

... le rapport de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier

UN NÉCESSAIRE SURSAUT : SORTIR DU PIÈGE DU NARCOTRAFIC

1. LA FRANCE SUBMERGÉE PAR LE NARCOTRAFIC

Submersion : c'est l'image qui s'impose pour décrire le phénomène auquel la France est confrontée, tant les routes par lesquelles la drogue est acheminée dans notre pays sont nombreuses, tant les moyens par lesquels elle est introduite sont variés, tant les façons de la distribuer et de la vendre sont multiples. **Avec l'explosion simultanée de l'offre et de la demande, plus aucun territoire, plus aucune catégorie sociale ne sont épargnés** – et les outre-mer, victimes de leur situation géographique, sont particulièrement pénalisés. Le trafic s'infiltré partout, avec pour corollaire une violence exacerbée ; dans le même temps, il mute sous l'effet d'une ubérisation qui témoigne de l'extrême rationalité économique des trafiquants.

A. L'ÉTAT DU NARCOTRAFIC DANS LE MONDE : DES ROUTES, DES PRODUITS, DES PRATIQUES QUI ÉVOLUENT CONSTAMMENT

Jamais la drogue n'a été autant produite dans le monde, jamais elle n'a été autant distribuée. De profondes mutations sont intervenues depuis une trentaine d'années : toutes vont dans le sens d'une sophistication toujours croissante des procédés, que ce soit pour produire, transporter et distribuer la drogue, ou pour blanchir le produit du trafic.

1. L'émergence de produits nouveaux et la banalisation des drogues dures

Le cannabis reste de loin la drogue la plus répandue dans le monde : 219 millions de personnes, soit 4,3 % de la population adulte mondiale, en ont consommé en 2021, contre 192 millions en 2018. C'est davantage que toutes les autres drogues réunies. Or la dangerosité du cannabis, sous forme d'herbe comme de résine, augmente régulièrement avec le taux de THC : celui de la résine a **doublé** depuis 2012, du fait d'une hybridation de variétés de chanvre opérée par les trafiquants.

L'héroïne est, par comparaison, en relative stagnation, mais elle continue à faire des ravages sanitaires considérables ; parallèlement, **on assiste à la montée en puissance d'un danger peut-être plus grand encore, celui des opioïdes de synthèse** dont les effets sont similaires. Le plus connu d'entre eux, le fentanyl, d'une létalité bien supérieure à l'héroïne, a provoqué une véritable épidémie de santé publique aux États-Unis, avec plus de 80 000 morts en 2023. Si l'Europe semble épargnée pour le moment, des saisies montrent que cette drogue tueuse commence à arriver sur son sol par les ports de la façade nord.

Mais le phénomène le plus marquant des dix dernières années est bien, au niveau mondial, **l'explosion du trafic de cocaïne**. Le constat de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) est sans appel : « **le monde connaît actuellement une augmentation massive et prolongée de l'offre et de la demande de cocaïne** »¹. Depuis 2015, les saisies mondiales sont en augmentation constante. La cocaïne est partout, tirée par une demande qui grimpe en flèche dans toutes les classes sociales, mais aussi par une production qui explose. Les saisies de plusieurs tonnes se banalisent.

Enfin, les drogues de synthèse apparaissent comme un « **nouvel eldorado** » pour les trafiquants : elles sont beaucoup plus faciles à produire discrètement puisqu'elles ne

¹ ONUDC, rapport mondial sur les drogues, résumé exécutif, 2023.

nécessitent pas de surfaces de culture. À côté des produits plus anciens comme les amphétamines ou la MDMA/ecstasy, les enquêteurs mettent régulièrement au jour de nouveaux produits dont le nom peut changer au gré des habillages marketing : PTC (pour « pète ton crâne »), cocaïne rose, *ice* (nom de la méthamphétamine en Polynésie française), *etc.* Au total, pas moins de 897 de ces nouvelles drogues de synthèse ont été répertoriées au niveau européen. Car l'Europe, notamment l'Europe de l'Est mais aussi les Pays-Bas et la Belgique, est désormais un lieu de production où sont implantés des dizaines de laboratoires clandestins : **le danger est à nos portes.**

2. Des routes du trafic qui changent constamment

Sans cesse plus nombreux, **les produits stupéfiants sont acheminés par une infinie variété de routes**, au gré de l'action répressive des États et des réponses trouvées par les trafiquants. **Ces routes se reconfigurent constamment**, au gré de la réponse pénale dans certains États ou, au contraire, des opportunités qui s'ouvrent dans certaines zones – l'Afrique de l'Ouest, zone « rebond » du trafic transatlantique de cocaïne, mais aussi, de manière particulièrement préoccupante, nos outre-mer (Antilles, Guyane), victimes du report du trafic partant du Suriname. En résumé, **dès qu'une voie se ferme, une autre s'ouvre : comme un flot qui monte inexorablement, le trafic semble toujours trouver un moyen de s'infiltrer.**

3. Les produits circulent, les trafiquants aussi

Le trafic d'aujourd'hui est fait de connexions horizontales autant que d'affiliations verticales. Groupes albanais et nigériens au Brésil, cartels sudaméricains qui commencent à s'implanter en France, voire véritables « ONU du crime » dans la ville espagnole de Marbella où se côtoient des groupes criminels de tous les continents : **les trafiquants s'internationalisent, au mépris d'une réponse pénale qui reste souvent confinée au niveau national.**

En effet, les trafiquants voyagent pour régler leurs affaires, pour trouver de nouvelles opportunités, mais aussi pour échapper à la justice de leur pays – et à leurs concurrents : c'est **le phénomène particulièrement préoccupant des pays « refuges »**, au premier rang desquels figure l'émirat de Dubaï. Mais il existe d'autres refuges, en particulier le Maghreb, base arrière de très nombreux trafiquants de cannabis du « haut du spectre ». **Cette situation, à tous égards, n'est pas acceptable.**

4. Le narcotraffiquant : un opérateur économique agile, inventif et impitoyable

La mobilité devenue extrême des plus grands trafiquants est le reflet d'une mentalité en profonde évolution : ceux-ci sont, plus encore qu'avant, des opérateurs économiques qui raisonnent en termes de *business* et adoptent tous les procédés du capitalisme (division du travail, sous-traitance, délocalisations, *etc.*) – à cette différence près que leurs deux principaux moyens d'action sont la corruption et la violence, parfois extrême. Alors que les procédés utilisés par les cartels sudaméricains et mexicains étaient jusqu'ici inconnus en Europe, **l'exemple de la « Mocro Maffia », ce groupe néerlandais-marocain responsable de l'assassinat d'un célèbre journaliste néerlandais et d'un avocat, montre que ces organisations, même en Europe, n'hésitent plus à défier l'État.**

Une véritable « start-stups Nation » : l'ubérisation du trafic



Les narcotraffiquants se caractérisent également par une inventivité et une agilité peu communes, une capacité à s'adapter à la répression, à diversifier leurs modes d'action. Ils peuvent d'autant mieux le faire que la rentabilité colossale du trafic leur permet d'assumer des pertes importantes. En somme, ce sont **des ultracapitalistes délivrés de la contrainte réglementaire.**

5. Un blanchiment tentaculaire : cash, hawala et réseaux de la mafia chinoise

L'infinie variété des méthodes utilisées n'est nulle part aussi apparente que dans le blanchiment des revenus du narcotrafic. La commission d'enquête s'est trouvée en présence d'un **vaste éventail de procédés** parmi lesquels on distingue :

- une réutilisation directe des fonds criminels, sans même passer par l'étape « blanchiment », avec la réinjection immédiate des espèces (contre commission et avec une décote) dans des secteurs où se pratique le travail dissimulé ;
- un blanchiment dit de proximité dans des commerces locaux (onglerie, kebab, coiffeur...), souvent au nom d'un proche ;
- une forme traditionnelle de transfert de fonds appelée *hawala*, qui permet d'éviter le circuit bancaire, et qui peut atteindre un haut degré de complexité ;
- un blanchiment financier internationalisé, utilisant tous les procédés classiques de la fraude, appuyé sur des intermédiaires peu scrupuleux basés dans des paradis fiscaux.

Ces procédés, dont la liste n'est pas exhaustive, facilitent l'extraction très rapide des liquidités issues du narcotrafic, souvent à l'étranger, où elles deviennent très difficilement traçables. **Dans ce domaine comme dans d'autres, les trafiquants savent se rendre insaisissables** : ce sont ainsi des centaines de millions d'euros – 3,5 milliards d'euros au minimum, a déclaré le ministre de l'économie et des finances lors de son audition du 26 mars 2024 – qui sont générés chaque année par le narcotrafic et échappent aux autorités.



La commission d'enquête a toutefois constaté **que l'existence d'un lien sur le sol européen entre narcotrafic et terrorisme** (lien allégué par deux membres du Gouvernement au cours de leur audition, avec l'idée que le premier finançait le second), **n'était pas documentée**. Elle s'étonne de cette imprécision sur un sujet pourtant tout aussi majeur que sensible.

B. LA FRANCE DANS LE PIÈGE DU NARCOTRAFIC

L'extension du trafic de stupéfiants ne résulte pas de la seule action de mafias étrangères ; elle est aujourd'hui le fait de groupes français structurés et dangereux qui agissent sans aucune limite financière, territoriale ou dans l'exercice de la violence.

1. Un phénomène qui touche désormais l'intégralité du territoire national

C'est un des enseignements majeurs de la commission d'enquête : **le narcotrafic a gagné les villes moyennes – voire petites – et les zones rurales**. Certains territoires se trouvent, dans le même temps, submergés par une **arrivée récente et massive de cocaïne**, en particulier **le port du Havre et les outre-mer** (Guyane et Antilles).

Des zones rurales et des villes moyennes désormais touchées par le narcotrafic et ses violences

Les points de *deal* classiques ont vu naître, au cours des dernières années, des **centres d'appels permettant la livraison des stupéfiants au domicile des clients**, qu'ils soient urbains ou ruraux. Si la campagne connaissait bien la tournée du livreur de lait ou de pain, elle connaît aujourd'hui la tournée du *dealer*.

L'intensification du trafic dans les **zones rurales et les villes moyennes** s'accompagne d'une **flambée de violence particulièrement spectaculaire et inquiétante faisant parfois vivre aux citoyens de véritables scènes de guerre**.

La commission s'alarme également de **l'émergence, encore embryonnaire mais non moins inquiétante, de la corruption des agents publics et privés**. La situation est encore loin du phénomène corruptif observé dans certains pays d'Europe ou d'Amérique du Sud ; pour autant, il est certain que les organisations criminelles usent de la corruption pour arriver à leurs fins. Le **phénomène corruptif est actuellement sous-estimé**, mais les acteurs de

terrain entendus par la commission ont tous tiré la sonnette d'alarme sur ce risque existentiel dont l'actualité se fait régulièrement l'écho.

2. Des outre-mer particulièrement exposés

La position stratégique des outre-mer français, proches de l'Amérique latine, en fait des **zones de « rebond »**, utilisées par les trafiquants comme autant de **portes vers l'Europe**. Les territoires ultramarins français (Antilles et Guyane notamment) sont ainsi des **lieux stratégiques de transit, de négoce et de stockage pour le cannabis et la cocaïne**.

Leur espace maritime permet de transporter de **grandes quantités de cocaïne à bord de conteneurs ou de bateaux de plaisance vers l'Europe**. Le **vecteur aérien** est également utilisé pour le transport de cocaïne vers la France, essentiellement par l'intermédiaire de passeurs également appelés **les « mules »**.

Le narcotraffic en outre-mer a des **conséquences désastreuses sur la vie des habitants et sur le niveau global de sécurité dans ces territoires**. Les trafiquants de drogue exploitent la misère d'une partie de la population de ces territoires, en particulier les « mules ». La présence des narcotraffiquants sur ces territoires implique également une **délinquance connexe marquée par une violence exacerbée et des trafics d'armes**.

3. L'ubérisation du trafic

Les stratégies d'action des narcotraffiquants s'adaptent à la réponse pénale. Tous les interlocuteurs de la commission d'enquête se sont accordés sur un point majeur : **l'action des réseaux évolue à grande vitesse pour tenir compte de celle des services répressifs** – police, gendarmerie et magistrats – et cette adaptation prend des visages sans cesse renouvelés (recours à des mineurs ou à des personnes en situation irrégulière pour vendre les stupéfiants, limitation de la quantité de stupéfiants et d'argent liquide sur les points de *deal* pour rendre plus complexe la démonstration de l'ampleur du trafic, etc.).

L'ubérisation du trafic de stupéfiants est également synonyme de **concurrence accrue et parfois de baisse des prix** (phénomène qui peut se retrouver dans certains territoires saturés par les trafics de stupéfiants : la ville de Marseille ou le département de la Seine-Saint-Denis, notamment). Les trafiquants ont donc recours à des **méthodes de vente particulièrement agressives** pour garder ou gagner des parts de marché.

L'ubérisation du narcotraffic rejaille sur les relations entre trafiquants, marquées par des **alliances criminelles soudaines, ponctuelles et opportunistes dans le but de maximiser les profits ou de rentabiliser les « investissements »**. Il s'illustre, de même, par l'émergence d'un **taylorisme à l'échelle nationale et internationale**, avec une spécialisation des tâches et la mise en place d'un marché parallèle de l'emploi : les trafiquants ont recours à des **transporteurs internationaux**, ils recrutent des **vendeurs et guetteurs (via les réseaux sociaux) venus de la France entière** et ils embauchent des **équipes de tueurs, françaises (parfois très jeunes) ou étrangères**, pour leurs règlements de compte.

4. La flambée des violences liées au trafic de drogue : « narchomicides », règlements de comptes et « jambisation »

La commission d'enquête a constaté, tout au long de ses travaux, que **la violence des réseaux de narcotraffic était sans limite, sans conscience et sans échappatoire pour ceux qui en sont la cible**.

La cheffe de l'Ofast, Stéphanie Cherbonnier, estime que *« le niveau très élevé de la menace a trait à l'augmentation très significative, en France, des violences criminelles liées au trafic de stupéfiants, sous l'effet des rivalités de territoires et de la concurrence entre organisations criminelles »*¹ ; l'Office central de lutte contre la criminalité organisée (OCLCO) estime, de manière convergente, *« qu'entre 80 à 90 % du nombre total des règlements de comptes, des meurtres et des tentatives de meurtre entre délinquants s'expliquent par des différends liés au trafic de stupéfiants »*². L'intensité de la violence

¹ Audition du 27 novembre 2023.

² Direction nationale de la police judiciaire, note (non publique) sur l'état des règlements de compte en lien avec le trafic de stupéfiants sur le territoire national et à Marseille, 1^{er} décembre 2023.

utilisée par les narcotrafiquants s'illustre également, la commission l'a découvert lors des auditions et déplacements, par le recours au procédé dit de la « **jambisation** »¹.

La violence débridée utilisée par les narcotrafiquants ne touche plus seulement les chefs de ces réseaux criminels. Elle vise aussi les délinquants de moyenne envergure, ceux qui sont accusés de « gêner » l'activité criminelle ou ceux qui dénoncent les méfaits des trafiquants, mais aussi des « petites mains ».

Cette violence extrême, qui prend souvent place dans l'espace public, rejaillit nécessairement sur les populations locales qui connaissent une **vie quotidienne insoutenable débouchant parfois sur l'assassinat de victimes collatérales.** Les scènes de guerre vécues par certains habitants contribuent à ce qu'il est possible d'appeler un « **narcoterrorisme** » car elles installent un **climat de peur et d'insécurité constant pour l'ensemble des habitants**, mais aussi des personnes amenées à intervenir pour des raisons professionnelles dans ces quartiers. C'est dans cette ambiance d'ultraviolence que **les narcotrafiquants arrivent à prendre le pouvoir dans certains immeubles, quartiers ou territoires.**

5. Des narcotrafiquants spécialisés, de plus en plus jeunes et pour qui la prison fait partie des « risques du métier »

À l'instar des autres réseaux criminels, les trafiquants de stupéfiants utilisent aussi très largement les mineurs pour la conduite de leurs activités. Ces derniers sont **de plus en plus jeunes et nombreux sur les points de deal**, en particulier des **mineurs non accompagnés** ou **les mineurs français originaires d'autres territoires.** La présence de jeunes adultes en situation irrégulière, vulnérables, est également un phénomène émergent et préoccupant.

La prison, un « accident du travail » pour les trafiquants

La commission exprime une vive inquiétude face à un autre constat : **l'incarcération des trafiquants de stupéfiants ne suffit plus, pour certains d'entre eux, à mettre un terme à leur activité délinquante.** Le passage en prison est devenu un « **risque du métier** » intégré mais temporaire qui ne nuira que très peu à leur carrière criminelle. Certains condamnés continuent à gérer leurs trafics de stupéfiants depuis leur cellule ou, pire encore, commanditent des violences ou des assassinats à l'égard de leurs rivaux ou d'autres « ennemis ».

2. LA LUTTE CONTRE LE NARCOTRAFIC DÉARMÉE : VIDER L'OCÉAN À LA PETITE CUILLÈRE

Face à la marée montante du narcotrafic, les forces répressives – police, justice, douanes – ne sont pas suffisamment outillées. **Malgré une mobilisation sans faille et de tous les instants**, que la commission d'enquête a pu constater au cours de ses auditions comme de ses déplacements, **des failles béantes persistent dans le dispositif répressif** ; elles sont autant d'opportunités pour des narcotrafiquants qui savent en tirer le meilleur profit.

A. UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE DÉFAILLANTE

Face à des trafiquants qui mettent en œuvre, à leur échelle, une coopération internationale parfois très efficace, les États ont, une fois encore, un temps de retard. Il existe des instances efficaces de partage du renseignement, comme le *MAOC-N*², qui permettent d'importantes saisies en mer ; mais **il subsiste également des « trous noirs », des États non coopératifs que le droit international ne permet pas de contraindre.**

La France dispose pourtant d'un réseau très efficace de magistrats de liaison, d'attachés douaniers et d'attachés de sécurité intérieure chargés de faire vivre la coopération judiciaire,

¹ Cette technique, apparue il y a quelques années, consiste à faire usage d'une arme en tirant dans les jambes de la victime, généralement sur le genou ou légèrement en dessous.

² *Maritime Analysis and Operations Centre (Narcotics)*, soit Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants.

douanière et policière : mais, **malgré d'indéniables réussites, notamment en Colombie, des blocages persistent avec des interlocuteurs, comme le Maroc et surtout Dubaï**, dont la volonté de coopération contre le trafic de drogue est à tout le moins limitée.

La coopération est mieux engagée au niveau européen, où s'est imposée la volonté de lutter contre un ennemi commun. Elle se manifeste dans l'architecture institutionnelle, avec **Europol** et **Eurojust**, deux outils efficaces de coopération policière et judiciaire : ces deux institutions ont été à la manœuvre dans les succès EncroChat et SkyECC, où des systèmes cryptés de communication utilisés par des milliers de trafiquants ont pu être infiltrés.

Mais la coopération reste limitée par les différences de cadre juridique entre États. **Le cadre législatif, au niveau européen, reste pour le moment assez contraignant, notamment sur le chapitre de l'accès aux données de connexion** – un arrêt de la CJUE ayant sévèrement restreint cet accès, pourtant crucial dans les enquêtes sur le narcotrafic. Quant au paquet *e-evidence*, qui facilitera l'accès à la preuve électronique sur le territoire européen, il entrera en vigueur en 2026 : de quoi laisser le temps aux criminels de s'adapter... Le même constat vaut pour un ensemble de mesures très attendues, comme le règlement Prüm II, sur l'échange de données policières entre États, la proposition de directive sur le recouvrement et la confiscation d'avoirs, ou encore le train de mesures législatives sur la lutte contre le blanchiment. **La temporalité des trafiquants n'est pas celle de l'Union européenne** : le risque est bien de conserver au moins un train de retard sur ces derniers.

B. DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ABANDONNÉS PAR L'ÉTAT

Alors que les alertes sur la situation sécuritaire des territoires ultramarins, et en particulier de la Guyane et des Antilles, se sont multipliées ces dernières années, le plan national de lutte contre le phénomène des « mules » en provenance de Guyane est très loin d'avoir produit les effets escomptés.

Un taux d'homicide très élevé dans la zone Antilles-Guyane, largement dû aux règlements de compte liés au trafic de stupéfiants

1. Des services sous-dotés

L'augmentation des effectifs des services d'enquête, des douanes et des magistrats en poste dans les territoires ultramarins est **loin d'être suffisante pour faire face à l'intensification du trafic de stupéfiants et de la violence qui en découle**. Le **sous-dimensionnement des moyens humains** au regard de l'ampleur du narcotrafic ne permet ni d'exploiter l'ensemble des renseignements disponibles, ni d'absorber la charge d'investigation induite, ni *a fortiori* de lutter contre la délinquance économique et financière liée au trafic de stupéfiants.



Les **moyens techniques sont notoirement insuffisants**, tant pour l'enquête que pour la surveillance. À titre d'illustration, l'aéroport Félix Éboué (Guyane) n'a été que récemment doté d'équipements qui sont pourtant des outils de base du contrôle (**scanner à rayons X** pour les bagages et scanners à ondes millimétriques pour déceler les drogues transportées sous les vêtements), alors même qu'il était – et reste – un point majeur de départ des stupéfiants

vers l'Europe. **Les aéroports antillais ne disposent toujours pas de tels équipements**, ce qui ne manque pas d'inquiéter dans la mesure où les trafiquants recherchent continuellement de nouveaux points d'entrée plus poreux pour exporter leurs produits.

2. Des mesures parcellaires

Ce n'est que le 27 mars 2019 que le Gouvernement a mis en place un **plan national de lutte contre le phénomène des « mules »**, ces convoyeurs qui acceptent de transporter de la cocaïne dans leurs bagages, à corps ou *in corpore*, contre une rémunération pouvant aller jusqu'à 3 000 euros : **jusqu'à la moitié des passagers d'un vol en provenance de la Guyane ou des Antilles peuvent être des passeurs**. Un volet de ce plan concernait la simplification des procédures de traitement des passeurs, rendue inévitable par l'embolie des services répressifs et du tribunal judiciaire de Cayenne.

20 ans de retard sur les Pays-Bas dans la lutte contre les « mules »

Des **contrôles à 100 %**, pourtant recommandés par le Sénat dès 2020¹, n'ont été mis en place qu'en 2022, **20 ans après les Pays-Bas** pour les vols en provenance du Suriname. Or, c'est en grande partie la stratégie néerlandaise qui a conduit à un report du trafic de cocaïne vers et depuis la Guyane, **une situation sur laquelle l'État a trop longtemps fermé les yeux**. Ce retard est d'autant plus coupable que les résultats des contrôles « à 100 % » sont impressionnants : entre leur mise en place et le 31 janvier 2024, **ils ont permis la saisie d'une tonne de cocaïne transportée par 680 « mules »**.

3. Des résultats décevants, en dépit de l'implication des services

Si la mise en place des procédures simplifiées pour le traitement des « mules » est supposée avoir réduit la pression sur les services répressifs, **la saturation des forces de sécurité intérieure et de la douane est devenue une réalité tout autant quotidienne que préoccupante** en Guyane, dans les Antilles et à Paris. Il est à craindre que la priorité donnée à la lutte contre l'embolisation des services *via* des réponses pénales rapides ne se fasse au détriment de procédures certes plus longues, mais aussi plus à même d'avoir un effet curatif à long terme, par le **démantèlement des filières**.

Au final, si la stratégie mise en place en Guyane a indéniablement eu des effets positifs, **elle est davantage tournée vers la protection de l'hexagone que vers celle des territoires ultramarins, justifiant le sentiment d'abandon des habitants, des élus et de la chaîne pénale**. Elle a aussi immédiatement conduit à la mise en place de deux grandes stratégies de contournement : le report vers la voie maritime et le report vers les Antilles.

C. DES SERVICES RÉPRESSIFS MOBILISÉS ET PLEINEMENT INVESTIS DANS LEUR MISSION, MAIS NÉGLIGÉS ET SOUS-DOTÉS

La commission d'enquête a été frappée par la grande implication des personnels mobilisés au quotidien par la lutte contre le narcotrafic. La commission d'enquête trouve d'autant plus admirable l'engagement des forces de sécurité intérieure et des magistrats qu'un **gouffre les sépare des narcotrafiquants**, assis sur une manne financière de plusieurs milliards d'euros.

1. Des services d'enquête démunis

L'augmentation des effectifs dans les forces de sécurité intérieure n'est **pas en adéquation avec le niveau du narcotrafic**, un fléau désormais présent dans l'ensemble des territoires, y compris les plus ruraux d'entre eux.

Des services engorgés par les opérations de voie publique, au détriment du démantèlement des réseaux

Alors que les trafiquants sont de plus en plus ingénieux et tirent pleinement profit des nouvelles technologies et des réseaux cryptés, les services d'enquête accusent un **retard technologique**. Il y a sur ce point un **décalage significatif et inquiétant** entre le discours du ministère de l'intérieur, qui estime qu'il n'y a pas de problème « capacitaire » dans le déploiement des techniques spéciales d'enquête (géolocalisation, interception des communications), et la réalité du terrain décrite par les services. Non seulement les matériels sophistiqués (*IMSI-catchers*, *key-loggers*...) manquent, mais surtout l'informatique ne permet même pas une exploitation sereine des écoutes téléphoniques par les services d'enquête. Plus structurellement, **l'absence de réponse au déficit d'attractivité de la filière investigation** ne peut que susciter **les plus grandes inquiétudes pour l'avenir de la lutte contre le narcotrafic**, d'autant que la réforme de la police judiciaire pourrait aggraver la désaffection des enquêteurs.



¹ Mission d'information du Sénat relative au trafic de stupéfiants en provenance de Guyane.

À ces failles matérielles, s'ajoutent des failles juridiques. Une grande partie des femmes et des hommes engagés au quotidien sur le terrain dans la lutte contre le narcotrafic **s'inquiète davantage de sa sécurité juridique que de son intégrité physique**. La **gestion des sources** – le renseignement humain demeurant la clé de voûte des investigations –, le **recours aux collaborateurs de justice** (les « repentis ») ainsi que **les enquêtes sous pseudonyme et les infiltrations** font partie des sources d'insécurité et/ou d'entrave pour l'action des policiers et des gendarmes, qui craignent légitimement d'être accusés de provocation à l'infraction.

Ce contexte explique que la commission d'enquête ait rencontré sur le terrain des policiers et des gendarmes qui avouent se limiter au bas – ou, au mieux, au milieu – du spectre, faute de moyens juridiques et humains leur permettant de toucher les têtes de réseau, et qui admettent être **saturés par le traitement des « petites mains » interpellées dans le cadre des opérations de voie publique type « place nette »** : une telle situation ne saurait être admise.

Ces difficultés vont au-delà de la police et de la gendarmerie. Administration de la frontière et de la marchandise, **la douane se situe en première ligne pour intervenir sur deux caractéristiques du narcotrafic** : sa matérialité, les marchandises illicites, et sa territorialité, le franchissement de frontières et l'exploitation de la porosité des plateformes logistiques. Pourtant, les effectifs demeurent insuffisants dans les ports et dans les aéroports, en particulier dans les ports dits « secondaires », ainsi qu'au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). La charge de la DNRED est d'autant plus forte que d'autres services du premier cercle du renseignement se sont désinvestis de la lutte contre le narcotrafic.

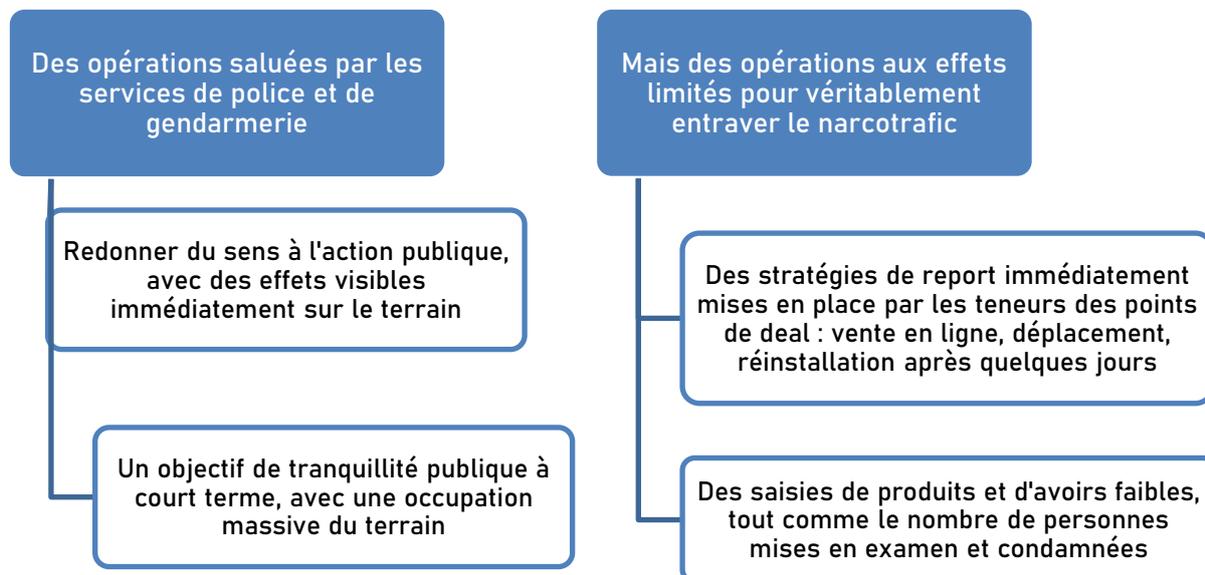


2. Une autorité judiciaire débordée malgré des renforts par à-coups

Les magistrats sont unanimes quant à la **faiblesse des moyens matériels et humains** qui leur sont accordés, y compris dans les juridictions spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée. La pénurie ne concerne pas seulement les magistrats, mais aussi les greffiers et les assistants spécialisés. Les **renforts sont obsolètes** quasiment dès le moment de leur annonce. Qu'on en juge : si les effectifs du tribunal judiciaire de Marseille ont bien été augmentés, parallèlement, le nombre de dossiers en stock liés à la criminalité organisée a augmenté de 21 % entre 2022 et 2023, avec une augmentation de 91 % pour les seuls règlements de comptes. Cette situation conduit à des situations peu admissibles, comme à Valence où, faute d'effectifs suffisants et de temps d'audience disponible aux assises, **des violences assimilables à des actes de barbarie sont traitées en comparution immédiate**.

3. Les opérations « place nette » : de la poudre aux yeux ?

Si les opérations « place nette », « XXL » ou non, sont apparues récemment dans le vocabulaire gouvernemental, puis médiatique et public, elles ne sont pas une nouveauté. Elles constituent en effet la plus récente déclinaison d'une stratégie annoncée dès le « plan stup » de 2019, appliquée depuis 2020-2021 et qui avait auparavant pris la forme des opérations « Tempête » ou le visage du « pilonnage » des points de deal. Le bilan de ces opérations appelle plusieurs questions : **sont-elles un outil d'ordre public ou, comme le soutient le Gouvernement, la pierre angulaire de la lutte contre le narcotrafic ?** Permettent-elles vraiment de démanteler les réseaux ou sont-elles limitées à l'appréhension des « petites mains » du trafic ?



473 opérations « place nette » ont été menées entre le 25 septembre 2023 et le 12 avril 2024. Les résultats sont pour le moins limités : les saisies de drogues autres que le cannabis sont très faibles – **moins de 40 kilogrammes pour la cocaïne** –, à peine quelques millions d’euros saisis, pour plus de 50 000 gendarmes et policiers mobilisés. Si on se limite aux seules opérations « place nette » dites « XXL », les résultats ne sont pas meilleurs, avec à peine de 18 kilogrammes de cocaïne saisis.

Les opérations « place nette » : un bilan décevant, y compris en regard de la stratégie antérieure du « pilonnage », et un risque de marginalisation des enquêtes pénales

Les résultats judiciaires apparaissent également décevants : sur la période précitée, 728 personnes ont été déférées, ce qui est particulièrement faible pour des opérations qui – par nature – visent soit des « cibles judiciaires » pré-identifiées, soit des cas de flagrance. Faut-il s’en étonner dans un contexte où les parquets ne sont pas associés à la décision de lancer une opération « place nette », qui revient exclusivement au préfet ?

Les travaux de la commission d’enquête montrent, aussi et surtout, que **les opérations « place nette » sont moins efficaces que les opérations de « pilonnage »** qui, en 2023, avaient permis de saisir plus de 425 kilogrammes de cocaïne, 1 268 armes et 13,7 millions d’euros d’avoirs criminels.

Par ailleurs, aucune réponse n’a été apportée à la commission d’enquête sur la proportion de points de deal démantelés qui se traduisent par un report vers d’autres formes de trafic, plus difficiles encore à détecter et qui restent aujourd’hui « sous les radars » : commandes par messageries cryptées, livraisons postales, « Uber shit » et « Uber coke », etc. **Des questions, non moins importantes, demeurent aussi sur l’articulation entre les opérations « place nette » et les enquêtes judiciaires et patrimoniales**, seules à même de véritablement permettre de remonter une filière et de faire durablement tomber des réseaux.

D. DES RÈGLES DE DROIT QUI LAISSENT OUVERTES DES FAILLES DONT PROFITENT LES NARCOTRAFIQUANTS

Les travaux de la commission d’enquête ont permis de **repérer des failles juridiques qui sont autant de fragilités facilitatrices pour les narcotrafiquants.**

1. Une procédure pénale trop favorable aux trafiquants ?

La plupart de ces failles concernent la procédure pénale. Elles portent sur :

- **l’exposition des méthodes d’intervention des services répressifs les plus sensibles aux trafiquants**, grâce à une utilisation dévoyée du principe du contradictoire.

Lorsqu'elles deviennent suffisamment connues des délinquants, à l'instar des écoutes téléphoniques, ces techniques sont ensuite contournées par différents procédés ;

- le **périmètre incomplet des règles dérogatoires applicables aux infractions de la criminalité organisée**, qui ne peuvent pas être utilisées pour certaines infractions qui y sont pourtant connexes, à l'instar des infractions applicables à des règlements de compte (violences graves en réunion ou avec arme, etc.) ou de la corruption liée au narcotrafic ;
- le **caractère inabouti de la spécialisation et de la professionnalisation de la chaîne pénale en matière de criminalité organisée**, situation problématique compte tenu de la très grande complexité de ces affaires et des risques élevés de pressions qui peuvent s'exercer sur les jurés populaires ;
- l'utilisation dolosive de certaines règles du code de procédure pénale, c'est-à-dire **l'emploi de stratagèmes** par une minorité d'avocats de la défense qui suscitent délibérément des irrégularités de procédure *via* le recours à divers procédés déloyaux.

2. La poursuite du narcotrafic en prison

Notre système d'incarcération ne prévoit pas, en tant que tel, un traitement spécifique pour les narcotrafiquants de haut vol afin de les empêcher de continuer à gérer leur trafic en prison ; ils profitent aujourd'hui de la **présence massive de téléphones portables en prison et des imperfections des dispositifs de « brouillage »**.

Sur ce sujet, la commission d'enquête déplore l'insuffisance des informations qui lui ont été transmises, **laissant sans réponse plusieurs questions** : arrive-t-il que l'administration pénitentiaire tolère la présence de téléphones portables pour ménager ses relations avec les riverains, pour pouvoir écouter les conversations de détenus restés en lien avec leurs complices, voire pour « acheter la paix civile » ? **Comment expliquer que le brouillage ne paraisse pas complètement opérationnel dans des établissements pourtant équipés de matériels fixes ?** Il est urgent que la lumière soit faite sur ces sujets et que l'incarcération redevienne capable de mettre les narcotrafiquants hors d'état de nuire.

3. Une corruption difficile à détecter comme à réprimer

La commission d'enquête estime que l'un des phénomènes les plus préoccupants qu'il lui ait été donné de constater au cours de ses travaux est la montée en puissance de la corruption, véritable venin dont le Gouvernement ne semble pas avoir encore pris la mesure : cette évolution – face à laquelle certains préfèrent fermer les yeux – est à la fois sous-estimée, le décompte des faits de corruption étant incomplet, et mal documentée, le risque corruptif n'étant pas encore pris en compte par les administrations dites « généralistes », pourtant largement exposées. En dépit d'une prise de conscience récente des services répressifs (police, gendarmerie et douanes), **la France a accumulé un préoccupant retard dans la prise en charge du risque de compromission de ses agents publics et privés**, laissant le champ encore trop libre aux trafiquants et à leurs affidés.

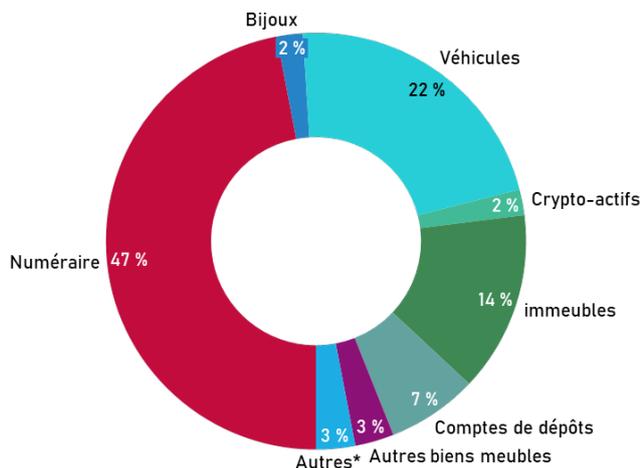
E. UNE ORGANISATION ET UN DROIT INADAPTÉS À LA RÉALITÉ D'UN BLANCHIMENT ENDÉMIQUE

S'il est bien un constat qui fait l'unanimité, c'est que **la lutte contre les flux financiers issus du trafic de stupéfiants et la confiscation des avoirs criminels constituent le nerf de la guerre** contre le narcotrafic. Pourtant, en dépit de cet objectif partagé et maintes fois réitéré, les moyens juridiques et humains ne sont pas à la hauteur d'un **blanchiment endémique**.

Non seulement le volet financier du narcotrafic n'est pas encore suffisamment pris en compte (ce qu'explique, au moins pour partie, la sédimentation des entités en charge du sujet : on en dénombre une quinzaine, qui constituent un véritable dédale para-administratif), mais surtout **les saisies et confiscations demeurent trop faibles pour atteindre vraiment les acteurs du narcotrafic**.

La commission d'enquête avait pour objectif de cartographier les flux financiers issus du trafic, et notamment les flux d'argent liquide (qui occupent la première place parmi les avoirs criminels saisis en lien avec le trafic de stupéfiants en 2022¹). Elle s'est toutefois heurtée à un principe de réalité : **aujourd'hui, personne ne sait ce qu'il advient de ces flux**, dont la trace est rapidement perdue par les services d'enquête.

Des schémas d'opérations « écrans » sont bien identifiés (utilisation de sociétés locales et du travail dissimulé, mise à disposition de prête-noms, envoi des fonds à l'étranger ou encore détention de cryptoactifs), sans qu'il soit possible à ce jour de les entraver. Cette situation s'explique notamment par un constat : **identifier et saisir les avoirs criminels reste une véritable course d'obstacles** du fait à la fois de la complexité et de l'opacité des formules utilisées par les trafiquants, là encore très créatifs, et de l'insuffisance des outils juridiques et techniques mis à la disposition des services d'enquête. Il en résulte **une décorrélation entre le chiffre d'affaires du narcotrafic et les confiscations** : alors que le trafic représente chaque année 3,5 milliards d'euros, en fourchette basse, et qu'il constitue le marché criminel le plus important en valeur dans notre pays, les saisies qui en découlent ne représentent que 14 % du total des saisies opérées par la police et la gendarmerie en 2023, soit **à peine 117 millions d'euros**.



Cette décorrélation n'est pas acceptable et soulève un problème politique majeur : alors que se pose la question du financement des moyens humains et techniques supplémentaires réclamés par la commission d'enquête pour mettre enfin l'État en capacité de lutter à armes égales contre les trafiquants, **le Gouvernement se prive, faute d'efforts pour identifier les avoirs criminels, d'une manne qui pourrait s'élever *a minima* à plusieurs centaines de millions d'euros supplémentaires**.

F. DES ACTEURS « ÉPARPILLÉS FAÇON PUZZLE », AU NIVEAU CENTRAL COMME AU NIVEAU LOCAL

On s'est parfois demandé si l'Europe avait un numéro de téléphone : la commission d'enquête se demande désormais si la lutte contre le narcotrafic en a un et s'il lui est possible de parler d'une même voix et d'agir d'un même mouvement, ce qui est aujourd'hui loin d'être le cas. **L'Ofast, créé en 2019 dans le cadre du premier « plan stups » pour donner un chef de file à la lutte antidrogue, ne dispose toujours pas des moyens requis pour assumer ce rôle.**

La commission d'enquête a d'abord recueilli, sur le terrain, de nombreux exemples de **problèmes de coordination, d'ignorance réciproque, de chevauchements de compétences, voire de rivalités entre services** – problèmes anciens, mais auxquels l'urgence de la situation donne un relief particulier. Elle a également relevé un **manque d'association des partenaires pourtant essentiels sur le terrain que sont les élus locaux**, à commencer par les maires et les polices municipales, et **les bailleurs sociaux**, à la fois victimes et témoins du petit trafic.

Mais c'est surtout le rôle de l'Ofast qui a retenu l'attention des commissaires, avec **des problèmes majeurs de positionnement vis-à-vis des autres acteurs de la lutte contre le narcotrafic**. En cause, la coordination entre les antennes locales de l'Ofast, mais aussi l'organisation interne de l'Office et la très forte autonomie de certains de ses partenaires, comme la DNRED.

¹ Source du graphique : commission d'enquête, d'après les données établies par la plateforme d'identification des avoirs criminels (Piac) et publiées par l'Office anti-stupéfiants dans l'état de la menace en 2023.

L'Ofast, un chef de file coincé « entre le marteau et l'enclume »

L'éparpillement se manifeste aussi dans le champ du renseignement : ce constat a de quoi préoccuper dans un contexte où **de nombreux intervenants, à commencer par des membres éminents du Gouvernement, estiment nécessaire de traiter le narcotrafic de la même manière qu'est traité le terrorisme**. En effet, le rôle du renseignement dans la lutte contre le narcotrafic est aujourd'hui particulièrement flou avec, du côté du renseignement administratif, **une DGSJ aux abonnés absents et des services de renseignement du premier cercle paradoxalement concentrés à Bercy**, comme avec, du côté des services d'enquête, l'émergence du concept de « renseignement criminel », notion dénuée de doctrine claire et qui compte autant de définitions que de locuteurs. **La France n'a pas encore décidé du rôle qu'elle veut confier, sur le narcotrafic, à ses services de renseignement**, alors même que leur vocation naturelle est de lutter contre les menaces aux intérêts fondamentaux de la nation : cette incertitude nuit à l'efficacité collective et constitue une grave faille.

Cette discordance généralisée, qui ne rend pas justice à l'investissement remarquable des effectifs engagés sur le terrain, pourrait étonner ; mais **elle n'est que le reflet de la politique du Gouvernement, otage d'une vision d'ensemble désarticulée**. C'est ce dont témoigne le **projet de « plan stups » rénové, dont le rapporteur a obtenu la communication après de longues semaines de tractations**. Présenté comme un document « finalisé » à la fin de l'année 2023 et appelé à prendre la suite du premier plan de 2019 qui arrivait à échéance en 2023, ce plan n'a toujours pas, à l'heure où ces lignes sont écrites, été publié. **Ce retard est, en lui-même, un facteur de lourdes interrogations ; son contenu ne l'est pas moins**.

Le projet de « plan stups 2 » : l'interministériel à vide

Le projet de plan est, en effet, à la fois :

- **désincarné**, aucun acteur ne se voyant assigner un rôle clair, au point que l'on peut se demander si les termes imprécis qui sont employés n'ont pas été choisis pour éviter de trancher ;
- **famélique**, les mesures elles-mêmes étant libellées avec un grand laconisme et bâties sur un modèle invariable : « cette politique est insuffisante et nous ne dirons pas pourquoi ; il faut donc la renforcer et nous ne dirons pas comment » ;
- **en recul par rapport au « plan stups » de 2019**, avec des objectifs moins ambitieux que ceux qui étaient fixés par le passé.

Miroir d'une politique publique sans stratégie d'ensemble, le plan présenté n'est pas à la hauteur des enjeux.

3. POUR UNE RÉPONSE À LA HAUTEUR DE LA MENACE

Les solutions proposées par la commission d'enquête pour permettre à la France de sortir du piège du narcotrafic forment un tout cohérent qui doit permettre de mettre la riposte au niveau et de donner aux services répressifs la capacité de frapper le trafic au cœur. Elles répondent à **trois priorités majeures** :

- **donner un rôle clair à chaque acteur et doter les « chefs de file » de l'autorité requise pour exercer pleinement leurs missions**. Tel sera le rôle de l'Office anti-stupéfiants rénové, véritable « DEA à la française » qui sera placée en surplomb des services qu'elle coordonne, et du futur parquet national antistupéfiants (Pnast) ;
- **mettre la procédure pénale à la hauteur des enjeux**, sans renoncer au nécessaire équilibre entre sécurité et liberté, entre judiciaire et renseignement, entre prise en compte des besoins opérationnels des acteurs de l'enquête et respect des grands principes de notre droit pénal, les renforts en effectifs réclamés par la commission d'enquête pouvant

aisément être financés grâce aux mesures qu'elle propose pour mieux identifier – et donc mieux confisquer, au bénéfice du budget de l'État – les avoirs criminels ;

- **lutter de manière résolue contre toutes les formes de corruption** grâce auxquelles le trafic abîme et déstabilise les institutions des pays qu'il cible pour mieux s'en emparer.

A. ASSUMER UNE POSITION FORTE DANS LES CONCERTATIONS EUROPÉENNES ET DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les narcotrafiquants se jouent des frontières. La France, forte de son réseau diplomatique, doit mobiliser à plein ses atouts pour porter le combat sur l'arène internationale.

Il est notamment urgent d'agir de manière résolue auprès de **l'émirat de Dubaï, désigné par un très grand nombre de policiers et de magistrats comme un havre pour les narcotrafiquants du haut du spectre**. La commission estime que cette impunité peut être combattue grâce, notamment, à la mise en place à titre expérimental d'un magistrat de liaison européen à Dubaï – comme, à terme, dans d'autres pays « refuges ». Il est tout aussi urgent de renforcer la coopération entre la France et les pays producteurs de cocaïne en Amérique du Sud et d'agir à l'échelle européenne auprès de la Chine pour obtenir sa collaboration en matière de lutte contre le blanchiment.

Une autre piste à explorer est celle de **l'extension du modèle du MAOC-N**, véritable « *success story* » en matière de partage du renseignement dans la lutte contre le narcotrafic en haute mer ; parallèlement, il convient de lever les entraves qui pèsent sur l'action de la Marine nationale en donnant à la France une **compétence universelle en matière de trafic de stupéfiants qui facilitera son intervention en haute mer**.

La lutte se mène également sur la scène européenne où les choses vont bien trop lentement. Aussi indispensable soit-elle, on ne saurait attendre l'adoption des trains de mesures sur la confiscation des avoirs ou sur la lutte contre le blanchiment pour avancer dans la coopération européenne. Cette coopération est particulièrement indispensable en matière d'intelligence artificielle et de traitement en masse de données : la commission d'enquête estime **nécessaire que le niveau européen soit privilégié pour le développement des outils dans ces domaines** en faisant émerger des champions européens pour mieux lutter, notamment, contre le phénomène « Uber shit » et contre le blanchiment.

B. SE DONNER LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ DANS LES OUTRE-MER

Outre l'échelle internationale, **la lutte contre le narcotrafic passe par des mesures adaptées dans tous les territoires de la République**. Proches des États producteurs, convoités par les trafiquants pour leur place stratégique sur la route vers l'Europe, **les outre-mer sont en première ligne face à la menace et ont besoin d'un soutien que le Gouvernement n'a pas su leur apporter**.

Si elle continue à prioriser la lutte contre l'entrée des stupéfiants en Europe, **la doctrine d'intervention de l'État est vouée à l'échec**. La commission d'enquête défend une **stratégie du bouclier** qui doit se traduire aussi et surtout par **le repoussement des flux et des réseaux qui tentent de se servir des collectivités d'outre-mer comme de lieux de stockage et de transit**.



Les contrôles à 100 % doivent être pérennisés en Guyane et étendus en Martinique et en Guadeloupe, de façon à empêcher tout report des narcotrafiquants. Cette nouvelle approche offensive suppose également de développer les **contrôles à l'intérieur même des territoires ultra-marins** (contrôles routiers, notamment) au profit de la sécurité locale et d'accélérer le déploiement des moyens techniques qui, promis de longue date, se font toujours attendre (scanners mobiles, renouvellement du parc aéromaritime, scanners de bagages...).

La **politique de lutte contre les « mules »** doit, elle aussi, être rénovée pour éviter toute surenchère, avec la mise en place – de manière palliative et provisoire – de nouvelles mesures administratives et avec la création d'une nouvelle peine complémentaire d'interdiction de vol. En parallèle, les aéroports ultramarins (dont les importantes failles en matière de sûreté-

sécurité offrent aux organisations criminelles des facilités qu'elles n'osaient même pas espérer) doivent être sécurisés.

C. SÉCURISER LES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES



Le vecteur maritime constitue la **principale voie d'entrée de la cocaïne en Europe**. Entre 800 et 1 000 tonnes de cocaïne transitent chaque année vers le Vieux Continent. Il s'agit d'un **véritable « tsunami blanc », qui exerce une très forte pression sur les infrastructures portuaires et sur les acteurs privés comme publics.**

Il importe ainsi de **mieux suivre les flux maritimes et portuaires pour mieux les contrôler**, en particulier en mettant en place une « liste noire » des compagnies maritimes qui servent de façades à des organisations criminelles et en contrôlant l'intégralité des conteneurs identifiés comme « à risque » (étant rappelé que seuls 2 % à 10 % d'entre eux sont contrôlés aujourd'hui...), de garantir la robustesse des infrastructures, y compris sur le plan « cyber », **d'harmoniser par le haut le niveau des contrôles douaniers en Europe** et de prendre en compte les risques qui pèsent sur les ports secondaires, nouvelles cibles des narcotrafiquants.

D. REMETTRE À NIVEAU LES MOYENS D'ACTION DES SERVICES RÉPRESSIFS

La commission d'enquête propose de faire de l'Ofast le vrai chef de file de la lutte contre le narcotrafic – ce qu'il n'est qu'en titre jusqu'à présent – et de le repenser comme une « *DEA* à la française ». Cela doit passer par un changement de son positionnement institutionnel : simple office rattaché à la direction générale de la police nationale, **l'Ofast peut difficilement jouer son rôle de coordination de l'action des services répressifs**. Un double rattachement aux ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances sera de nature à faciliter le dialogue avec les organismes relevant de ce dernier ministère, à commencer par les douanes. Une telle mesure doit s'accompagner d'un **recentrage de l'Office sur son cœur de métier**, à savoir la poursuite des trafiquants du « haut du spectre », d'un renforcement de ses moyens (avec notamment la création d'une direction technique autonome) et de la mise en œuvre d'un pouvoir d'évocation sur les enquêtes les plus complexes.

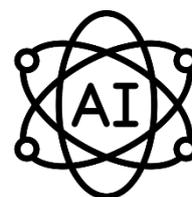
Parallèlement, **la lutte contre le narcotrafic restera aveugle sans une véritable association des acteurs locaux que sont les maires et les bailleurs sociaux**, dont le rôle de vigies doit être mieux mis en valeur. Les maires, notamment, ont besoin d'être sécurisés dans ce rôle, et dotés de véritables moyens d'action contre le narcotrafic au niveau local.

Il convient enfin de développer le recours aux techniques innovantes. Interrogés sur ce dont ils avaient le plus besoin pour significativement accroître l'efficacité de la lutte contre le narcotrafic, les services d'enquête et les magistrats ont unanimement cité, parmi leurs priorités, **l'impératif de disposer de capacités techniques et cyber suffisantes pour accéder aux réseaux cryptés**. Les dossiers EncroChat et Sky ECC le démontrent : casser une messagerie cryptée, c'est augmenter la probabilité de remonter toute une filière, de démanteler un réseau et d'aboutir à de nombreuses condamnations et saisies.

Alors que les narcotrafiquants ne cessent d'investir pour développer et acquérir des outils technologiques de pointe, **les forces de l'ordre doivent être en mesure d'entraver l'utilisation de ces moyens de communication.**

Ne pas manquer le virage de l'intelligence artificielle

Pour les services d'enquête, le recours à l'intelligence artificielle a pour principal avantage de **permettre de traiter rapidement un immense volume de données** – volume que des services d'enquête sous-dotés et surchargés de dossiers ne seraient jamais en mesure d'appréhender à eux seuls. Elle peut concourir à comprendre des réseaux, à éclairer l'environnement des mis en cause, à recueillir des éléments de preuve et donc, *in fine*, à progresser dans les enquêtes. La commission d'enquête considère que l'usage de l'intelligence artificielle (IA) doit être développé et devenir **un appui pour les services, sans céder à la tentation**



d'un usage généralisé qui ne serait pas sans soulever de difficultés au regard de la protection des données personnelles et du droit au respect de la vie privée. Il est essentiel que les services disposent au plus vite d'une analyse des potentialités permises par le cadre juridique actuel (qui n'a pas été épuisé par les pratiques existantes) pour expérimenter leurs outils.

E. REDONNER SA JUSTE PLACE AU RENSEIGNEMENT

Dans la lutte contre le narcotrafic, la France se situe désormais à un point de bascule : dans ce contexte, le renseignement doit retrouver sa juste place et le narcotrafic être traité pour ce qu'il est vraiment, une **menace pour les intérêts fondamentaux de la nation**. Ce constat soulève une interrogation quant à **l'articulation entre le renseignement et le judiciaire** ; la commission d'enquête s'est attachée à défendre une distinction nette entre les deux.

1. Reconnaître et sanctuariser le rôle du renseignement administratif



La commission d'enquête s'est longuement interrogée sur le fait qu'en l'absence d'une pleine implication de la DGSJ dans la lutte contre le narcotrafic, **cette mission était prioritairement assurée par deux services du premier cercle relevant non pas du ministère de l'intérieur mais de celui de l'économie et des finances, à savoir la DNRED et Tracfin**. Elle n'a pas obtenu de réponse claire sur cet état de fait, alors même qu'il soulève des interrogations substantielles.

Sans préconiser un *big-bang* de l'organisation actuelle, qui risquerait de conduire à reprendre des années de retard en matière de lutte contre le narcotrafic, la commission d'enquête estime que la **coordination doit être davantage structurée**. En parallèle, **la DGSJ doit être pleinement remobilisée** : il est plus que surprenant que de nombreux services d'enquête aient indiqué n'avoir eu aucun contact avec cette direction s'agissant de la lutte contre le narcotrafic.

En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, **la finalité du renseignement doit être la judiciarisation** pour parvenir à démanteler les réseaux et à mettre hors d'état de nuire les trafiquants. Cela implique que les services du renseignement se mettent véritablement **au service des services d'enquête et des magistrats**, afin de prévenir toute difficulté lors de la judiciarisation du dossier. À l'inverse, les dossiers judiciaires regorgent de détails non exploités très précieux pour le renseignement, qui doivent être remontés aux services. Dans la lutte contre le narcotrafic en effet, **aucune information ne doit être perdue**.

2. Crédibiliser le « renseignement criminel »

Le **renseignement criminel** correspond à toute information issue d'une source ouverte ou fermée, relative à une activité délictuelle ou criminelle et qui peut donner lieu à une exploitation, afin de lutter contre un ou plusieurs groupes criminels organisés.

Deux axes de réforme concernent ce renseignement criminel : le premier porte sur la création d'un **grand fichier dédié à la criminalité organisée** (réclamée par la police, la gendarmerie et l'Ofast) et dont la **description est de nature à brouiller la frontière si essentielle entre le renseignement et le judiciaire**. La remise en cause de cette frontière est assumée par les porteurs de ce projet : le modèle cité est celui du terrorisme, c'est-à-dire d'un fichier de souveraineté auquel n'ont accès que les services de renseignement du premier cercle.

Narcotrafic et renseignement : éviter le « Léviathan du Bien »

La commission d'enquête fait preuve de la plus grande prudence face à un tel fichier, qui ne saurait être légitime que s'il est **suffisamment encadré, soumis à une autorité de supervision suffisamment puissante et adossé à un partage des rôles clairement garanti**. Il est frappant – et préoccupant – que ni la police nationale, ni la gendarmerie nationale, ni l'Ofast n'aient été capables de s'interroger sur le futur contrôle du fichier ou de préciser la nature des traitements envisagés.

Le second axe de réforme concerne les **104 cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants** (Cross) qui ont pour mission de recueillir, d'analyser, d'enrichir et de favoriser le partage des renseignements opérationnels ainsi que de cartographier les réseaux de narcotrafiquants. Elles ont permis d'obtenir des résultats notables : en 2023, ce sont **1 265 personnes écrouées, 290 réseaux mis en cause, 721 kilogrammes de cocaïne saisis, 16 tonnes de cannabis, 604 armes et quasiment dix millions d'euros d'avoirs**.

Pour poursuivre leur montée en puissance, les Cross doivent **être véritablement fonctionnelles sur l'ensemble du territoire** et disposer de personnels suffisamment formés pour en assurer l'animation et favoriser l'exploitation des renseignements. Elles doivent également s'intégrer dans un dispositif plus vaste, dont le but final doit être d'obtenir la condamnation pénale effective des trafiquants : c'est dans cette perspective que la commission d'enquête **propose que les parquets soient intégrés aux Cross** afin d'enrichir les enquêtes en cours comme de préparer au mieux la judiciarisation des dossiers.

F. ADAPTER LE DROIT PÉNAL ET LA PROCÉDURE PÉNALE AUX RÉALITÉS DU NARCOTRAFIC

La commission d'enquête l'a affirmé : il est plus que temps que la réalité de la menace liée au narcotrafic soit prise en compte et que les moyens de la lutte soient portés au niveau supérieur.

Ce constat vaut, plus encore que dans d'autres matières, dans le domaine de procédure pénale : **il faut aujourd'hui donner aux officiers de police judiciaire et aux magistrats les moyens juridiques d'agir contre le trafic, en priorisant le « haut du spectre ».**

1. Créer un parquet national antistupéfiants

Sur les modèles pertinents et réussis du parquet national financier (PNF) et du parquet national anti-terrorisme (Pnat), **la commission d'enquête estime indispensable la création d'un parquet national antistupéfiants (Pnast)**, équivalent judiciaire de l'Ofast rénové qui en serait le bras armé.



Le Pnast, **acteur national et centralisateur**, aurait pour compétence la lutte contre le narcotrafic du « haut du spectre » ; il disposerait d'un monopole sur la gestion des « repentis » et des futurs informateurs « civils » dont la commission d'enquête propose la création et **répondrait à deux impératifs majeurs** : d'une part, celui de **la spécialisation** qui, seule, peut permettre de tenir compte des particularités des réseaux de narcotrafic de massifier le recours aux techniques spéciales d'enquête et d'aller plus loin dans la mise au jour de circuits de blanchiment qui échappent aujourd'hui à la répression faute de pouvoir être identifiés ; d'autre part, celui de **l'incarnation**, ce nouveau parquet permettant l'émergence d'une figure unique, clairement identifiée et qui sera **l'interlocuteur de référence au sein de la sphère judiciaire comme auprès des services répressifs dans leur ensemble**.

2. Durcir la procédure pénale pour mettre les narcotrafiquants hors d'état de nuire

La création de nouveaux outils de procédure pénale est un axe-clé des travaux de la commission d'enquête. Elle recommande :

- d'étendre l'infraction d'association de malfaiteurs, sur le modèle de la loi antimafia italienne, et de **créer un crime d'association de malfaiteurs** en vue de la préparation d'un des crimes relevant de l'article 706-73 du code de procédure pénale ;
- de **créer un dossier confidentiel, dit « coffre »**, permettant de préserver du contradictoire certaines techniques spéciales d'enquête ;
- de **mieux encadrer le régime des nullités de procédure** ;
- de **spécialiser l'ensemble de la chaîne pénale** pour couvrir non seulement des faits nouveaux (règlements de comptes liés au narcotrafic, notamment), mais aussi des domaines supplémentaires, comme l'application des peines ;
- d'adapter les **modalités de détention des narcotrafiquants** ce qui suppose, d'une part, d'assurer l'interdiction effective des téléphones portables *via* un brouillage généralisé de tels appareils et, d'autre part, de durcir le régime de la détention provisoire.

3. Mieux protéger le recours aux informateurs et étendre le statut des « repentis »

La commission d'enquête est convaincue que **le législateur doit se saisir du sujet des informateurs sans fausse pudeur en encadrant la possibilité donnée aux policiers et gendarmes de s'appuyer sur des sources**, tout en reconnaissant avec franchise qu'un bon informateur n'est pas celui qui est innocent de toute infraction. La commission est également favorable à ce qu'**un informateur puisse devenir un infiltré « civil »**, ce qui implique qu'il bénéficie d'une complète immunité pénale sous réserve de respecter des conditions strictes qu'il incombera au futur Pnast de fixer.

S'agissant de l'infiltration policière, la commission d'enquête souhaite un **assouplissement (ou a minima une clarification) de la notion d'« incitation à la commission d'une infraction »** qui, aujourd'hui imprécise et insécurisante, dissuade les services répressifs de recourir à l'infiltration – qui est pourtant un outil puissant de démantèlement des réseaux.



La commission d'enquête appelle également à **une refonte globale du dispositif des repentis** afin de libéraliser largement son usage pour l'ensemble des infractions en lien avec le narcotrafic, y compris les crimes de sang, et de garantir aux personnes concernées une réduction ou une exemption de peine dès l'entrée dans un programme de protection.

4. Mineurs et « petites mains » : trouver la réponse adaptée

Face à la gravité des **faits de narcotrafic commis par les mineurs**, la commission d'enquête propose **la mise en place d'un régime pénal spécifique** pour ces derniers, similaire à celui envisagé par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste déposée en décembre 2023 par le président de la commission des lois du Sénat, François-Noël Buffet¹, ce qui permettra en particulier une **réponse plus ferme dès la première infraction**.

Cette répression renforcée ne doit pas conduire à négliger l'aspect éducatif. La commission plaide ainsi pour **une prise en charge renforcée de ces mineurs par les services éducatifs agissant conjointement** (protection judiciaire de la jeunesse et aide sociale à l'enfance). En outre, elle souhaite tirer pleinement profit de l'infraction pénale de provocation d'un mineur au trafic de stupéfiants afin de **mieux sanctionner les narcotrafiquants qui exploitent les « jobbeurs » et les « charbonneurs »** : elle propose notamment que toute « offre d'emploi » liée au trafic et publiée sur un réseau social accessible aux mineurs soit considérée comme une telle provocation, et donc passible de sept ans de prison.

Les trois principales recommandations de la commission d'enquête pour mettre la procédure pénale au niveau de la menace que représente le narcotrafic :

- **créer un parquet national anti-stupéfiants (Pnast), acteur spécialisé qui sera la référence sur le narcotrafic pour la sphère judiciaire et aura un monopole sur la gestion des « repentis » et des infiltrés « civils » ;**
- **faciliter les infiltrations policières et le traitement des sources, et créer une infiltration « civile » par des informateurs devenus infiltrés ;**
- **durcir la procédure pénale, avec notamment la création d'un dossier « coffre » pour les techniques spéciales d'enquête les plus sensibles.**

G. ENDIGUER LE POUVOIR CONTAMINANT DU NARCOTRAFIC : LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

Compte tenu du risque particulièrement élevé de corruption des agents publics, la commission d'enquête estime que les inspections générales et des services des administrations concernées doivent rapidement mettre en place **un véritable plan anti-corruption cohérent** après avoir évalué et cartographié le risque corruptif qui les concerne. Il importe également que **les faits de corruption, même de « basse intensité », soient clairement identifiés**

¹ [Dossier législatif](#) accessible en ligne.

comme tels, permettant de prendre la mesure quantitative et qualitative d'un phénomène qui reste encore largement sous-estimé.

Ce travail doit s'accompagner de **mesures exigeantes visant à mieux lutter contre toute forme de compromission**, avec :

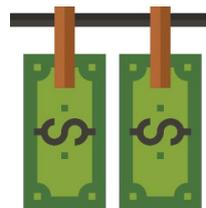
- **une modification de l'organisation du travail visant à rendre matériellement impossible la corruption des agents publics** (travail en binôme, turn-over régulier, postes de travail tournants...);
- **une meilleure détection des usages anormaux des fichiers de police** : les administrations concernées (police, gendarmerie, etc.) doivent pouvoir se doter des outils techniques leur permettant d'identifier les usages problématiques des fichiers mis à disposition de leurs agents et prisés par les narcotrafiquants ;
- le renforcement des dispositifs de signalement interne comme de la **protection des lanceurs d'alerte** ;
- un recours renforcé aux enquêtes administratives concernant les agents publics, qui doivent devenir systématiques et régulières selon la sensibilité des fonctions exercées, avec en complément des **enquêtes patrimoniales périodiques pour les agents particulièrement exposés au risque corruptif en lien avec la criminalité organisée**. Quant aux agents privés, compte tenu de la forte exposition au risque corruptif de nombreux acteurs privés « périphériques » (logisticiens, transporteurs, personnels portuaires et aéroportuaires, prestataires dans les prisons, etc.), ils doivent eux aussi être intégrés au dispositif de lutte contre la corruption, *via* une cartographie des risques et des criblages administratifs.

Les deux principales recommandations de la commission d'enquête pour faire face à la corruption, risque existentiel pour les institutions et les services publics :

- **mettre en place une organisation du travail rendant matériellement impossible la corruption des agents publics ;**
- **lutter, avec des moyens techniques adaptés, contre l'usage illicite des fichiers de police.**

H. LUTTER DE MANIÈRE IMPLACABLE CONTRE TOUS LES BLANCHIMENTS

Les recommandations de la commission d'enquête poursuivent un objectif clair : mettre en place un système dans lequel **il sera impossible de gagner de l'argent en participant à un trafic de stupéfiants**. À ce titre, il est impératif d'identifier l'écosystème des argentiers (*sarrafs*, brokers, collecteurs...) et des logisticiens qui apportent un concours indispensable au trafic et qui font le lien entre le bas et le haut du spectre : la mise en cause pénale de tous les « soutiens » du narcotrafic, quel que soit leur rôle, doit être une priorité.



Le juge antimafia Giovanni Falcone rappelait, à raison, qu'« *Il faut suivre l'argent pour comprendre le système* » : pour comprendre la façon dont les réseaux fonctionnent et s'organisent, le renseignement doit pleinement jouer son rôle et la place de Tracfin être confortée, avec notamment une saisine systématique du service pour les dossiers du haut du spectre et l'élargissement du périmètre des déclarants pour intégrer des secteurs prisés des trafiquants (location de véhicules de luxe, par exemple).

La systématisation des enquêtes patrimoniales, clé de la lutte contre le blanchiment des produits du narcotrafic

Il convient aussi d'intégrer les enjeux financiers aux investigations judiciaires en **systematisant les enquêtes patrimoniales** et en créant une procédure complémentaire d'**enquête administrative ou judiciaire post-sentencielle** sur le patrimoine des personnes condamnées pour trafics de stupéfiants et de leurs proches.

Il faut, de la même manière, **casser les liens troubles entre l'économie légale et le trafic**.

Le blanchiment « territorial », par l'intermédiaire de commerces et de sociétés locales, est un mécanisme très utilisé par les narcotrafiquants. **Détecter les entreprises qui participent à ces transactions et qui servent de blanchisseuses est donc essentiel**. Cependant, la détection seule ne suffit pas : certains commerces notoirement connus pour blanchir les produits du trafic demeurent ouverts, au vu et au su de tous. La commission d'enquête propose donc qu'il soit possible d'autoriser la **fermeture administrative des commerces de façade** sur arrêté préfectoral, y compris sur proposition des maires.

La commission d'enquête défend également une **approche globale, afin de perturber le plus possible le quotidien des narcotrafiquants**. S'attaquer aux avoirs d'un trafiquant, c'est enquêter sur son environnement patrimonial, saisir puis éventuellement confisquer des biens, mais aussi impliquer l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale. En termes de coordination, le modèle du Colbac-S marseillais mériterait d'être dupliqué. Il pourrait permettre de « **pilonner** » les **dossiers identifiés comme prioritaires pour remonter les filières et assécher la manne financière des narcotrafiquants et de leurs organisations**.

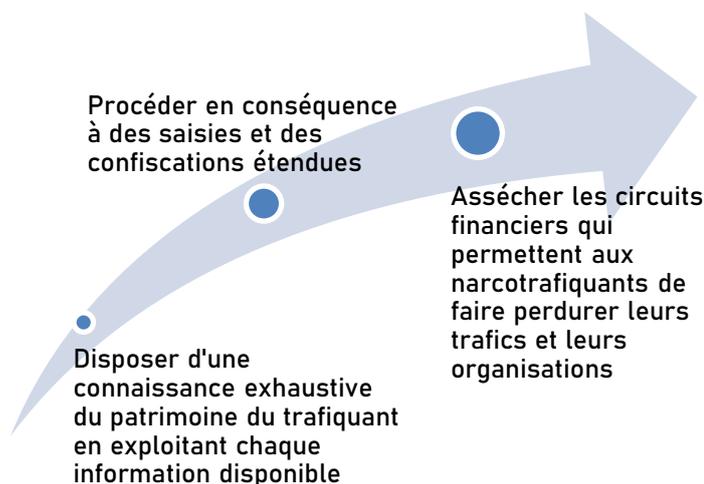
Faire du volet patrimonial et financier un incontournable de la lutte contre le narcotrafic

Il faut, aussi et surtout, **frapper les trafiquants au portefeuille**. La commission d'enquête défend trois réformes pour déceler, traquer, puis saisir et confisquée la richesse inexpliquée :

- l'instauration d'une **procédure d'injonction pour richesse inexpliquée** en cas de décorrélation entre les revenus perçus par un individu et son train de vie, permettant à une administration de demander une ordonnance judiciaire afin que la personne justifie de la façon dont elle a acquis ses biens et ses avoirs ;
- l'exploitation plus poussée de la **non-justification de ressources**, une qualification pénale trop peu utilisée, alors qu'elle permet de viser l'entourage du narcotrafiquant ;
- un recours plus fréquent à la **présomption de blanchiment**, qui peut constituer un outil puissant dans la lutte contre le narcotrafic, à condition qu'il soit pleinement utilisé.

La commission d'enquête propose également **d'accroître encore les saisies et donc potentiellement les confiscations** par une série de mesures visant, en particulier, à mieux identifier les bénéficiaires effectifs, à mieux prendre en compte les cryptoactifs ou encore à faciliter la saisie des fonds de commerce.

S'agissant de la **procédure de gel administratif et de saisie conservatoire des narcotrafiquants**, annoncée à grand renfort de communication par un Gouvernement en recherche de solutions « miracles » contre le narcotrafic, la commission ne peut que manifester un **certain scepticisme**. Les informations dont elle dispose entretiennent de **lourdes craintes sur l'opérationnalité du dispositif et sur sa conformité à la Constitution**.



Elle privilégie par conséquent une **procédure de gel judiciaire ad hoc** : la gravité de la menace ne saurait dispenser le législateur de respecter le rôle de l'autorité judiciaire, ni l'autoriser à multiplier les outils par effet d'annonce en oubliant que la complexité de notre droit constitue déjà une faille dans laquelle les délinquants ne cessent de s'engouffrer.

Les deux principales recommandations de la commission d'enquête pour lutter de manière implacable contre tous les blanchiments :

- **systematiser les enquêtes patrimoniales et les enquêtes post-sentencielles, appuyées sur une approche globale du volet financier du narcotrafic impliquant à la fois les services d'enquête, les magistrats et l'administration fiscale ;**
- **instaurer une procédure d'injonction pour richesse inexplicée ainsi qu'une procédure de gel judiciaire et de saisie conservatoire des biens des narcotrafiquants.**

I. GAGNER LA BATAILLE CULTURELLE : L'ENJEU DE LA PRÉVENTION

Un paradoxe criant est apparu aux yeux de la commission d'enquête au cours de ses travaux : **l'État fait beaucoup moins d'efforts de prévention contre la consommation de drogues que contre le tabac ou l'alcool**. Une telle inertie est incompréhensible.



Il faut donc **lancer une campagne massive de communication**, ciblée sur certains publics : les jeunes, mais aussi certains métiers pénibles où la consommation de drogue, pour « tenir le coup », est en augmentation préoccupante, et enfin les milieux festifs. Les motivations et les formes de la consommation étant très différentes pour ces publics, **il est essentiel d'adapter le discours aux publics visés et d'éviter l'écueil de la moralisation**. Une telle campagne doit, pour être efficace, être relayée par un véritable plan de lutte contre la consommation, sur le modèle du plan « tabac ».

Un effort similaire doit être engagé du côté de l'offre, pour empêcher l'entrée des plus jeunes dans le trafic. **La commission d'enquête a pris connaissance, au cours de ses travaux, d'initiatives admirables menées et en milieu scolaire, en particulier à Marseille, pour contrer le modèle pervers présenté par les trafiquants** – un pseudo-modèle de réussite sociale fondée sur une extrême violence et une exploitation sans merci des plus faibles. Il convient de les systématiser dans les quartiers touchés par le narcotrafic, avec des moyens en conséquence.



Jérôme Durain

Président

Sénateur
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)
de la Saône-et-Loire



Étienne Blanc

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

[Commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier](#)

