prévenus et des parties civiles. Ainsi, la procédure de **l'amende forfaitaire**, outrageusement utilisée durant les différents confinements de l'état d'urgence sanitaire par les services de police comme une sanction à part entière - les rendant juge et partie - doit être complètement dépénalisée : c'est dans un cadre purement administratif que seront prononcées, lorsqu'elles sont nécessaires, les amendes sanctionnant la méconnaissance de telle ou telle règlementation. La procédure de **l'ordonnance pénale**, qui permet de condamner une personne sans qu'elle ait pu présenter sa défense – et sans que la partie civile ait pu formuler elle-même ses demandes – doit être abrogée. Tout comme doit l'être la comparution sur reconnaissance de culpabilité, qui offre des garanties certes plus importantes, mais qui demeure structurellement asymétrique, ne permettant pas de garantir le consentement éclairé du prévenu à la sanction qui lui est proposée par l'accusation. En réalité, le principe est simple : **dès lors que le**

**procureur estime que le délit mérite une condamnation pénale, celle-ci ne peut intervenir qu'au terme d'une procédure pleinement contradictoire**, seule à même de préserver les droits de la personne poursuivie comme ceux de la partie civile.

Pour autant, afin de permettre une gradation dans la réponse pénale, le recours à **la procédure de composition pénale sera favorisé**. Parce qu'elle permet une réponse alternative à la poursuite tout en préservant le contrôle du juge, elle a vocation à être utilisée à chaque fois que le procureur estime nécessaire de signifier à la personne sa responsabilité pénale sans pour autant entrer en voie de condamnation. Afin de garantir les droits de la défense, l'assistance de l'avocat y sera rendue obligatoire.

Restaurer la proportionnalité de la réponse pénale suppose enfin de **revoir en profondeur les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la procédure de comparution immédiate**. S'il peut s'avérer nécessaire de rendre une décision de condamnation dans les jours suivant la commission des faits, ce ne peut être qu'à l'égard de délits dont la caractérisation est évidente et qui présentent un degré de gravité suffisant. Or la comparution immédiate connaît aujourd'hui un domaine d'application si large qu'elle constitue trop souvent l'instrument d'une justice expéditive voire est utilisée à des fins de mise en œuvre de politique pénale à l'encontre des manifestants, des gilets jaunes,… Trop souvent, elle est utilisée non en raison de l'importance des préjudices causés par l'infraction mais de l'absence de garantie « de représentation » de prévenus sans domicile fixe ou, pire encore, dans une logique purement gestionnaire pour réduire les "stocks" d'affaires en cours. Cette procédure est également fréquemment détournée de son objectif de rapidité entre le placement en garde à vue et la comparution du mis en cause - évitant ainsi des périodes de détention provisoire trop longues- en plaçant en garde à vue des personnes à l'issue de leur détention plusieurs mois après les faits facilitant ainsi leur remise rapide en détention. Ne laissant que très peu de temps aux personnes pour préparer leur défense, pas davantage aux parties civiles pour présenter utilement leurs demandes indemnitaires, elle aboutit également à une répression bien souvent disproportionnée et, partant, inefficace. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de circonscrire rigoureusement son domaine d'application, d'une part en la limitant aux délits commis en flagrance et passible d'une sanction d'au moins cinq ans d'emprisonnement, d'autre part de préciser dans la loi que cette procédure n'est

possible que si l'appréciation de la réalité des faits et de la responsabilité pénale du prévenu ne nécessite aucune investigation complémentaire.

Enfin, alors que l'opacité en la matière permet sa confiscation par les forces réactionnaires, il est nécessaire que l'analyse (notamment statistique) du phénomène délictueux et des réponses qui lui sont apportées soit confiée à un organisme complètement indépendant des pouvoirs publics.

### b. Une Justice pénale des enfants réhabilitée

Sans doute parce qu'elle constitue d'une certaine façon une forme particulièrement aboutie de cette répression rationnelle, pondérée et humaniste voulue par les premiers républicains, la justice pénale des enfants constitue de longue date l'une des cibles privilégiées des conservateurs et chantres de la doctrine sécuritaire. Bien que ses principes directeurs – primauté de l'éducatif, adaptation des sanctions, spécialisation des juridictions – se soient vu reconnaître une valeur constitutionnelle en 2002, on ne cesse de vouloir aligner la répression des enfants sur celle des adultes, au prétexte d'un durcissement et d'un rajeunissement d'une délinquance juvénile que nulle étude scientifique n'est venue corroborer.

En revanche, la violence des enfants et des adolescents est aujourd'hui plus visible et, surtout, beaucoup moins tolérée. Et loin de nous l'idée de nier la nécessité d'y apporter une réponse effective. Mais en ayant conscience que **cette violence est d'abord le fruit de la violence de l'environnement familial, social et institutionnel** dont ils procèdent. Se prévaloir de la hausse de la délinquance juvénile pour accroître la répression des mineurs n'est donc pas simplement infondé : c'est encore et surtout irresponsable. Non content de s'exonérer de toute implication dans la violence systémique qui frappe les jeunes générations (précarité, médias, menace climatique…), nos gouvernants voudraient ainsi leur en faire payer le prix. Mais ajouter de la violence à la violence n'a jamais fait rien d'autre que l'exacerber.

Parce qu'elle est la seule qui puisse être regardée comme nécessaire dans une société démocratique, parce qu'elle est aussi la seule dont l'efficacité soit attestée (plus de 85% des enfants présentés au juge des enfants ne font plus jamais parler d'eux), nous

considérons que **la délinquance juvénile appelle une réponse exclusivement éducative**. D'abord, bien évidemment, en permettant aux acteurs et institutions dont c'est la mission principale (familles, Education nationale, aide sociale à l'enfance, …) de la remplir correctement en leur redonnant les moyens humains et matériels nécessaires. Il convient par ailleurs de renforcer la place des missions civiles du juge des enfants, en considérant que les enfants qui commencent à commettre des délits sont avant tout des enfants en danger, dont la prise en charge précoce permet de prévenir une inscription durable dans la délinquance.

Ensuite, il convient de veiller à ce que, **lorsque la réponse pénale s'avère nécessaire, celle-ci ne se départisse jamais de sa finalité éducative**, y compris lorsqu'il convient de prendre des mesures privatives de liberté à l'égard des mineurs. Comme en tant d'autres domaines, cette approche nécessite en premier lieu que les moyens suffisants lui soient alloués. Pour garantir leur efficacité, les mesures éducatives ordonnées par le juge des enfants doivent pouvoir être mises en œuvre sans délais. Cela suppose des éducateurs, des psychologues et des structures - en particulier celle de l'Aide sociale à l'enfance - en nombre suffisant. Cela suppose également de revaloriser significativement leur statut et conditions de travail.

Par ailleurs, dès lors qu'il est poursuivi, **aucun mineur ne doit pouvoir être jugé sans que des investigations approfondies sur sa personnalité et son environnement familial n'aient été réalisées**. C'est pourquoi il est fondamental d'abroger l'ensemble des procédures instituées depuis le milieu des années 1990 pour contourner ce principe. Si nous sommes favorables à ce qu'un jugement intervienne relativement rapidement sur la culpabilité du mineur et l'action civile, le prononcé d'une sanction adaptée, proportionnée et partant efficace ne peut se faire sans prendre le temps d'une évaluation rigoureuse.

Enfin, il importe de veiller à l'effectivité du principe suivant lequel **une sanction pénale de droit commun ne peut être prononcée à l'encontre d'un enfant que si une mesure éducative s'avère manifestement insuffisante**. En outre, dans l'hypothèse où une telle sanction s'avère nécessaire, ses modalités d'exécution doivent toujours garantir la primauté de l'action éducative, en particulier lorsqu'à titre exceptionnel, le mineur doit être incarcéré. Enfin, plus **aucune exception ne doit**

**assortir la règle suivant laquelle le quantum des peines encourues est réduit de moitié pour les enfants**, aucun d'entre eux ne devant pouvoir être soumis à l'emprisonnement perpétuel.

## *3. Des sanctions pragmatiques et humanistes*

Alors que la plupart de nos voisins (Belgique, Allemagne, Suède, …) voient leur population carcérale se réduire d'année en année, alors que même les pionniers états-uniens de l'incarcération de masse (Californie, Texas, etc.) remettent en cause ce modèle, nos gouvernants continuent de vouer à la prison un véritable culte. Le nombre de personnes incarcérées a ainsi crû de près de 60% entre 1999 et 2020, tandis que se multiplient les condamnations de la France au titre des conditions indignes de détention qu'elle inflige aux prisonniers. Si elle fait les affaires du lobby sécuritaire, cette évolution se révèle, d'un strict point de vue répressif, prodigieusement inefficace : comme l'établissent depuis des décennies les études scientifiques, cette incarcération massive et incontrôlée constitue aujourd'hui l'un des principaux facteurs de récidive.

Là encore, cette obsession carcérale trahit un profond dogmatisme, qui ne se préoccupe nullement de l'efficacité réelle de la répression. Ce paradigme punitif recyclant les représentations archaïques de l'ancien régime, promouvant une conception bêtement rétributive de la sanction pénale, dont la démesure est supposée terrifier les « méchants » et, surtout, faire croire aux "bons citoyens" que la puissance publique agit efficacement. Il n'en est rien. Il est établi de longue date que la mise en scène de la répression n'a strictement aucun effet dissuasif, tant il est vrai que la personne qui s'apprête à commettre un délit ne prend guère la peine de relire le journal officiel avant de passer à l'acte. En vérité, seules la certitude et la promptitude de la réponse pénale ont force de dissuasion, ce qui, comme on l'a vu, suppose de lui redonner sa juste place. Il est également acquis que la seule répression, surtout lorsqu'elle privilégie des peines dites "exemplaires", n'apporte aucune réponse durable aux problématiques qu'elle prétend résoudre. Pour prendre un exemple étranger, la fameuse "guerre aux drogues" déclenchée aux Etats-Unis dans les années

1970 a généré une explosion de la population carcérale américaine, alors même que les ravages des drogues allaient s'aggravant.

Enfin, ce paradigme punitif ne prend pas en compte les souffrances que génèrent ces peines pour celles et ceux qui les subissent, qui restent des citoyens à part entière. Plus largement, il est absurde de prétendre remédier au trouble causé à l'infraction en y ajoutant la souffrance d'une condamnation brutale et démesurée pour, ainsi, ne contribuer qu'à aggraver l'atteinte à la cohésion sociale. C'est pourquoi nous considérons que la sanction pénale doit tendre principalement à la réparation du préjudice causé à la collectivité par l'infraction. Alors que la justice restauratrice reste pour l'heure un slogan dissimulant fort mal l'obsession carcérale de nos gouvernants, nous voulons en faire un véritable paradigme. Cette fonction réparatrice passe notamment par le renforcement des conditions de proportionnalité et d'adéquation des sanctions (A), dont l'application doit garantir la dignité et la réinsertion des condamnés (B).

### *a. Des sanctions pondérées et adéquates*

Une sanction réparatrice, c'est d'abord une sanction qui permet de signifier explicitement au prévenu, à la victime et à l'ensemble des citoyens l'illégalité de l'acte commis. C'est ensuite une sanction qui permet de rétablir concrètement les conditions de la coexistence des individus en société, notamment en garantissant la réparation matérielle du dommage causé (réparation, remboursement, soins,…).

Affirmé sur papier depuis 1994, le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté doit enfin devenir une réalité. Ceci suppose en premier lieu une **révision générale de l'échelle des peines**, l'une des plus élevée en Europe et qui est en parfait décalage avec la réalité des peines effectivement prononcées. Dans une société démocratique, il n'est pas acceptable que cinq ans d'emprisonnement soient encourus pour un simple vol avec dégradations ou que sept ans le soient pour la simple révélation d'une information classée secret-défense. Par ailleurs, la peine d'emprisonnement perpétuelle, qualifiée par la Cour européenne des droits de l'homme de traitement inhumain et dégradant lorsqu'elle est incompressible, ne devrait pouvoir être prononcée que pour les crimes les plus graves qui puissent être,

à savoir les crimes dits internationaux (crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre).

Dans la même logique, il est temps de substituer à la privation de liberté d'autres peines de référence pour les délits les moins graves, notamment s'agissant des atteintes aux biens. Des infractions comme le vol simple, l'abus de confiance, les dégradations ou la conduite sans permis ne doivent pas pouvoir être sanctionnées d'une peine d'emprisonnement, du moins lorsqu'elles sont commises pour la première fois. Pour ces délits, la peine de référence doit devenir, selon les cas, l'amende, le sursis probatoire ou le travail d'intérêt général.

Quelle que soit la sanction prononcée, il est par ailleurs nécessaire de **garantir l'effectivité du principe constitutionnel d'individualisation des peines**, condition essentielle de leur adéquation et, partant, de leur efficacité. Afin que la sanction puisse être utilement individualisée dès son prononcé, il est donc indispensable de systématiser la réalisation d'enquêtes sociales sur les conditions d'existence de la personne poursuivie, et de revaloriser leur tarification. Si ces diligences sont obligatoirement réalisées durant l'information judiciaire lors des procédures criminelles, elles ne sont pas systématiques devant le tribunal correctionnel et, en toute hypothèse, souvent sommaires fautes de moyens. Cette tendance doit être inversée, en donnant aux services chargés de la réalisation de ces enquêtes les moyens nécessaires. Ainsi la juridiction de jugement pourra-t-elle décider en toute connaissance de cause de la sanction la plus proportionnée, tant dans sa nature que dans ses modalités.

### b. Une application des peines au service de la réinsertion

Il est essentiel d'affirmer à nouveau que pèse sur la société et les pouvoirs publics une obligation de moyens de permettre aux personnes incarcérées de retrouver une place dans la communauté à leur sortie. L'obligation, votée en 2009, faite à l'administration pénitentiaire de proposer au moins une activité par semaine à chaque personne détenue est loin d'être suffisante alors qu'elle n'est nullement appliquée. Cette obligation de moyens doit s'étendre à l'accès aux soins ainsi qu'à

l'ensemble des services publics de droit commun destinés à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes.

Le droit et les juridictions d'application des peines ont connu depuis l'année 2000 un développement spectaculaire, offrant aujourd'hui un cadre d'exécution des peines particulièrement réactif. Quand elle peut être exercée, la capacité que nous nous sommes ainsi donnée d'adapter en permanence les sanctions à l'évolution de la situation du justiciable contribue grandement à la proportionnalité et, partant, à l'efficacité de la peine. En organisant la levée progressive et maîtrisée des contraintes pesant sur le condamné, en mettant en place si besoin un accompagnement social, les aménagements de peine (libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur) contribuent significativement à réduire le risque de récidive. En permettant la sanction immédiate de la méconnaissance par le justiciable de ses obligations probatoires, le contrôle exercé par les services d'insertion et de probation et le juge d'application des peines donne aux mesures restrictives de liberté un effet autrement plus dissuasif et constructif que l'enfermement passif dans une cellule décrépie. Il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire de conforter cette évolution, en **donnant aux juridictions d'application des peines et aux services pénitentiaires les moyens de garantir cette individualisation** à l'ensemble des personnes condamnées.

La stricte limitation de l'emprisonnement que nous souhaitons mettre en place conduit par ailleurs à faire évoluer les missions et les statuts du personnel chargé de l'exécution des sanctions. Alors que la dénomination « pénitentiaire » trahit la persistance de l'obsession carcérale des siècles passés, il est **temps de construire une grande administration de l'exécution des peines**. Le reflux de la prison sera notamment l'occasion d'élargir les attributions et les responsabilités du personnel de surveillance, progressivement appelé à exercer des missions de contrôle et de suivi des mesures de probation, mais aussi des missions d'assistance à l'autorité judiciaire, voire de police judiciaire.

En tout état de cause, l'amélioration systémique des conditions de détention doit être entreprise immédiatement et massivement, afin que l'incarcération – quand elle reste nécessaire – ne soit pas une institution dégradante et cesse d'être la première cause de récidive. Toutes les propositions faites jusqu'à présent afin de remédier aux

multiples et récurrentes condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de dignité des conditions de détention ont placé l'administration au centre en lui confiant la tâche d'apporter les éléments de preuve des conditions de détention. Or il est irréaliste de penser que l'administration pénitentiaire contribue à s'auto-incriminer. Les mécanismes de recours à l'encontre de conditions de détention indignes doivent donc être revus. L'aide juridictionnelle au titre des procédures d'application des peines doit être revalorisée. Par ailleurs, les magistrats exerçant en matière pénale doivent avoir non seulement le droit, mais encore l'obligation d'effectuer au moins une fois par an une visite inopinée des lieux de détention.

La baisse du recours à l'incarcération constitue une condition nécessaire à la limitation des effets désocialisants de la prison, y compris pour celles et ceux pour lesquel-le-s elle ne pourrait être évitée. Celle-ci doit notamment passer par une réforme de la détention provisoire. Près d'un tiers de la population carcérale est en attente de jugement définitif, donc présumés innocents. Ces personnes se trouvent néanmoins dans les maisons d'arrêt où se concentrent la surpopulation et les conditions indignes. Pour mettre un terme à cette situation, il est nécessaire de **revoir les critères légaux de la détention provisoire**, aujourd'hui largement utilisés pour faire pression sur les prévenu-e-s.

L'éloignement et le difficile accès pour les familles aux centres pénitentiaires participent à la désocialisation des détenus. En ce sens, **c'est toute la conception des établissements pénitentiaires qu'il est impératif de réviser**.

La parenthèse – hélas bien courte – ouverte par la baisse de la population carcérale lors du premier confinement a rappelé à toutes et à tous que la baisse de la suroccupation des établissements et des cellules et l'existence d'un taux d'encadrement adéquat étaient nécessaires à la baisse des violences et à l'amélioration des conditions de travail des agents pénitentiaires. De ce point de vue, il faut rappeler avec force qu'une politique déflationniste est également la meilleure garantie de conditions de travail dignes pour des agents pénitentiaires, aujourd'hui en sous-effectifs et exposés aux inévitables tensions résultant de conditions de détention inacceptables. La fuite en avant de la construction de nouveaux établissements n'apportera pas de réponse à cette crise professionnelle, tandis qu'une politique déflationniste raisonnée peut le faire.

Pour nécessaire qu'elle soit, la baisse du recours à l'incarcération n'est cependant qu'une étape, permettant de sortir l'administration pénitentiaire d'une logique aujourd'hui bien installée : concentrer ses trop rares ressources sur quelques personnes supposées réceptives et souvent déjà mieux dotées, et abandonnant à leur sort la grande majorité des personnes détenues. Alors que d'aucuns se complaisent dans un discours moralisateur visant à contraindre les personnes détenues à se réformer, y compris contre leur gré, il faut rappeler que l'administration pénitentiaire, pas plus que l'hôpital public ou l'éducation nationale quand ils interviennent en prison, ne sont en mesure de répondre favorablement – et parfois de répondre tout court – aux nombreuses demandes qui leur sont adressées pour des soins, du travail, des programmes de prévention des infractions ou des formations de la part de personnes détenues. Permettre l'accès au travail ou à des formations rémunérées aux personnes détenues doit permettre d'acquérir des compétences utiles à l'insertion professionnelle et de briser la spirale de l'appauvrissement et de la précarisation qui nourrit la récidive. A la condition expresse que ces activités ne se limitent pas à des tâches répétitives et abrutissantes, et s'inscrivent dans le respect du droit du travail, notamment en termes de rémunération et de protection sociale. A ce titre, le travail ne doit pas être pensé comme une composante de la peine, mais bien comme une activité autonome au sein des établissements pénitentiaires.

Plus largement, l'évolution de la prise en charge en détention doit s'appuyer sur un principe de **normalisation de la vie carcérale**, c'est-à-dire d'alignement d'autant d'aspects possibles de la vie carcérale sur la vie à l'extérieur. La réforme de 1995 qui a confié la santé des personnes détenues à l'hôpital public en lieu et place de l'administration pénitentiaire doit être défendue sans compromis, et appliquée sans concession. Cette prise en charge par des acteurs dédiés et compétents doit être dupliquée, en droit et en fait, à d'autres services publics de droit commun, aujourd'hui encore trop peu présents en détention. Au-delà d'un objectif légitime de lutte contre la récidive, les efforts publics en faveur de la réinsertion sociale des personnes incarcérées sont la contrepartie du pouvoir de punir qu'une société démocratique revendique sur ces membres.

Par ailleurs, aucune politique d'exécution des peines ne peut efficacement favoriser l'insertion et lutter contre la récidive si elle se limite au milieu fermé. La continuité de l'accompagnement par les services pénitentiaires d'insertion et de probation entre l'intérieur et l'extérieur doit être développée, et bénéficier de moyens plus substantiels. Une action de grande ampleur doit permettre de sensibiliser et de donner les moyens nécessaires aux services sociaux, aux associations du secteur médico-social et de la réinsertion et aux employeurs, notamment de l'économie sociale et solidaire, pour accompagner les personnes récemment sorties de prison dans leur parcours de retour à la vie libre.

Enfin, il est nécessaire de procéder à **la suppression de l'ensemble des procédures organisant aujourd'hui la surveillance des personnes condamnées alors même qu'elles ont exécuté leur peine.** Bien mal nommées « mesures de sûreté », ces dispositifs issus de l'ancien droit ont été réintroduits à la fin des années 1990 à la faveur du grand élan régressif sécuritaire. En se fondant sur la notion particulièrement arbitraire de « dangerosité », ils contribuent à diffuser l'opinion proprement autoritaire – pour ne pas dire totalitaire – selon laquelle il faudrait enfermer des individus non en raison des actes commis, mais des actes qu'ils pourraient commettre. Une opinion qui est directement à l'origine de la création de la rétention de sûreté en 2008.

Loin de prévenir la récidive, ces dispositifs coercitifs et stigmatisants contribuent à enfermer les personnes suivies dans la marginalité et, partant, la délinquance, créant ainsi l'état dangereux qu'ils prétendent combattre. Dans une société démocratique, s'il peut être nécessaire d'accompagner certaines personnes condamnées dans la durée, c'est uniquement dans le cadre de l'exécution de leur sanction – et notamment dans le cadre d'une libération conditionnelle – que ce suivi doit intervenir. Par ailleurs, si l'état mental d'une personne est tel qu'il peut induire chez elle des actions violentes et imprévisibles, le cadre juridique de l'hospitalisation sous contrainte s'avère aujourd'hui beaucoup plus efficace et beaucoup plus protecteur des libertés. La prise en charge de ces personnes passe donc par le renforcement des moyens de la psychiatrie publique et par l'amélioration de la coordination entre services judiciaires et services médicaux, non par la mise en place de suivis médico-judiciaires bancals et le plus souvent contre-productifs.

## III – Une politique de sécurité publique au service des libertés

Le niveau de violence publique que nous observons depuis le milieu des années 2010 n'a jamais été aussi élevé depuis la guerre d'Algérie, en particulier à l'occasion des manifestations contre le démantèlement du code du travail en 2016 et de celles des gilets-jaunes en 2018 et 2019. Imprécise et hautement malléable, la notion de maintien de l'ordre sert plus que jamais de paravent à l'exercice par les pouvoirs publics d'une répression arbitraire et démesurée.

Pourtant, dans une société qui se veut démocratique, seule la nécessité d'assurer la garantie des droits humains justifie le recours à la force publique. Veiller au maintien de la sécurité publique et, plus largement, de la tranquillité publique, n'a pour seule finalité que de permettre à tou-te-s et à chacun-e le libre exercice de ses libertés au sein de l'espace public. Tout autre objectif assigné aux mesures de contraintes de police administrative n'a non seulement aucune raison d'être dans une République pleine et entière, mais ne contribue en outre qu'à entretenir la violence des rapports sociaux et, partant, le désordre sur lequel prospèrent les marchands de peur et de sécurité. C'est pourquoi il est indispensable d'œuvrer à la (re)construction d'une police administrative au service des libertés (1).

Depuis le début du siècle, la montée en puissance des garanties constitutionnelles et européennes du procès équitable a par ailleurs conduit les forces conservatrices et réactionnaires à renouer avec une vieille habitude autoritaire : contourner la voie pénale en mettant en place des procédures répressives parallèles, sans garanties ni contrôle par une autorité indépendante. Ne contribuant qu'à la dispersion des forces répressives et à l'amoindrissement de leurs capacités d'élucidation des infractions, ces procédures administratives para-pénales et, plus largement, la répression d'exception sont à bannir d'urgence (2).

## 1. Une police administrative au service des libertés

Au-delà des évolutions attendues de la réforme en profondeur de l'institution policière que nous appelons de nos vœux (meilleure formation, institutionnalisation du dialogue avec la population, promotion de la police de paix, …), construire une police administrative au service des libertés suppose en premier lieu de redéfinir son domaine d'application. A la préservation d'un « ordre public » bien imprécis, et dont les composantes n'ont, pour l'essentiel, pas évolué depuis le début du XIXème siècle, nous voulons substituer la nécessité d'assurer l'exercice mutuel et pacifique des libertés des citoyen-ne-s au sein de l'espace public. Le cadre légal devra évoluer en profondeur pour que seules les mesures restrictives de liberté poursuivant directement cette finalité puissent dorénavant être ordonnées par les autorités de police administrative. Par ailleurs, seules des restrictions collectives et impersonnelles doivent pouvoir être ordonnées à ce titre, les mesures administratives de restriction individuelle ne devant être prononcées qu'au terme d'une procédure garantissant leur nécessité, leur proportionnalité ainsi que les droits de la défense.

Au-delà de ce cadre général, trois domaines d'action de la police administrative méritent une attention particulière : l'encadrement des manifestations (A), le renseignement (B) et le droit des étrangers (C).

### a. L'encadrement des manifestations

Faut-il le rappeler, l'encadrement des manifestations par la police a pour seule fonction de permettre aux citoyen-n-e-s d'exercer ce droit fondamental et non – comme aujourd'hui – de les en dissuader. Alors qu'on compte au cours des deux dernières années plus de mutilations de manifestant-e-s qu'au cours des vingt années précédentes, le caractère totalement disproportionné et arbitraire de la régulation policière des manifestations de voie publique n'échappe aujourd'hui qu'aux personnes engluées dans le déni de réalité le plus hystérique. Et contrairement à ce qu'ergotent sur les plateaux de télévision les forces conservatrices et réactionnaires, cette situation ne procède nullement d'une particulière violence des manifestant-e-s français-es (que l'on songe seulement aux néo-nazis allemands ou aux hooligans britanniques) mais bien de la façon dont sont déployées les forces de police, dont les

membres pâtissent tout autant de ce climat de violence délétère savamment entretenu.

De surcroît, le ministère de la Justice tend à devenir le bras armé du ministère de l'Intérieur. La circulaire du 22 novembre 2018 relative au traitement judiciaire des infractions commises en lien avec le mouvement des gilets jaunes en est une parfaite illustration. Celle-ci tend à faciliter l'articulation entre le maintien de l'ordre et l'action judiciaire induite par les évènements, rappelle les qualifications pénales susceptibles d'être retenues (délit d'attroupement, délit d'entrave à la circulation routière, participation à une manifestation en étant porteur d'une arme, y compris par destination…) et précise les orientations de politique pénale à privilégier.

Il est donc plus que nécessaire de réviser en profondeur la doctrine d'emploi des services de police au cours des manifestations. D'abord, en ne mobilisant à ce titre que des agents spécialement formés à cet effet. Ensuite, en cessant de les doter d'armes qui, sans leur permettre une seconde de veiller au bon déroulement de la manifestation, conduisent à un usage disproportionné de la force en raison de leur potentiel mutilant si ce n'est létal (LBD, grenades de désencerclement, …). Enfin et surtout, en substituant à une logique de confrontation brutale, aveugle et indifférenciée à l'ensemble des participants (voire des simples passants qui ont le malheur de se trouver sur les lieux) une logique de dialogue constant avec les organisateurs et d'isolement des éléments perturbateurs. C'est l'ensemble du Schéma National du Maintien de l'Ordre, dont le Conseil d'Etat a récemment abrogé de nombreuses dispositions à commencer par la technique de nasse utilisée au cours des manifestations, qui devra être revu par une procédure de concertations avec l'ensemble des acteurs concernés.

### b. Le renseignement

La surveillance de la population par les services de renseignement excède aujourd'hui très largement ce qui est nécessaire dans une société démocratique. Ainsi, les motifs pour lesquels il est possible de placer une personne sous surveillance sont particulièrement nombreux et imprécis, depuis la protection des « intérêts majeurs de la politique étrangère » jusqu'à la prévention « des atteintes à la

forme républicaine des institutions », en passant par la sauvegarde des « intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ». Un champ d'application si évasif a non seulement pour conséquence d'autoriser la surveillance des opposants politiques ou des simples concurrents d'industriels proches du pouvoir mais encore, du même coup, d'empêcher les services de se concentrer sur la prévention des crimes les plus graves, en particulier les crimes terroristes.

En outre, la procédure suivie pour placer une personne sous surveillance n'offre que très peu de garantie contre l'arbitraire, la mesure étant décidée discrétionnairement par le premier ministre, libre de suivre l'avis de la commission de contrôle des techniques de renseignement. Par ailleurs, la conception particulièrement extensive et monarchique du secret-défense qui sévit encore en France prive concrètement les personnes craignant d'être surveillées à tort de tout recours effectif contre cette situation.

Il est donc plus que temps de **réformer en profondeur le droit du renseignement**, afin qu'il serve à la protection effective des citoyens et non au harcèlement des militants ou à la préservation du patrimoine de la famille Dassault ou de la famille Bolloré. Les critères permettant de recourir à la surveillance doivent être mieux définis afin que seule la prévention des crimes les plus graves (terrorisme, atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, espionnage industrielle, fraude fiscale organisée) puisse justifier la mise en place d'une technique de renseignement. D'autre part, celle-ci ne doit pouvoir être décidée que par une **autorité strictement indépendante du pouvoir exécutif**. C'est pourquoi nous proposons que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit la seule autorité à pouvoir autoriser la mise en œuvre des mesures de surveillance. Par ailleurs, afin d'éviter qu'une surveillance puisse se poursuivre quand il devient nécessaire de basculer dans une procédure judiciaire, le procureur national antiterroriste devra être systématiquement tenu informé des mesures ordonnées pour prévenir la criminalité.

### c. La police des étrangers

Le droit des étrangers est sans doute l'un des domaines de prédilection de cette répression para-pénale si chère aux tenants de la tradition autoritaire. Il permet en effet, en dehors de tout cadre judiciaire, le prononcé de mesures restrictives voire privatives de liberté à l'égard de personnes dont le seul tort est de se trouver sans titre de séjour sur le territoire français. Sur ce seul motif, un ressortissant étranger peut ainsi se trouver assigné à résidence, interdit de séjour sur le territoire français ou incarcéré dans un centre de rétention administrative. Si cette dernière mesure est aujourd'hui soumise au contrôle a posteriori du juge des libertés et de la détention, tel n'est pas le cas des autres mesures coercitives. En outre, toutes sont initialement décidées par le préfet, représentant du pouvoir exécutif, suivant des considérations qui tiennent moins à la situation qui lui est soumise qu'à la mise en application de la politique du chiffre voulue par les derniers gouvernements. Alors que le placement en centre de rétention n'est normalement justifié que pour permettre la reconduite à la frontière, il tend ainsi à devenir un simple outil de mise à l'écart de populations indésirables (et d'entretien d'une immigration irrégulière dont profitent allègrement de nombreux secteurs de l'économie marchande et des réseaux criminels).

C'est pourquoi il est nécessaire de limiter drastiquement le recours à de telles mesures, d'une part en limitant les critères permettant d'y recourir, d'autre part en réduisant sensiblement la durée de rétention. En outre, afin de garantir leur stricte nécessité et proportionnalité, le prononcé de ces mesures doit être confié au procureur de la République – dont l'indépendance aura préalablement été consacrée. Au reste, ce dernier doit progressivement devenir compétent pour l'ensemble des mesures administratives les plus coercitives, tel le placement en hospitalisation sous contrainte, en attendant d'envisager d'étendre sa compétence à l'ensemble des décisions administratives restrictives de droits ou de libertés.

## 2. En finir avec la répression d'exception

Depuis au moins la période de la Terreur, la France constitue hélas l'une des terres d'élection du mécanisme de la répression d'exception qui voit les autorités, prenant

motif (voire prétexte) d'une situation de crise institutionnelle plus ou moins grave, mettre en place une coercition arbitraire et démesurée. Cette logique est aujourd'hui particulièrement prégnante en matière de lutte contre la criminalité terroriste. Proclamé au lendemain des assassinats du Bataclan et pour la période la plus longue de notre histoire, l'état d'urgence institué par la loi du 3 avril 1955 (en pleine guerre d'Algérie) a été transcrit dans le droit commun en octobre 2017. Or les mesures prises sous couvert d'état d'urgence permettent d'assigner une personne à résidence ou de perquisitionner à son domicile sur simple décision de l'autorité administrative et sur le seul fondement d'un « comportement » jugé suspect, indépendamment de la moindre commission d'un acte répréhensible.

N'en déplaise à ses thuriféraires, ces mesures ne sont absolument pas nécessaires dans une société démocratique. A l'origine d'atteintes arbitraires et disproportionnées aux libertés, elles se révèlent en outre inefficaces et même largement contreproductives, contribuant de façon non négligeable à l'accroissement du risque d'attentat terroriste auquel nous sommes confronté-e-s. D'une part, en raison de l'éparpillement et l'épuisement des forces répressives, employées à pure perte, ou presque : ainsi, moins de 1% des perquisitions administratives menées depuis 2015 ont permis de constater des infractions terroristes (mineures), qui auraient très bien pu l'être dans le cadre d'une procédure judiciaire. D'autre part, en raison de l'amenuisement de la capacité des services d'enquêtes – auquel on somme de considérer a priori tout comportement comme potentiellement terroriste – à identifier et prévenir les projets criminels avérés.

La procédure pénale offre aujourd'hui un cadre d'intervention tout à la fois plus protecteur des libertés et beaucoup plus efficace, évitant la folle déperdition d'énergie répressive à laquelle conduisent inévitablement ces procédures parallèles. Il est donc nécessaire d'abroger sans plus attendre l'ensemble des dispositifs de répression administrative du terrorisme, ainsi que les dispositions de l'état d'urgence permettant le recours à des mesures coercitives individuelles. Afin que ce régime ne puisse service de paravent à une répression débridée, il importe en outre d'en définir de façon beaucoup plus rigoureuse les critères : seules les situations de crise systémique de nature à interrompre le fonctionnement normal des pouvoirs publics peuvent justifier l'accroissement temporaire des prérogatives du gouvernement.

De la même façon, le choix de créer (dans l'extrême précipitation) un nouvel état d'urgence pour répondre à la crise sanitaire actuelle a favorisé des mesures disproportionnées qui ont non seulement limité abusivement nos libertés, mais ont également réduit l'efficacité de la lutte contre l'épidémie. S'il peut être nécessaire de prévoir des mesures restrictives de liberté pour endiguer de tels phénomènes, le cadre juridique doit garantir leur proportionnalité et, partant, leur efficience. C'est pourquoi il convient de **remplacer l'état d'urgence sanitaire par un dispositif de prévention des épidémies plus ambitieux et plus protecteur des libertés**.

# ANNEXE I : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

## 1. Garantir le droit à une Justice pénale indépendante

*Renforcer l'indépendance des juges*

- Doubler le budget de fonctionnement des juridictions en privilégiant l'allocation des fonds supplémentaires au recrutement pérenne du personnel de la justice, à la rénovation du bâti judiciaire et à la mise à disposition de moyens de fonctionnement à la hauteur des besoins ;
- Confier au CSM le pouvoir de nomination de l'ensemble des magistrats, la tutelle de l'inspection générale de la Justice (IGJ) et de l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) ;
- Réviser l'organisation interne des tribunaux tendant vers la mise en place d'une direction collégiale ;

*Instituer l'indépendance des procureurs*

- Doter les magistrats du parquet d'un statut garantissant leur indépendance : inamovibilité, alignement des conditions de nomination sur celles des magistrats du siège, renforcement de l'autonomie des substituts ;
- Garantir dans la loi les conditions de dessaisissement des parquetiers ;
- A terme, confier au Procureur de la République l'ensemble des mesures administratives restrictives de liberté (mesures de contraintes à l'égard des étrangers, fermetures d'établissement, suspension de permis de conduire, déplacement d'office de bateaux,…) en lieu et place du préfet ;
- A plus long terme, placer les services de renseignement intérieur sous l'autorité du Procureur de la République ;

*Renouer le dialogue entre les juridictions et les justiciables*

- Rétablir le recours à la vidéo-audience au rang d'exception, en particulier par le renforcement des effectifs des escortes pénitentiaires ;
- Garantir l'accord du prévenu sur le recours à la vidéo-audience lorsqu'il est rendu nécessaire et l'élaboration d'un vademecum de la vidéo-audience en matière pénale en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- Supprimer les box de verre des salles d'audience ;
- Réviser les dispositions pénales relatives au « trouble à l'audience » pour restaurer la confiance entre magistrats et avocats ;
- Instaurer l'organisation de journées portes ouvertes des juridictions ;
- Instaurer dans chaque tribunal judiciaire un conseil de juridiction composé de représentant-e-s d'associations investies dans le monde judiciaire et de citoyen-n-e-s tiré-e-s au sort ;

## 2. Conforter la police républicaine

*Une police de paix, au service du public*

- Rationaliser l'organisation administrative des services de police et réformer en profondeur leur implantation sur le territoire, en garantissant une police de proximité au plus près des besoins ;
- Créer des structures de participation à la gouvernance des services de police composées d'élu-e-s locaux-les, d'associations investies dans les politiques publiques et à des citoyen-n-es tiré-e-s au sort ;
- Remplacer l'évaluation quantitative par une évaluation qualitative, tenant notamment compte du rapport au public et, s'agissant des enquêteurs, de leur implication dans les investigations ;
- Limiter l'armement des policiers à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de leurs missions ;

- Confier les enquêtes pénales impliquant un fonctionnaire de police à un service indépendant de l'institution policière : le *Bureau d'inspection des conduites policières ;*
- Faire de l'identification des agents de police le principe ;
- Interdire toute forme de privatisation de l'action policière ;

*Une police d'investigation, au service de l'élucidation des infractions*

- Libérer les officiers de police judiciaire de la tutelle de l'autorité administrative ;
- Accroitre les effectifs de police judiciaire, en particulier en matière économique et financière ;
- Alléger le formalisme procédural par notamment le recours au procès-verbal de synthèse, l'affectation aux services d'enquêtes d'agents spécialement chargés de veiller à la mise en forme de la procédure, la mise en place d'un dossier de procédure numérique partagé dès le début de l'enquête… ;

*Reconstruire une police de métiers*

- Instituer de véritables filières professionnelles au sein de la police et de la gendarmerie nationales ;
- Renforcer significativement la formation initiale et continue des policiers en y intégrant notamment la présence d'auxiliaires de la justice tels que les avocats ainsi que des modules spécifiques tels qu'une formation aux discriminations ;
- Assurer une protection effective aux lanceurs d'alerte révélant des abus de pouvoirs ou des comportements discriminatoires au sein des forces de police ;

## 3. Une pénalisation au service de la démocratie

- Dépénaliser l'ensemble des infractions pour lesquelles une réponse pénale n'est pas nécessaire ou pour lesquelles une réponse est plus efficace : consommation de stupéfiants, pénalisation de la misère, … ;

- Abroger les infractions dont le seul but est de couvrir l'arbitraire policier tel que le délit de participation à un groupe supposément violent ;
- Recentrer la réponse pénale sur les infractions les plus graves telles que le trafic et la contrebande des produits stupéfiants les plus dangereux ;
- Redonner toute sa place à la réponse éducative, médicale et sociale aux multiples différends inhérents à la vie en collectivité ;
- Refondre les différentes instances de concertation entre les autorités répressives et les autres services publics pour définir des seuils d'intervention pénale et garantir ainsi la nécessité et l'efficacité de la réponse pénale ;
- Instituer un numéro de secours unique et favoriser les approches pluridisciplinaires ;
- Renforcer la justice civile ;

## 4. Une réponse pénale centrée sur la criminalité organisée

### *Les cas spécifiques de la criminalité terroriste, la corruption et la délinquance financière et la délinquance écologique*

- Faire de la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée une priorité absolue de politique pénale : renforcement des moyens matériels et humains, suppression du verrou de Bercy, suppression de la Cour de justice de la République ;
- Recentrer l'action des services de renseignement intérieur sur la seule prévention de la criminalité et les placer sous l'autorité du procureur de la République ;
- Définir avec plus de rigueur et de précision les infractions terroristes afin que l'action des services de police et de justice soit toute entière concentrée sur l'identification et le démantèlement des organisations criminelles et la prévention des attentats ;
- Placer sous l'autorité exclusive du Parquet national antiterroriste, dont les garanties d'indépendance seront renforcées, les services de renseignement intérieur et de police judiciaire spécialisés ;

- Réserver le recours à la convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP) et à la convention Judiciaire d'Intérêt environnemental (CJIE) aux petites et moyennes entreprises dont les carences relèvent davantage de la négligence que d'une intention frauduleuse ;
- Renforcer les moyens de l'Agence française Anticorruption et lui confier le suivi de la mise en œuvre des mesures de réparation du dommage des victimes auxquelles les entreprises se sont engagées en contrepartie de la CJIP ;
- Instaurer de véritables services de police et juridictions spécialisés en matière de délinquance écologique dotés de moyens nécessaires à leurs ambitions ;
- Instaurer des mécanismes de coordination entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire en matière de répression de la délinquance écologique ;
- Reconnaître l'infraction d'écocide en France et appuyer sa reconnaissance à l'échelle européenne et internationale ;
- Supprimer le monopole du Parquet pour la poursuite des infractions commises par des sociétés françaises à l'étranger ;
- Inclure dans le montant de l'amende aux entreprises multinationales le montant des revenus tirés de la poursuite de l'activité dans le cadre de laquelle les manquements ont eu lieu ;
- Créer une agence environnementale indépendante ;
- Etendre le mandat du procureur européen à l'ensemble des crimes et délits commis en bande organisée ;
- Etendre la compétence des pôles spécialisés en matière environnementale à la matière civile, et notamment aux contentieux civils relatifs à la prévention et à la réparation du préjudice écologique, et au devoir de vigilance en matière environnementale ;
- Faire du respect de l'Etat de droit et des exigences du procès équitable la condition préalable et non négociable à toute coopération pénale internationale ;

## 5. Une réponse pénale proportionnée et adéquate

*Conforter droits de la défense et droits des plaignants*

- Garantir enfin l'effectivité du droit de chaque citoyen-n-e à déposer plainte auprès des services de police et consacrer, dans la loi, le droit de chaque plaignant-e à l'assistance d'un avocat lors de toute audition par les services de police ;
- Consacrer le droit des personnes suspectées à l'assistance de l'avocat au cours des mesures de perquisition qui les concernent et à l'accès à l'entier dossier d'enquête lorsque la personne est entendue par les services de police ;
- La confidentialité des échanges entre un avocat et son client doit être pleinement garantie. Mais aucun secret ne peut être opposé dès lors qu'il existe des raisons de penser que l'avocat est impliqué - en qualité d'auteur ou de complice - dans la commission d'une infraction ;
- Hors zone frontalière, le contrôle d'identité ne sera possible que pour les besoins de l'élucidation d'un crime ou d'un délit ou sur réquisitions motivées du procureur de la république. Enfin, chaque contrôle d'identité sera dûment répertorié et donnera lieu à la remise d'un récépissé ;

*Renforcer le droit au contradictoire*

- Garantir le droit à toute personne entendue au cours d'une enquête en qualité de suspect, si les investigations perdurent plus de six mois après cette audition, de demander à accéder au dossier de la procédure et de formuler toutes les demandes d'actes qui lui semblent nécessaires et qui seront obligatoirement versées au dossier ;
- Si l'enquête perdure depuis plus d'un an après cette audition, prévoir une procédure au terme de laquelle le Procureur de la République doit, après avoir mis en mesure les personnes suspectées et, le cas échéant, les plaignant-e-s de présenter leurs observations, prendre une décision sur l'action publique. Et, dans l'hypothèse où il estime ne pas avoir suffisamment d'éléments pour savoir s'il doit ou non poursuivre, les investigations ne pourront alors

continuer que sur autorisation du Juge des libertés et de la détention. A défaut, elles ne pourront se poursuivre que dans le cadre d'une instruction préparatoire ;

*Conforter la juridiction d'instruction*

- Garantir l'accès au dossier de la procédure le plus tôt possible, le cas échéant par le recours au dossier pénal numérique ;
- Prévoir que seules les personnes mises en examen puissent être soumises à des mesures coercitives avant l'audience, en particulier en abrogeant la procédure de comparution « différée » ;

*Simplifier les poursuites*

- Renforcer la composition pénale et exclure toute inscription dans un fichier pour les personnes soumises à une mesure alternative aux poursuites ;
- Supprimer toute possibilité de mettre en œuvre, à titre d'alternative, une mesure de restriction de liberté assimilable à celle qui peut être prononcée dans le cadre d'un contrôle judiciaire (interdiction de paraître, interdiction d'entrer en contact) ou, pire encore, à une véritable peine (amende) ;
- Dépénaliser l'amende forfaitaire et abroger l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;
- Limiter la comparution immédiate aux délits commis en flagrance et passibles d'au moins cinq ans d'emprisonnement ;
- Favoriser le recours à la composition pénale avec l'obligation de l'assistance d'un avocat ;
- Confier l'analyse (notamment statistique) du phénomène délictueux et des réponses qui lui sont apportées à un organisme complètement indépendant des pouvoirs publics ;

## 6. Une Justice pénale des enfants réhabilitée

- Favoriser le recours aux procédures d'enfance en danger pour les primo-délinquants ;
- Revaloriser significativement les moyens et les carrières des acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- Garantir qu'aucun mineur ne puisse être sanctionné sans que des investigations approfondies sur sa personnalité et son environnement familial n'aient été réalisées ;
- Supprimer toute exception à la règle suivant laquelle le quantum des peines encourues est réduit de moitié pour les enfants, aucun d'entre eux ne devant pouvoir être soumis à l'emprisonnement perpétuel ;

## 7. Des sanctions pragmatiques et humanistes

- Rationaliser et revoir à la baisse l'échelle des peines ;
- Limiter la peine perpétuelle aux seuls crimes internationaux (crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre) ;
- Faire du sursis probatoire, l'amende ou le travail d'intérêt général les peines par défaut des délits les moins graves ;
- Développer les partenariats et accroitre les subventions aux associations et acteurs susceptibles d'accueillir des travaux d'intérêt général en accroissant l'offre de formation pour leur accueil ainsi qu'aux associations partenaires assurant des stages sur diverses thématiques (violences conjugales, stage de citoyenneté, etc.) dans le cadre des sursis probatoires ;
- Systématiser la réalisation d'enquêtes sociales sur les conditions d'existence de la personne poursuivie et revaloriser leur tarification ;

## 8. Construire une grande administration de l'exécution des peines.

- Affirmer l'existence d'un "droit à la réinsertion" (obligation de moyens pesant sur l'administration pénitentiaire) ;

- Permettre aux personnes détenues d'accéder à l'ensemble des services publics ;
- Réviser les mécanismes de recours à l'encontre de conditions de détention indignes ;
- Revaloriser l'aide juridictionnelle au titre des procédures d'application des peines ;
- Réviser les critères légaux du placement en détention provisoire ;
- Les magistrats exerçant en matière pénale doivent avoir non seulement le droit, mais encore l'obligation d'effectuer au moins une fois par an une visite inopinée des lieux de détention ;
- Réviser radicalement la conception des établissements pénitentiaires en privilégiant la conception de centres ouverts ;
- Supprimer l'ensemble des procédures organisant la surveillance des personnes condamnées ayant exécuté leur peine (rétention de sûreté, suivi socio-judiciaire,...) ;
- Amélioration de la coordination entre services judiciaires et services médicaux pour la prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiques ;
- Garantir le droit au travail digne et rémunérateur en détention ;
- Développer le secteur public et associatif d'accompagnement des personnes récemment sorties de prison ;

## 9. Une police administrative/de sécurité publique au service des libertés

- Garantir la formation et la spécialisation des agent-e-s chargé-e-s de la sécurisation des manifestations et interdire l'usage d'armes mutilantes ou létales ;
- Réviser le Schéma National du Maintien de l'Ordre par un processus de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- Réformer en profondeur le droit du renseignement intérieur ;

- Autoriser la mise en œuvre des mesures de surveillance par la seule commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ;
- Informer systématiquement le procureur national antiterroriste des mesures ordonnées pour prévenir la criminalité ;
- Limiter le recours aux mesures de rétention et d'assignation à résidence des étrangers et confier au seul procureur de la République la possibilité de les ordonner ;
- Réduire la durée maximale de rétention des étrangers, actuellement possible jusqu'à 90 jours ;
- A terme, confier au seul Procureur de la République la décision des mesures administratives coercitives et restrictives de droits ou de libertés actuellement confiées au Préfet ;
- Abroger l'ensemble des mesures administratives de lutte contre le terrorisme ;
- Limiter les conditions de déclaration de l'état d'urgence et supprimer la possibilité de recourir à des mesures coercitives individuelles dans ce cadre ;
- Remplacer l'état d'urgence sanitaire par un régime de prévention des épidémies plus rationnel et efficace.

# ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Sébastien Roché**, directeur de recherche au CNRS
- **Laurent Bonelli**, Maître de conférences en sciences politiques à l'Université Paris Nanterre
- **Fabien Jobard**, directeur de recherche au CNRS
- **Olivier Cahn**, Professeur de droit pénal à l'Université de Cergy
- **Jean-Baptiste Perrier**, Professeur de droit pénal à l'Université d'Aix-Marseille
- **Syndicat de la Magistrature**
- **Conseil National des Barreaux**, Commission Libertés et Droits de l'Homme
- **Syndicat des avocats de France**
- **Syndicat CGT – Police**
- **Observatoire international des prisons** – section française.
- **Association des Avocats pour la Défense des Détenus** (A3D)

***Et si on en finissait avec l'agitation répressive et la régression démocratique ?***

*Ne pas jeter sur la voie publique*

*Imprimé sur du papier recyclé*