

Rapport

Sécurité-justice-pénitentiaire : vers un système cohérent de sécurité publique

Juillet 2020

SOMMAIRE

SYNTHESE DES 14 PROPOSITIONS

INTRODUCTION

- I. État des lieux
- II. Redéfinition des missions
 1. Sécurité
 2. Justice
 3. Pénitentiaire
- III. Propositions pour améliorer le continuum sécurité – justice – pénitentiaire

CONCLUSION

ANNEXE

Liste des membres du groupe de travail Sécurité-Justice de Synopia

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Recommandation n°1 : Créer au niveau national, un lieu d'élaboration de la pensée en matière de sécurité des citoyens, d'anticipation et d'évaluation des menaces, afin d'y concevoir une doctrine commune. Développer cette doctrine (de portée générale) au niveau local, par le biais d'une redynamisation des conseils locaux de prévention de la délinquance.

Recommandation n°2 : Définir et suivre des indicateurs annuels et ajuster chaque année les priorités stratégiques pour l'ensemble du continuum, dans la perspective d'une meilleure évaluation et anticipation des menaces sécuritaires.

Recommandation n°3 : Créer un système partagé de gestion des alertes et des opérations, accessibles aux trois institutions : sécurité, justice et pénitentiaire.

Recommandation n°4 : Réaliser une étude comparative au niveau européen et international dans le domaine du continuum sécurité-justice-pénitentiaire, et s'inspirer des bonnes pratiques.

Recommandation n°5 : Définir un contenu de formation et le rendre interopérable, en créant un parcours de professionnalisation des cadres de la sécurité intérieure, de la justice et de la pénitentiaire en matière d'anticipation et de gestion des crises dites « complexes ».

Recommandation n°6 : Créer un Erasmus des corps de direction des trois institutions.

Recommandation n°7 : Renforcer la formation initiale des policiers en approfondissant leur connaissance de l'organisation du système judiciaire français.

Recommandation n°8 : Rendre obligatoire la formation des officiers de police judiciaire au sein des services de permanence du Parquet de chaque tribunal judiciaire.

Recommandation n°9 : Instaurer, au stade de la scolarité du futur magistrat à l'École Nationale de la Magistrature, un module de sensibilisation à la défense de la Nation et à la sécurité du territoire.

Recommandation n°10 : Rendre possible et faciliter des détachements de commissaires de police au ministère de la Justice et de magistrats au ministère de l'Intérieur, pour une meilleure connaissance et compréhension mutuelles.

Recommandation n°11 : Renforcer la formation des acteurs de l'intérieur, de la justice et du renseignement pénitentiaire dans le domaine de la cybercriminalité.

Recommandation n°12 : Redéfinir le sens de la peine à partir de la mission de réinsertion propre à l'administration pénitentiaire.

Recommandation n°13 : Créer une prévôté qui se verrait reconnaître un statut de police pénitentiaire.

Recommandation n°14 : Au sein du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM), créer une commission "article 11" associant des représentants du public, des médias, des officiers de police judiciaire, des magistrats, afin de définir une charte de traitement des informations protégées par le secret des sources.

INTRODUCTION

La cohérence, la complémentarité, et *in fine* l'efficacité des trois institutions – la police, la Justice et l'administration pénitentiaire – qui ont une vocation de service public, sont au cœur du présent travail de réflexion. En effet, peu incitées à la coopération, souvent mises en concurrence, elles ne semblent pas avoir une efficacité collective suffisante au regard des attentes de la population. Or, le sentiment d'injustice et la méfiance grandissante qui caractérisent la relation du citoyen à ces institutions régaliennes, mettent à mal la cohésion d'ensemble de la société.

Dans le respect des différents statuts et de l'indépendance constitutionnelle de l'autorité judiciaire, police, Justice et administration pénitentiaire demeurent toujours au service de la sécurité du citoyen. À ce titre, il peut paraître étonnant de qualifier la Justice de « service » au même titre que les deux autres, alors que la Constitution lui confère le statut d'Autorité. Cependant, il nous semble important de rappeler que, comme la police et la pénitentiaire, mais aussi comme l'armée, la Justice en tant qu'émanation de la Nation « rend un service » à la collectivité nationale, et donc au citoyen. C'est du moins ainsi que le citoyen d'aujourd'hui comprend le système régalien : il entend que la fonction globale de sécurité (« surveiller et punir ») soit un service public efficace.

L'État étant au service de l'intérêt général, la concurrence, la méconnaissance réciproque et l'incompréhension qui régissent les relations entre ces différentes institutions, vont à l'encontre du bon accomplissement de leur fonction régalienne. Lorsque les objectifs propres à chaque service entrent en contradiction les uns avec les autres, lorsque les querelles internes prennent le pas sur la finalité et l'intérêt général de l'action publique, c'est toujours le citoyen qui subit, en bout de chaîne, les conséquences de leur cloisonnement et de leur fonctionnement en silo.

Aujourd'hui, la coopération entre ces trois services, ainsi qu'entre les ministères compétents dont les réformes se succèdent sans jamais être pensées dans l'optique du continuum, est insuffisante. Or, l'appréhension d'une menace sécuritaire, par exemple d'une forme de criminalité, ne peut se faire sans que les services de sécurité et de justice spécialisés ne s'accordent sur les moyens de lutte, coopèrent dans leurs applications, et mettent en place une politique de réinsertion à la hauteur de l'enjeu. Si un maillon est défaillant dans cette chaîne, ce sont évidemment la solidité de l'ensemble de l'édifice et la continuité de son action qui se trouvent compromises.

C'est pourquoi une approche transversale des questions de sécurité et de justice s'impose pour répondre au sentiment d'insécurité et d'injustice aujourd'hui ressenti par un nombre croissant de Français. En concertation et en impliquant tous les niveaux hiérarchiques, les priorités de chaque institution ou service doivent être revues pour répondre à cet enjeu d'intérêt général.

Dès lors, la question qui guide la présente réflexion est la suivante : **comment rendre l'action collective de ces trois services publics plus performante pour mieux garantir la sécurité du citoyen ?**

En réalité, les expressions telles que « chaîne pénale » ou « continuum police-justice » ne rendent pas bien compte de la façon dont les services publics gèrent la sécurité. Il serait plus approprié de parler de **système public de la sécurité**, tant les différents éléments qui le composent interagissent entre eux et forment un ensemble complet.

À titre d'exemple, il est possible d'imaginer que la police arrête efficacement les délinquants, que la Justice juge avec célérité, requiert avec rigueur l'application de la loi et exécute les peines, que l'administration pénitentiaire garde avec sûreté et humanité les condamnés, mais que tout cela ne suffise pas à atteindre un niveau de sécurité optimal.

Pour preuve, les États-Unis comptent, toutes proportions gardées, huit fois plus de personnes emprisonnées qu'en France, sans que la délinquance ou la criminalité soient statistiquement moins élevées, bien au contraire. À l'inverse, les pays nordiques qui emprisonnent plutôt moins que la France, et comptent moins de policiers, enregistrent une délinquance plus faible.

C'est pourquoi il est essentiel de **s'intéresser aux articulations entre ces différentes institutions** afin d'analyser comment elles concourent à améliorer la sécurité des biens et des personnes indépendamment de leur statut social ou de leur localisation. La cohérence de l'action publique est en effet une clé de lecture fondamentale pour mesurer sa pertinence et son efficacité.

Par ailleurs, l'étude des différentes dimensions du lien sécurité-justice revêt un enjeu supérieur puisque ce dernier conditionne aussi bien la confiance du citoyen envers l'État et ses représentants que la cohésion de la Nation. La résilience de notre société réside par conséquent dans la capacité de l'ensemble de ce système à s'adapter aux menaces nouvelles (terrorisme, grande criminalité, cybercriminalité, etc.) et à réduire leur impact au maximum. Interroger le lien sécurité-justice, analyser chaque rouage et les interactions entre ces rouages, constituent donc des efforts indispensables pour améliorer la qualité de la gouvernance publique et la sécurité des Français.

I. État des lieux

Avant de chercher les moyens d'améliorer le continuum sécurité-justice-pénitentiaire, il convient de réaliser un état des lieux de son fonctionnement et de ses dysfonctionnements. Les deux composantes organiques de ce continuum sont formées du ministère de l'Intérieur et de celui de la Justice dont les missions, complémentaires et indissociables par nature, sont pourtant souvent effectuées en silo, au risque de perdre de vue la cohérence d'ensemble.

En effet, le traitement des atteintes à la sécurité du citoyen s'inscrit dans un processus qui enchaîne successivement les plaintes, signalements, procédures, la constatation des infractions par les forces de sécurité, la réponse pénale aux troubles à l'ordre public, la mise en œuvre de l'action publique, puis les poursuites pénales, le procès pénal, les sanctions avec le cas échéant une privation de liberté puis enfin, la gestion de la réinsertion sociale.

Le fonctionnement général de ces institutions a fait l'objet de nombreux rapports qui expliquent leurs difficultés, les points de blocages et les solutions possibles. Mais peu d'entre eux ont véritablement pris en compte la **problématique du continuum** de la sécurité, et encore moins les perceptions de chacune de ces institutions les unes vis-à-vis des autres.

Si des policiers accusent régulièrement des juges de « défaire leur travail » en étant trop laxistes et procéduriers, la Justice reproche fréquemment à la police de négliger l'aspect judiciaire de son travail. Pour le dire simplement, chacune estime que l'autre lui met des bâtons dans les roues. L'administration pénitentiaire, quant à elle, est un peu le parent pauvre du système et son rôle, quoique primordial, est bien souvent relégué au second plan.

C'est pourtant là que des efforts et des initiatives peuvent être pertinents, comme en témoigne l'expérimentation « Respecto » menée avec succès dès 2014 à la prison de Mont-de-Marsan : inspirée de nos voisins espagnols, elle vise à responsabiliser les détenus pour les préparer au mieux à la sortie.

La difficulté d'établir un dialogue suffisamment approfondi et coordonné entre les trois institutions crée des tensions qui rejaillissent, *in fine*, sur l'efficacité du service public, et donc sur le citoyen. Si la question des moyens est posée par chaque institution, celles du *management*, du cloisonnement du travail, de la formation ou des passerelles, ne semblent pas prioritaires. Or, comme l'indiquait Synopia dans son rapport de 2017, au-delà d'un manque évident de moyens, les enjeux du continuum sécurité-justice-pénitentiaire sont aussi des enjeux de gouvernance.

Par ailleurs, une autre famille d'acteurs semble concourir à l'érosion de la confiance entre les citoyens et ses services publics : **les médias**. Si la transmission de l'information est un élément indispensable à tout système démocratique, celle-ci ne peut pas se faire aux dépens des justiciables.

Ainsi, les violations répétées de l'article 11 du code de procédure pénale relative au **secret de l'instruction** sont dommageables à l'ensemble du système.

À l'origine, le secret de l'instruction a été introduit pour garantir un principe fondamental : la présomption d'innocence. Or, non seulement celui-ci est peu respecté lorsqu'il s'agit d'une personne qui bénéficie d'une certaine notoriété, mais en plus, les auteurs des « fuites » ne sont que très rarement sanctionnés. L'universalité de la loi et l'égalité de traitement dues à tout citoyen de la République paraissent alors relatives. **Les fuites devraient donc pouvoir être identifiées et sanctionnées.**

Par ailleurs, les médias jouent un rôle clé dans la perception qu'ont les citoyens de la Justice et des services de sécurité : ils invitent régulièrement sur leurs plateaux ou dans leurs rédactions des représentants des forces de l'ordre et des avocats qui viennent témoigner de leur expérience et apporter un point de vue sur une affaire ou une situation en cours. Il est toutefois dommage de voir que les magistrats ne sont, pour leur part, que rarement présents dans les médias (à l'exception des procureurs) : les jugements rendus sont donc débattus sans l'un des maillons essentiels de la prise de décision. Cette absence des juges dans la sphère publique et médiatique contribue sans doute à renforcer la méfiance des citoyens envers eux.

II. Redéfinir les missions

Les organisations humaines, surtout si elles sont lourdes et complexes, ne peuvent échapper à un phénomène de dérive. Progressivement, elles perdent de vue l'objectif initial qui avait présidé à leur création, et finissent par ne gérer que des procédures. Ce phénomène de bureaucratisation a souvent été étudié dans les ouvrages de *management* (par exemple « Le monde selon Peter » de Laurence Peter) et touche aussi les grandes institutions, organisations et structures françaises en charge de la sécurité : il semble qu'elles aient oublié leur objectif principal en se focalisant seulement sur les moyens qui permettent de l'atteindre.

L'objectif principal commun à la police, à la Justice et à l'administration pénitentiaire vise à amener la sécurité des biens et des personnes à son meilleur niveau possible. Bien entendu, ces trois institutions ne sont pas les seules qui concourent à l'atteinte de cet objectif. Les Armées, l'Éducation nationale, les Affaires sociales, les organismes chargés de l'emploi ont aussi une contribution à fournir. Mais ces trois institutions régaliennes sont en première ligne, et doivent y rester.

1. Sécurité

La police est consciente – et chaque agent l'a bien intégré – de sa responsabilité d'assurer la sécurité des Français. Mais cette mission s'est traduite par « arrêter les délinquants », ce qui est à l'évidence, un objectif second, l'idéal étant bien sûr que les délits ne soient jamais commis, d'où **la nécessité de la prévention et de l'anticipation**.

Le précédent rapport de Synopia¹ a détaillé la manière dont les services de police pourraient utilement collaborer avec les autres acteurs de la sécurité (entreprises de sécurité privée, polices municipales) ainsi qu'avec la population. Compte tenu de l'impossibilité d'envisager un monde sans infraction, sans atteinte aux personnes ou aux biens, l'ambition serait d'anticiper au maximum les comportements déviants dans une optique de prévention des actes délictueux et d'éradication progressive et tenace des terreaux criminogènes.

Mais pour réaliser cette mission préventive, il apparaît nécessaire de revoir le fonctionnement des services de sécurité à l'aune de la problématique du continuum, c'est-à-dire la **recherche de cohérence** dans les actions menées par les uns et les autres. L'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur doivent s'adapter aux enjeux modernes de sécurité et à l'évolution des menaces. Or, au sein de ce ministère, l'identité et la culture des institutions (police, gendarmerie, sécurité civile) qui le composent, constituent à la fois son plus grand atout et sa plus grande faiblesse. Par ailleurs, la spécialisation par missions opérationnelles (police antiterroriste, police aux frontières, lutte contre la cybercriminalité, etc.), qui permet de gagner en efficacité sur chaque cible, fait courir le risque de perdre de vue le tableau d'ensemble.

¹ « Sécurité intérieure : le temps des convergences entre public, privé et société civile », rapport Synopia, Juin 2018.

Chaque institution a développé de manière autonome sa gouvernance, ses outils, ses circuits, ses méthodes, la formation de ses personnels ou agents et, ce qui est plus inquiétant encore, ses objectifs. La concertation entre les services est insuffisante, et cette lacune empêche, de fait, une réelle anticipation et une prévention efficace des menaces.

2. Justice

En ce qui concerne la Justice, la redéfinition des priorités est plus difficile dans la mesure où l'institution judiciaire est une autorité indépendante, distincte du pouvoir exécutif et législatif. D'une certaine façon, et en grossissant le trait, la Justice ne comprendrait ni n'admettrait que quiconque puisse lui donner des instructions sur son fonctionnement. Elle considérerait ainsi que nul n'aurait le pouvoir de lui dicter ses objectifs ni de s'immiscer dans l'exécution de la politique pénale. De fait, elle est perçue comme fixant ses priorités en interne (quitte à interpréter la loi dans un sens différent de l'intention du Législateur), son propre rythme, et ses modes de fonctionnement en conséquence.

Toutefois, la Justice, à l'instar de toute autre institution publique, est au service de la population et devrait donc, d'une façon ou d'une autre, lui rendre compte de son action : notamment de l'exécution de ses missions principales qui sont de protéger les citoyens, de mettre fin à des conflits, et de sanctionner des comportements interdits.

Les citoyens ont souvent bien du mal à comprendre certains fonctionnements de la Justice. Cette incompréhension participe du sentiment d'insécurité et de perte de confiance.

À titre d'exemples :

- Pourquoi, d'un tribunal à l'autre, les peines prononcées sont-elles si différentes pour un même délit ?
- Pourquoi les délais nécessaires pour rendre la Justice sont-ils si importants ?
- Pourquoi certains délinquants sont-ils relâchés alors que les preuves du délit sont établies ?
- Pourquoi, malgré les multiples annonces, les jugements demeurent incompréhensibles au citoyen profane, tant dans leur formulation que sur le fond ?
- Pourquoi les procédures sont-elles encore largement écrites sur papier, et non numérisées ?

Si le manque de moyens est évident et contribue au manque d'efficacité du système judiciaire, il ne constitue pourtant qu'une partie du problème. Toute structure rechigne à modifier son fonctionnement. Cependant, la seule façon « de faire plus avec moins » est de changer en continu les méthodes, les outils de gestion organisationnelle et des ressources humaines, ainsi que les procédures opératoires. Au-delà de l'efficacité du service public, est en jeu la confiance des citoyens dans la Justice qui est rendue en leur nom.

Par ailleurs, l'appareil judiciaire a dû s'adapter aux contraintes des règles européennes et aux décisions parfois discutables de la CEDH. En outre, nombreux sont les magistrats qui considèrent que la sécurité n'est pas de leur ressort. Or, les citoyens ne peuvent pas comprendre que la Justice ne s'attache pas, en tout premier lieu, à garantir leur sécurité et celle de leurs biens. À cet égard, la problématique de la sécurité économique, celle des entrepreneurs et des acteurs économiques nationaux, est trop peu prise en compte par les magistrats.

Cela conduit à un affaiblissement du tissu économique français. En effet, la faiblesse des indemnités pour les entreprises en réparation de leur préjudice commercial et/ou financier contribue à fragiliser les acteurs économiques, dans certains cas².

3. Pénitentiaire

L'administration pénitentiaire, de son côté, et malgré le manque d'intérêt et de soutien qu'elle subit, cherche, depuis plusieurs années, à redéfinir sa mission. Quelle est-elle ? La prison servait, depuis des temps immémoriaux, d'une part à punir les contrevenants pour édifier les foules, et d'autre part à empêcher les délinquants de récidiver en les coupant du monde.

Mais il apparaît aujourd'hui que la fonction principale doit être – puisque tout délinquant finit par sortir un jour – d'amender le détenu, de préparer sa sortie de prison, et lui donner les outils d'une réinsertion réussie, afin d'éviter qu'il ne récidive.

C'est désormais la mission première de l'administration pénitentiaire, et les expérimentations se multiplient en France et à l'étranger pour atteindre cet objectif³.

Or, toutes les conséquences de ce changement de paradigme ne semblent pas avoir été tirées.

Créer les conditions de la sécurité plutôt que courir après les délinquants (pour la police) ; améliorer son propre fonctionnement dans le sens d'un meilleur service rendu (pour la Justice) ; travailler à la réinsertion future des détenus plutôt qu'à « surveiller et punir » (pour la pénitentiaire) sont, en résumé, les réorientations nécessaires pour parvenir à l'objectif global qui est d'accroître la sécurité et la « paix civile », premiers droits du citoyen et fondements du contrat social.

L'autre condition nécessaire est que les trois institutions collaborent plus intensément afin que les synergies créées amplifient les progrès de chacune. C'est pourquoi les propositions formulées dans le présent rapport s'inscrivent dans la démarche suivante : préciser les objectifs des trois institutions et améliorer leurs fonctionnements respectifs en conjuguant leurs efforts, afin de reconquérir la confiance des citoyens. Il s'agit bien là d'une question de gouvernance.

III. Propositions pour améliorer le continuum sécurité-justice-pénitentiaire

Afin de sortir du fonctionnement en silos au sein des trois ministères, qui ne permet qu'une transversalité marginale, il convient de favoriser la concertation entre les directions ministérielles et leurs partenaires des autres ministères (Finances, Santé, Industrie, le cas échéant Affaires étrangères) sur la gouvernance et le pilotage de l'information et du renseignement.

Ce n'est qu'en partageant une vision commune de la situation de la criminalité et en comparant les approches que se forgera peu à peu une doctrine commune du « que faire » et du « comment faire ». Il s'agit donc de créer des lieux où pourront s'échanger les informations et les expériences.

² La question de la sécurité économique, de par son importance, conduira Synopia à produire une analyse dédiée.

³ Synopia publiera ultérieurement une note qui précisera les enjeux de l'administration pénitentiaire et formulera des propositions spécifiques.

Ces lieux sont de deux natures :

- Au plan national, il convient de recréer un lieu d'élaboration de la pensée en matière de sécurité des citoyens et d'anticipation des risques. Ces lieux existaient (l'INHESJ⁴ et l'ODLD⁵) et ont été récemment supprimés. S'ils étaient défaillants, il eût fallu les dynamiser plutôt que de les supprimer, car le besoin de confronter les réflexions et les expériences, et de remonter des informations est aussi réel que déterminant pour mobiliser l'ensemble de la communauté de la sécurité.
- Au plus près du terrain, ce sont les conseils locaux de prévention de la délinquance, qu'il convient de revivifier et de dynamiser, en les ouvrant à tous les acteurs de la sécurité, au sens large.

Recommandation n°1 : Créer au niveau national, un lieu d'élaboration de la pensée en matière de sécurité des citoyens, d'anticipation et d'évaluation des menaces, afin d'y concevoir une doctrine commune. Développer cette doctrine (de portée générale) au niveau local, par le biais d'une redynamisation des conseils locaux de prévention de la délinquance.

Si l'évaluation de la menace existe en France, elle est encore embryonnaire, parcellaire, et sans vision prospective. Il y a lieu de prévoir les structures et les processus d'anticipation des menaces nouvelles et les atteintes à la sécurité du citoyen, de l'économie, de l'industrie, etc. Le faire de manière transversale ou interministérielle (sur la base d'indicateurs définis et suivis chaque année, et avec mise à jour annuelle et des priorités stratégiques) permettrait de former et piloter au mieux les effectifs et d'arrêter des choix budgétaires justes qui viendraient renforcer le soutien logistique aux forces de sécurité.

Recommandation n°2 : Définir et suivre des indicateurs annuels et ajuster chaque année les priorités stratégiques pour l'ensemble du continuum, dans la perspective d'une meilleure évaluation et anticipation des menaces sécuritaires.

Par ailleurs, la remise à plat des systèmes d'informations et de communication, propres à chaque organe, est indispensable. Il s'agit d'intégrer toutes les chaînes de remontées du renseignement dans un système partagé de gestion des alertes et des opérations (intégrer l'innovation dans des cycles courts et peu coûteux).

Recommandation n°3 : Créer un système partagé de gestion des alertes et des opérations à caractère sécuritaire, accessible aux trois institutions.

Le *benchmarking* avec des pays étrangers serait une source intéressante d'idées et de bonnes pratiques pour faire évoluer le système national. Le Royaume-Uni, par exemple, est très avancé dans ce domaine. Il pourrait être intéressant de s'inspirer d'une structure transversale semblable au Cabinet Office britannique (qui s'apparente à un Secrétariat général interministériel).

⁴ Institut National des Hautes Études de Sécurité et de Justice.

⁵ Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales.

Recommandation n°4 : Réaliser une étude comparative au niveau européen et international, dans le domaine du continuum sécurité-justice-pénitentiaire et s'inspirer des bonnes pratiques.

Sur le plan de l'efficacité opérationnelle, il est urgent d'établir un véritable parcours de professionnalisation des cadres de la sécurité intérieure, de la Justice et de la pénitentiaire en matière d'anticipation et de gestion des crises dites « complexes ». Aujourd'hui, il manque encore une structure permettant de faire travailler conjointement les commandants d'opérations sur le terrain ou ceux qui arment les échelons de commandement intermédiaires. L'IHEDN et l'INHESJ ne concernent que les décideurs. La création d'une structure dédiée permettrait de bien identifier le métier de gestionnaire de crise, trop peu reconnu en France.

Recommandation n°5 : Définir un contenu de formation et le rendre interopérable en créant un parcours de professionnalisation des cadres de la sécurité intérieure, de la Justice et de la pénitentiaire en matière d'anticipation et de gestion des crises dites « complexes ».

En complément de la précédente recommandation, un « Erasmus » des corps de direction des trois services mériterait d'être créé : il serait organisé sur une durée de 2 à 3 mois pendant laquelle professionnels de la sécurité et de la Justice suivraient un tronc commun de formation et d'acculturation réciproques.

Recommandation n°6 : Créer un Erasmus des corps de direction des trois institutions.

Il conviendrait aussi de renforcer la formation initiale des policiers en approfondissant leur connaissance de l'organisation du système judiciaire français. Par ailleurs, une formation obligatoire auprès du Parquet (plus spécifiquement au sein des services de permanence de chaque tribunal de grande instance) devrait être mise en place pour les futurs officiers de police judiciaire (dans le cadre de leur préparation à l'examen et à la qualification d'OPJ). Cette formation pourrait s'organiser sur une ou deux journées, pendant lesquelles les futurs OPJ seraient immergés dans le quotidien du Parquet, notamment au sein d'un TTR (traitement en temps réel).

Cette formation complémentaire permettrait aux policiers et gendarmes d'appréhender l'ensemble de la chaîne pénale et de mieux comprendre, à l'avenir, les comptes rendus d'enquête et les décisions rendues par les magistrats. D'une manière plus générale et dans un souci de complémentarité des services, la communication et les échanges de renseignements en matière de sécurité devraient être renforcés entre les magistrats et les services de police et de gendarmerie.

Recommandation n°7 : Renforcer la formation initiale des policiers en approfondissant leur connaissance de l'organisation du système judiciaire français.

Recommandation n°8 : Rendre obligatoire la formation des officiers de police judiciaire au sein des services de permanence du Parquet de chaque tribunal judiciaire.

Il conviendrait également d'instaurer au stade de la scolarité du futur magistrat à l'École Nationale de la Magistrature, un module de **sensibilisation à la défense de la Nation et à la sécurité du territoire**. Une session de 15 jours pourrait, par exemple, être dispensée en école de formation d'officiers. Elle rassemblerait experts et militaires. L'objectif recherché est d'acquérir une connaissance des fondamentaux de la conflictualité. Comprendre cette réalité est aujourd'hui indispensable à la formation des magistrats.

La **formation continue** obligatoire pour les magistrats pourrait s'organiser autour d'un « **parcours du continuum** » (une formation pratique) qui aurait lieu sur le terrain, suivie d'une session d'actualisation des connaissances du magistrat à l'évolution de la délinquance et des atteintes à la Nation. Ce parcours pourrait s'organiser sur une session de cinq jours dispensée par l'École nationale de la magistrature avec l'appui d'experts et de militaires, qui serait renouvelée tous les cinq ans.

Recommandation n°9 : Instaurer au stade de la scolarité du futur magistrat à l'École Nationale de la Magistrature, un module de sensibilisation à la défense de la Nation et à la sécurité du territoire.

En ce qui concerne l'insuffisance de connaissance réciproque entre police et Justice, elle pourrait être au moins partiellement palliée par une gestion des ressources humaines qui permette la connaissance réciproque. Notamment, la possibilité de détachements de commissaires au ministère de la Justice et de magistrats au ministère de l'Intérieur pourrait être favorisée, par exemple en tenant compte de ces périodes de détachement dans l'avancement des intéressés. En effet, la compréhension des contraintes réciproques constitue un investissement peu coûteux, au rendement très élevé.

Recommandation n°10 : Pour une meilleure connaissance et compréhension mutuelles, rendre possible des détachements de commissaires au ministère de la Justice et de magistrats au ministère de l'Intérieur.

Face aux multiples défis posés par la révolution numérique, la formation à l'innovation, notamment dans les domaines de la cybercriminalité, dans une approche plus pragmatique qu'académique, semble incontournable. Il conviendrait donc de mettre en place un circuit de professionnalisation des acteurs de l'Intérieur, de la Justice et du renseignement pénitentiaire sur la base des certifications interministérielles. De même, repenser le contenu de la formation propre aux OPJ permettrait de rendre cette qualification à la fois plus efficace et plus attractive.

Recommandation n°11 : Renforcer la formation des acteurs de l'Intérieur, de la Justice et du renseignement pénitentiaire dans le domaine de la cybercriminalité.

Enfin, une doctrine commune implique de s'accorder sur le sens de la peine qui doit viser la meilleure réinsertion possible du condamné dans la société. Toutefois, le sens de la peine ne peut être compris par le détenu que dans la mesure où il a reconnu sa culpabilité, au moins en lui-même, et dès lors qu'il a compris le principe et la légitimité de son incarcération.

Tant que cette étape d'acceptation et de prise de conscience n'est pas franchie par l'intéressé, toute rédemption demeure illusoire, et les espoirs de réinsertion restent des plus aléatoires.

Il est par conséquent nécessaire que cette conviction soit partagée par l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le processus.

En effet, l'un des objectifs essentiels assignés à la prison est de faire sortir un individu positivement différent de celui qui y est entré. Ayant assimilé les codes moraux, il doit devenir apte à construire une vie professionnelle et personnelle, et être capable de se comporter en citoyen responsable. Pour la société, ce sera l'assurance d'avoir un membre « ordinaire », en mesure d'apporter sa pierre à la construction de la collectivité. Ce sera également une façon de se prémunir contre le risque que ce dernier ne récidive.

C'est pourquoi il faudra considérer les moyens déployés pour parvenir à cet objectif comme un investissement, à comparer avec les coûts engendrés par une réinsertion ratée (non seulement risque de récidive, mais aussi prolongation des addictions et coût induit pour l'assurance maladie, coût en revenus sociaux de subsistance, coûts liés aux dégâts produits sur l'entourage, etc.).

Recommandation n°12 : Redéfinir le sens de la peine à partir de la mission de réinsertion propre à l'administration pénitentiaire.

De son côté, l'administration pénitentiaire devrait disposer d'une part, d'une réserve de maintien de l'ordre, et d'autre part, d'une prévôté au statut juridiquement consolidé. Comme les compagnies républicaines de sécurité (CRS) pour la Police et les escadrons de gendarmerie mobile (EGM) pour la Gendarmerie Nationale, les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS⁶) constituent cette force rapidement engageable dont l'emploi relève d'une décision régionale.

Aptes à intervenir à l'intérieur des établissements pénitentiaires pour rétablir l'ordre lorsqu'il s'y trouve momentanément compromis, elles permettent à l'AP de disposer de sa propre composante mobile et d'assurer aussi la continuité de son service à l'extérieur de ses établissements. Il en va notamment des transferts ordinaires de détenus de dangerosité moyenne, tant que ceux-ci restent sous sa responsabilité : soins hospitaliers en ambulatoire, changements d'établissement, convocations au tribunal, etc.

Dans la pratique, ce système pourrait cependant être amélioré avec la création d'une véritable prévôté qui se verrait reconnaître un statut de police pénitentiaire comme cela existe dans différents pays européens (à l'exemple de l'Italie). Comportant l'attribution de la compétence d'officier de police judiciaire (OPJ) à tout ou partie de ses membres, elle prendrait en charge les fouilles, les transferts, les gardes d'hôpital, en mettant en œuvre les différentes procédures appropriées.

Une telle mesure requiert, sur la base inchangée de la loi pénitentiaire actuelle, une harmonisation des règlements intérieurs des établissements, sans méconnaître la nécessité que ces règlements restent adaptés au niveau de dangerosité et de socialisation de la population qu'ils détiennent.

⁶ Les ERIS, créées en 2003, pour renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires, sont constituées de personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire spécialement recrutés et formés pour faire face aux situations de crise.

Elle implique également la production d'un effort important de sélection, de formation, et de certification, considérant qu'il s'agit là d'un préalable indispensable pour délivrer la compétence d'OPJ aux intéressés.

Destinée à fluidifier le continuum sécurité-justice, la création de cette police pénitentiaire devrait faciliter les conditions de coopération des détenus avec les magistrats, qu'il s'agisse d'entretiens sous forme de vidéoconférence, de déplacements éventuels du juge à la prison, ou de comparutions du prévenu devant le tribunal.

Recommandation n°13 : Créer une prévôté qui se verrait reconnaître un statut de police pénitentiaire.

Enfin, pour retrouver un lien de confiance avec les citoyens, il convient de repenser la participation des acteurs de la sécurité et de la justice dans la sphère médiatique. L'article 11 du code de procédure pénale est emblématique de l'incompréhension qui s'est installée depuis plusieurs années entre l'univers judiciaire, la sphère médiatique et la société dite de l'information, celle dans laquelle chaque citoyen possède une influence d'interaction. Cet article traite d'un principe fondamental, celui du secret de l'instruction. À l'origine, il a été institué pour garantir la présomption d'innocence. Désormais, il se confronte à une industrie des médias brandissant le sacro-saint devoir d'informer.

Lorsqu'un scandale éclate et que le système judiciaire ou policier est critiqué ou dénoncé, il est indispensable que toutes les voix puissent être entendues. Les magistrats ne devraient pas laisser aux avocats, aux syndicats de policiers et aux nouvelles formes de journalisme le monopole de l'expression publique, car ce qui est souvent reproché à la Justice, c'est justement le manque de compréhension et de justification des jugements rendus.

Il nous semblerait donc pertinent de créer un espace de dialogue au sein du Conseil de déontologie et de médiation (créé en 2019) qui regrouperait l'ensemble des acteurs du continuum, ainsi que des journalistes et des représentants de la société civile. Il se réunirait pour étudier le traitement médiatique des crises qui implique une large mobilisation de la sphère médiatique pour pouvoir apporter des éléments de compréhension et des réponses face aux perceptions parfois négatives des citoyens.

Recommandation n°14 : Au sein du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM), créer une commission "article 11" associant des représentants du public, des médias, des OPJ, des magistrats afin de définir une charte de traitement des informations protégées par le secret des sources.

CONCLUSION

Dans un monde peu mobile et aux évolutions lentes, il était relativement facile de fixer à chacune des institutions participant à la sécurité des citoyens un rôle exclusivement défini. Dans ce fonctionnement stable, si chaque administration accomplissait correctement sa mission, l'insécurité était peu à peu maîtrisée. C'était le paradigme d'un fonctionnement prévisible, organisé de façon rationnelle.

Mais cette posture de strict parallélisme est désormais intenable, dans un monde ouvert, mobile, changeant et multiculturel. Les différents acteurs de la sécurité ne peuvent plus se permettre de courir « chacun dans leur couloir » sans souci d'alignement et, avec la conscience du travail bien fait, de déplorer la montée de la délinquance.

C'est pourquoi il semble que le domaine le plus prometteur d'amélioration de la sécurité globale se trouvera dans la faculté des différents acteurs à travailler ensemble : partager au jour le jour une vision commune de la situation ; envisager ensemble les solutions possibles pour prévenir le plus en amont possible les faits délictueux ; comprendre les méthodes et les difficultés des autres services ; enfin garder en tête que le délinquant, même puni par la Justice, est en démocratie un citoyen de droit appelé à revenir dans la société.

C'est à ce changement profond dans le fonctionnement des institutions chargées d'assurer, au sens large, la sécurité des citoyens que ce rapport apporte sa pierre, en esquissant des pistes possibles et concrètes de progrès. Il ne constitue, bien entendu, qu'un point de départ pour alimenter la réflexion, et ne prétend pas offrir un catalogue de solutions immédiatement prêtes à l'emploi.

Membres du groupe de travail Sécurité-Justice de Synopia

Xavier DUPONT, administrateur civil

Corinne CHAMPAGNER-KATZ, avocat au barreau de Paris

Jérôme FERRIER, ancien directeur de la sûreté du groupe Total

Margot GUERRIER-DESFONTAINES, magistrate

Jacky ISABELLO, fondateur de l'agence Coriolink

Alexandre MALAFAYE, président de Synopia

Gérard MARTIN, président de Fiducial-Sécurité

Patrice MOLLE, préfet honoraire, ancien directeur de l'administration pénitentiaire

Annick RIMLINGER, directrice du développement de la sûreté d'un grand groupe français

Guillaume SOTO-MAYOR, ingénieur de recherche au CNAM

Joséphine STARON, vice-présidente de Synopia, docteur en philosophie (Sorbonne Université)

Patrice VAN ACKERE, ancien élève de l'ENA

Jean-Philippe WIRTH, général d'armée (2S)