

Paris, le 12 octobre 2022

Départementalisation de la police judiciaire : derrière la réorganisation, une disparition prévisible des moyens de la justice pour lutter contre la grande criminalité et la délinquance économique et financière

Observations du Syndicat de la magistrature devant la mission d'information parlementaire de la commission des lois de l'Assemblée nationale

Le statut et les moyens de la police judiciaire sont des questions éminemment liées à celle de l'efficacité de l'action judiciaire. Depuis longtemps, le Syndicat de la magistrature demande le rattachement de la police judiciaire au ministère de la Justice afin que les parquets et les juges d'instruction disposent, pour leurs enquêtes les plus complexes et/ou sensibles, d'un service entièrement sous leur autorité, bénéficiant des mêmes garanties d'indépendance et d'un budget propre (voir à ce sujet notre plateforme 2017¹).

A rebours des besoins de l'autorité judiciaire, le projet qui nous est présenté tend au contraire à intégrer ce service d'investigation aux compétences et à l'organisation spécifiques, à un service unique dont les missions iront de la sécurité publique au renseignement en passant par le contrôle des frontières, et dont la compétence territoriale sera désormais cantonnée à l'échelon départemental.

Cette réforme d'organisation de la police nationale vise explicitement à mettre fin à une organisation en « silos » ou en « tuyaux d'orgues », selon la terminologie du ministère de l'Intérieur, poursuivant ainsi l'objectif de mettre un terme à la spécificité d'un service qu'il nous paraît au contraire indispensable de renforcer.

Le Syndicat de la magistrature souhaite attirer l'attention du législateur sur les atteintes irrémédiables que ce projet portera à l'efficacité de l'action de la police et de la justice et, en conséquence, à la légitimité et la crédibilité de l'autorité judiciaire déjà beaucoup affaiblies par une insuffisance chronique de moyens l'empêchant de bien remplir ses missions : cette réforme affaiblira nos capacités de lutte contre les formes les plus graves de la délinquance ; elle affaiblira les pouvoirs du procureur de la République dans la détermination et la conduite de la politique pénale sur son ressort ; elle facilitera les atteintes au secret des investigations et donc à l'indépendance des juges, mais aussi au principe d'égalité de tous devant la loi. Plus largement, le Syndicat de la magistrature s'inquiète de la déconstruction de la « filière investigation » afin

¹ <https://www.syndicat-magistrature.fr/toutes-nos-publications/nos-guides-et-livrets/2087-pour-une-revolution-judiciaire-elections-2017-le-projet-du-syndicat-de-la-magistrature.html>

d'atteindre l'un des objectifs de la LOPMI, tendant à favoriser la filière sécurité publique pour une plus forte présence policière dans l'espace public.

Il convient d'ajouter que l'expérimentation en cours de la départementalisation de la PJ dans 8 départements métropolitains et l'ensemble des territoires ultramarins n'a nullement fait la preuve de l'efficacité de cette réforme. Les arguments du ministère de l'Intérieur se limitent à des arguments d'autorité aucunement étayés par des données objectives (le procureur de tel ressort, ou le DDPN de tel département, trouveraient cette réforme « très positive »). Dans un contexte où le Conseil d'Etat a récemment déploré – pour la deuxième fois – un manque de données sur la situation et l'évolution des phénomènes d'insécurité et de délinquance au cours des dernières années, ainsi qu'une absence d'évaluation des résultats des nombreuses lois et mesures adoptées dans ce domaine depuis 2018 qui serait pourtant nécessaire « *pour apprécier la nécessité de plusieurs dispositions du projet de loi* », il est éminemment regrettable que le ministère de l'Intérieur ne soit pas en mesure de démontrer le bien-fondé de la réforme de la filière investigation de la police par des données issues de l'expérimentation². A l'inverse de cette méthode fragile, nous avons recueilli de nombreux retours des territoires d'expérimentation qui nous permettent d'illustrer nos arguments par des exemples.

*

1) Quel bilan tirez-vous de la mise en place dans les territoires d'outre-mer des directions territoriales de la police nationale (DTPN) (début 2020 en Nouvelle-Calédonie, Guyane et Mayotte ; début 2022 en Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Polynésie française) ? Des directions départementales de la police nationale (DTPN), d'abord début 2021 dans trois départements (Pas-de-Calais, Savoie et Pyrénées-Orientales), puis étendue début 2022 dans cinq autres (Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme et Haut-Rhin) ?

Les données que nous avons recueillies sont globalement inquiétantes voire alarmantes et nous font dresser un bilan négatif de cette expérimentation, qu'aucun élément ne vient sérieusement contredire. Il faut en outre tenir compte d'un contexte général de désinvestissement par les DDSP des missions judiciaires de la police, au profit de son activité de sécurisation de la voie publique, pour mesurer pleinement le risque d'un commandement unique des services de police.

=> Le recul du procureur de la République dans la détermination de la politique pénale de son ressort

Les procureurs de la République indiquent qu'ils sont marginalisés dans l'élaboration et la détermination de la politique pénale : l'autorité judiciaire n'est vue que comme une gestionnaire de flux et non comme l'autorité chargée de définir les priorités de politique pénale sur un territoire, alors même que l'expérimentation a donné l'occasion aux procureurs de la République de redéfinir des orientations de politiques pénales et d'instaurer des réunions dédiées avec les forces de sécurité intérieure (cf. note DACG au DGPN du 21 octobre 2021 : l'absence de prise en compte des priorités de politique pénale définies par le ministère public a été unanimement constatée ; exemple du blanchiment qui est un objectif de politique pénale mais n'a donné lieu à aucune enquête, ou encore des violences intrafamiliales, contentieux pour lequel les moyens accordés sont insuffisants de sorte que la politique pénale ambitieuse voulue par les procureurs de la République reste lettre morte).

Le risque est fort de voir le DDPN, sous l'autorité du préfet, devenir l'autorité décisionnaire en matière de politique pénale par l'affectation de ses services sur les priorités qu'il détermine.

=> La mutualisation des moyens au détriment de la spécialisation

² Avis consultatifs du Conseil d'Etat sur le projet LOPMI, 10 mars et 5 septembre 2022

La réforme de la PJ consiste à fusionner une filière d'investigation de 4 000 enquêteurs spécialistes du spectre haut de la criminalité, la filière PJ, à une autre filière d'investigation, celle de la sécurité publique en charge de la petite et moyenne délinquance (environ 12 000 enquêteurs).

Si les objectifs énoncés sont ceux d'une amélioration du taux d'élucidation, très faible en sécurité publique, ainsi que de la qualité des procédures, dont l'autorité judiciaire constate la dégradation depuis des années, le ministère de l'Intérieur ne précise pas comment 4 000 enquêteurs de PJ vont pouvoir mener ce tour de force de sauver une filière investigation en perdition, alors qu'ils sont déjà en difficulté pour faire face à leur seule activité. Sur les 3,9 millions de procédures nouvelles chaque année, dont 65 % sont traitées par la police, 1,13 millions reçoivent une réponse pénale. Il convient de rappeler les ordres de grandeur pour mesurer le caractère illusoire de cet objectif : la PJ traite actuellement 7 % des procédures police, principalement sous la direction des juges d'instruction dont 95 % indiquent que leurs commissions rogatoires ne rentrent pas dans les délais³. La PJ devrait donc être mise à contribution pour des centaines de milliers de procédures supplémentaires, sans perdre en qualité et en réussissant l'exploit de faire ruisseler son niveau d'exigence sur les enquêteurs de sécurité publique. Un tel projet parie manifestement sur la naïveté du législateur, lequel ne peut espérer être éclairé par une étude d'impact ou un bilan d'expérimentation.

Dans les territoires expérimentaux, le commandement unique des services de police qui permet une mutualisation des moyens à la disposition du DDPN conduit déjà à des situations préjudiciables à la qualité des enquêtes :

- le chef d'astreinte appelé à intervenir en premier sur une scène de crime n'est pas techniquement compétent (ex : OPJ de PAF ou d'une brigade financière appelé à intervenir sur un meurtre) ;
- les magistrats des ressorts de Pointe à Pitre, Basse-Terre et Fort de France indiquent que dans la pratique, ils ne sont plus libres de choisir le service d'enquête qu'ils souhaitent (leurs demandes sont filtrées par le DTPN) malgré le décret n°2021-1876 du 29 décembre 2021 prévoyant que le magistrat peut choisir librement l'unité compétente ; ils ne peuvent plus décider, en opportunité, du service d'enquête qui leur paraît le mieux à même de mener les investigations ;
- les magistrats ne constatent aucune amélioration dans la durée de traitement des dossiers ni aucune plus-value dans la qualité des procédures ;

=> les entraves au libre choix du service enquêteur
(cf. supra 5)

*

2) Quelles sont les difficultés que vous identifiez dans l'articulation entre les autorités respectives du futur directeur départemental, du préfet du département et du procureur, notamment dans la définition de l'action des forces de police ? Cette architecture est-elle de nature à porter atteinte à la protection du secret des affaires, les enquêtes les plus sensibles pouvant dès lors faire l'objet d'ingérences, ou à tout le moins de soupçons d'ingérences, par l'autorité préfectorale ? Le traitement de certaines de ces affaires au niveau zonal et non départemental vous semble-t-il une bonne solution ?

Les difficultés prévisibles, comme souligné précédemment, concernent la détermination des priorités de politique pénale dans un ressort. Si le DDPN décide de prioriser la recherche de certains délits (ex : les rodéos urbains) et que le procureur de la République s'y oppose, il n'a pas les moyens d'imposer les orientations qu'il détermine. La tentation de privilégier la constatation d'infractions offrant un bon retour statistique (usages de stupéfiant) était déjà forte auparavant,

³ Sondage SM-USM-AFMI réalisé en juin 2021 auprès des juges d'instruction - 258 magistrats instructeurs sur un total de 543 soit 48 % ont répondu

mais les effectifs de PJ intégreront à l'avenir un service de police départemental entièrement soumis aux objectifs définis par le Préfet et le DDPN.

Le commandement unique est de nature à favoriser les ingérences de l'exécutif dans les enquêtes en cours. La PJ aura l'obligation de rendre compte de ses enquêtes au DDPN, sous l'autorité directe du Préfet qui devient son supérieur hiérarchique là où, auparavant, elle rendait compte à un DZPJ / DCPJ. Il serait naïf de croire qu'aucune information ne filtre actuellement, mais la future organisation normalisera ces comptes-rendus. En acceptant – devant le Sénat – l'idée selon laquelle les affaires de probité pourraient être confiées directement à l'échelon national, le ministre de l'Intérieur reconnaît bien la difficulté ; pour autant, la solution proposée n'y répond pas de façon satisfaisante, étant ajouté que la difficulté ne concerne pas uniquement les affaires de probité mais l'ensemble des affaires sensibles et médiatiques.

Les élus des territoires d'expérimentation ont déjà identifié la possibilité, grâce au DDPN/DTPN (territoires ultramarins) devenu leur interlocuteur unique, d'obtenir toutes les informations dont ils ont besoin sur l'activité de la police sur leur territoire, y compris en matière judiciaire. *"Nous avons les réponses sur tous les sujets, que ce soit sur le stup, sur des questions opérationnelles, sur des fermetures administratives y compris sur des établissements. Donc nous gagnons du temps et nous levons, bien entendu, tous les points de blocage dans ces réunions-là"* déclarait récemment un élu chargé de la sécurité à Fort de France⁴. Cet accès simplifié à toutes les informations présente un grand intérêt en sécurité publique. Il présente un grave danger pour la sérénité et le secret des investigations, particulièrement dans les affaires de grande envergure ou sensibles politiquement.

De façon très désabusée, l'on pourrait ajouter que la misère des effectifs des brigades financières rend inutile l'ingérence. La délinquance économique et financière est déjà l'angle mort des services d'enquête, même en PJ : les effectifs s'amenuisent et sont régulièrement mobilisés pour des renforts ponctuels sur les atteintes aux personnes ou les opérations « coup de poing ». La justice, à l'exception du PNF et des services parisiens spécialisés, n'est pas en capacité d'être efficace dans le traitement de la délinquance économique et financière. Les DDSF, à l'heure actuelle, ne portent aucun intérêt à ce type de délinquance invisible. Cela sera nécessairement pire si les effectifs PJ sont mutualisés : les ressorts d'expérimentation font déjà le constat d'un abandon de la lutte contre la délinquance économique et financière par le DDPN ; le savoir-faire PJ en la matière va malheureusement disparaître.

Le traitement au niveau zonal de certaines affaires est une solution à la double condition que les enquêteurs ne soient pas sous le commandement du DDPN mais uniquement sous celui du DZPJ et qu'ils soient suffisamment nombreux pour absorber l'activité judiciaire que souhaiteront leur confier les PR et les JI, le risque majeur étant une surcharge liée à un trop grand nombre de saisines, rendant de fait une telle organisation totalement inefficace.

*

3) Comment permettre un traitement plus efficace de la délinquance du quotidien, sans pour autant que les effectifs de la police judiciaire soient absorbés par la sécurité publique au détriment des enquêtes au long cours qui nécessitent leur pleine mobilisation ? Comment garantir le respect de l'autorité judiciaire dans la mobilisation des moyens des services de police judiciaire ?

Le Syndicat de la magistrature se doit de rappeler, à titre liminaire, que la question du traitement de la délinquance du quotidien doit inclure une réflexion sur la prévention de la délinquance, dont une part importante ne relève pas des missions de la police mais d'autres politiques publiques : éducation, développement urbain, lutte contre la précarité sociale, santé, etc. Une approche

⁴ <https://www.europe1.fr/politique/reforme-de-la-police-judiciaire-apres-neuf-mois-de-test-en-martinique-quel-bilan-4132174>, 5 septembre 2022

uniquement répressive de cette question est une impasse en ce qu'elle offre une solution unique à un problème aux causes multiples. L'approche uniquement répressive a ainsi montré ses limites dans plusieurs domaines, comme par exemple celui des stupéfiants⁵, conduisant le Syndicat de la magistrature à demander la dépénalisation de certaines infractions plutôt qu'une hausse de la répression doublée d'une simplification procédurale fragilisant les garanties des justiciables comme le prévoit la LOPMI.

Le traitement plus efficace de la délinquance du quotidien passe aussi par le renforcement de toute la filière investigation, outre un questionnement plus global autour de la police de proximité antérieurement déconstruite.

En premier lieu, en renforçant les moyens donnés aux investigations au long cours qui sont, à terme, le moyen le plus efficace de lutter contre la délinquance du quotidien. Un point de deal dans un hall d'immeuble ne sera jamais démantelé, même avec une stratégie de harcèlement, si n'est pas démantelé le trafic qui le sous-tend. C'est l'interpellation des trafiquants de drogue, résultant d'investigation au long cours – qui ne produisent que peu de résultats statistiques – qui peut mettre un terme aux trafics de hall. Autre exemple : les cambriolages, dont le taux d'élucidation ne dépasse pas 5 %, sont mieux élucidés s'ils sont traités par série et que le service d'enquête parvient à faire des recoupements (mode opératoire). Là encore, privilégier une enquête au long cours est beaucoup plus pertinent.

En second lieu, en renforçant la filière investigation au sein de sécurité publique, littéralement noyée sous les affaires relevant de son périmètre. Il n'y a pas assez d'OPJ en poste (17 000 au niveau national pour 19 262 cartographiés et un besoin estimé à 22 000, p. 52 du rapport annexé à la LOPMI).

Enfin, les directives d'action publique et de politique pénale doivent être interrogées pour une meilleure utilisation des effectifs de police : dans le Pas-de-Calais, nos collègues rapportent que les enquêteurs de sécurité publique (SD et BSU) sont mobilisés pour faire de la surveillance de plage afin d'empêcher les réfugiés de traverser la Manche, plutôt que de traiter les affaires judiciaires. Est-ce leur rôle ? Outre le glissement déjà en cours des missions des forces de sécurité intérieure vers des objectifs de sécurité publique, ce type d'opération répond à des logiques préfectorales ponctuelles déconnectées d'une politique pénale globale visant à mettre un terme aux infractions. Depuis l'expérimentation du commandement unique, certains policiers de PJ se sont vus proposer des formations de maintien de l'ordre ou appeler en renfort pour sécuriser des événements extraordinaires (fêtes de Bayonne) ; le projet de rapport annexé à la LOPMI fait par ailleurs des formations tirs et violences urbaines de nouvelles priorités en matière de formation, alors que pourrait être privilégiée la formation à la procédure pénale afin de favoriser l'attractivité de ces fonctions. Tous ces exemples démontrent qu'il est parfaitement illusoire de penser que la PJ pourra être sanctuarisée au sein d'un service unique.

Si besoin était, le courrier adressé par le Ministre à chacun des fonctionnaires indiquant avoir renforcé l'investigation et exigeant de tous d'investir la voie publique au moyen de patrouille à pied (« *J'y insiste* » dans la marge) souligne l'objectif poursuivi.

*

4) Le choix de l'échelon départemental vous semble-t-il optimal pour concilier l'objectif d'intégration de la police judiciaire au plus près des territoires dans la lutte contre la petite et la moyenne délinquance et le constat que la criminalité organisée se place de plus en plus à un échelon national ou international ?

5 Alors que les opérations baptisées « point de deal » ou « hall d'immeubles » se multiplient, la France reste le pays premier consommateur de drogues en Europe

Dès lors que nous estimons que la PJ ne doit pas être utilisée à la lutte contre la petite et moyenne délinquance, cette question devient sans objet. L'objectif ne devrait pas être de l'intégrer à un tel dispositif, mais au contraire de sanctuariser sa place en protégeant ses effectifs et son budget de toute mutualisation qui signera sa disparition.

La criminalité organisée est interdépartementale, interrégionale et internationale : cantonner la PJ à l'échelon départemental est un non-sens qui va à l'encontre de l'évolution de tous les autres services de lutte contre la grande délinquance ou les crimes sériels : JIRS, pôle cold case, pôle santé publique, PNF, pôle antiterroriste, organisation zonale de la filière investigation de la gendarmerie, etc. Cette semaine encore, plusieurs magistrats de la haute hiérarchie judiciaire se sont exprimés publiquement sur la nécessité de disposer de services d'enquête performants pour lutter contre la criminalité organisée dont les trafics et les opérations de blanchiment sont internationaux⁶.

*

5) La réforme vous semble-t-elle de nature à remettre en cause le respect des orientations de politique pénale du parquet par le directeur départemental de la police nationale ? Est-elle selon vous de nature à compromettre le libre choix du service d'enquête (avec un report potentiel vers les services judiciaires de la gendarmerie nationale du fait d'une distorsion d'organisation) ? L'élaboration d'une doctrine spécifique vous semble-t-elle de nature à résoudre cette difficulté ?

=> Le recul du procureur de la République dans la détermination de la politique pénale de son ressort

cf. infra (1)

=> Le libre choix du service d'enquête devient formel

Les procureurs des départements d'expérimentation indiquent qu'ils sont perçus comme l'autorité de saisine du service enquêteur « pré choisi » par le DDPN, validant un choix dont ils sont dépossédés. La garantie formelle du libre choix du service d'enquête par le choix de l'unité compétente se révèle insuffisante à faire prévaloir la décision de l'autorité judiciaire sur celle, éventuellement différente, du DDPN (au motif d'une disponibilité de tel service plutôt que tel autre).

Pire, l'expérimentation a vu l'émergence d'un « chef de file investigation » en charge de trancher les conflits de compétence entre services d'enquête et la mise en place de critères de saisine sans consultation de l'autorité judiciaire (ex du Pas-de-Calais). Si cette organisation a pu s'avérer utile pour faciliter la désignation d'un service enquêteur par une autorité hiérarchique là où auparavant les magistrats du parquet étaient parfois obligés de « quémander » l'acceptation de leur saisine par tel ou tel service, il n'en demeure pas moins qu'elle opère un véritable transfert de fait de ce pouvoir relevant du magistrat.

L'existence d'une « doctrine » est une garantie totalement insuffisante en ce qu'il s'agit de règles souples, modifiables à l'envi, discrétionnairement et dont le non-respect n'aura aucune conséquence.

*

6) Au premier niveau de traitement de la délinquance, les enquêteurs peuvent parfois être livrés à eux-mêmes, insuffisamment pilotés, formés et accompagnés ; existe-t-il un véritable déficit d'encadrement au sein des services généralistes d'investigation pour la sécurité publique ?

6 CP de la procureure de la République de Paris et CP de la CNPG, 10 octobre 2022,

Le défaut d'encadrement de la hiérarchie couplée à la baisse des effectifs d'OPJ et au défaut d'attractivité des fonctions d'OPJ (perçues comme exigeantes et sans avantages par rapport à d'autres fonctions au sein de la police) conduisent à une baisse continue du niveau de la filière investigation en sécurité publique. En conséquence, les parquets deviennent la seule ressource en termes de procédure pénale et droit pénal et sont sursollicités. Les parquets multiplient les réunions OPJ, les notes, les fiches techniques, les formations OPJ pour essayer de pallier ces manques, mais ces techniques de compensation se heurtent au désintérêt de la hiérarchie qui se traduit par l'absence de diffusion des consignes et un défaut d'incitation à participer aux formations proposées.

Un questionnement plus global autour de la formation des OPJ mais aussi des hiérarchies intermédiaires ainsi que de la diversité des recrutements doit être menée, l'autorité judiciaire ne pouvant pallier ce manque au gré des relations quotidiennes avec les forces de l'ordre.

La réforme de la PJ diluera des effectifs aguerris et efficaces dans des effectifs en déclin du point de vue des connaissances et il est illusoire de penser que quelques 4 000 policiers de PJ vont faire de leur 12 000 collègues de sécurité publique de fins procéduriers du simple fait de co-saisines plus fréquentes.

*

7) Comment améliorer les capacités et la qualité des recrutements de la police judiciaire, notamment au regard du peu d'enthousiasme qu'elle semble susciter en son sein (désaffection des enquêteurs pour les services de la police judiciaire) ? Le projet de la création d'une académie de l'investigation vous semble-t-il pertinent ?

L'affirmation selon laquelle le déficit d'attractivité de la filière investigation serait uniquement lié à la complexité de la procédure doit être fermement combattue et à défaut elle doit questionner sur le sens donné à la formation des forces de l'ordre dans un Etat de droit.

A l'inverse, l'hypothèse doit être faite que c'est parce que les métiers de l'investigation sont progressivement vidés de leur sens que les enquêteurs le désertent. Pas plus que les magistrats, les enquêteurs ne veulent simplifier les procédures au détriment des personnes. Ils veulent pouvoir exercer correctement leurs missions : lutter contre la criminalité en menant des enquêtes et en diligentant des procédures respectueuses des droits de chacun qui iront jusque devant le tribunal et aboutiront à la condamnation des délinquants et l'indemnisation des victimes. Un enquêteur de PJ n'a pas pour objectif de se cantonner à l'interpellation d'individus pour délaissier dans un second temps la procédure mais a généralement la volonté de conduire les investigations qu'il a initiées jusqu'à leur terme, ce qui passe aussi par la retranscription des actes menés dans le respect des règles procédurales à peine de nullité.

Il convient de rendre la filière investigation plus attractive en offrant des formations de qualité (la création d'une véritable académie de l'investigation irait en ce sens), en continuant à spécialiser les services sur certaines formes de criminalité pour développer une expertise source d'efficacité mais aussi de valorisation professionnelle. Les sujétions complémentaires assumées par les OPJ doivent évidemment être prises en considération dans leur rémunération.

*

Les services de police judiciaire luttent contre les formes les plus graves de la criminalité : terrorisme, traite des êtres humains, banditisme, criminalité économique et financière et cybercriminalité. Ils sont à ce titre une force de sécurité intérieure spécifique, dotée d'un savoir-faire et de moyens particuliers indispensables à la poursuite des atteintes les plus graves à notre pacte social.

Le Syndicat de la magistrature est résolument opposé à la départementalisation de la police judiciaire qui diluera ce service dans un grand service d'investigation sous commandement unique qui sera progressivement entièrement consacré à la lutte contre la petite et moyenne délinquance de voie publique, pour des raisons quantitatives auxquelles il ne sera pas possible de résister, et parce que cette délinquance est celle contre laquelle les élus locaux ou les préfets concentrent leur action.

Récemment, le comité indépendant des états généraux de la justice qu'Emmanuel Macron a mandaté pour définir un projet pour la justice, a souligné la nécessité que la police judiciaire continue d'exercer directement ses activités sous la direction des magistrats du parquet ou des juges d'instruction. La départementalisation de la police judiciaire va à l'encontre d'un tel impératif. Il est encore temps d'en débattre démocratiquement en cessant de faire passer cette réforme à laquelle les professionnels sont unanimement hostiles pour une simple réorganisation. Le projet porte atteinte au métier d'enquêteur de PJ et à travers lui affectera gravement les missions des procureurs et des juges d'instruction.