

Paris, le 10 novembre 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 du Sénat

Le statut et les moyens de la police judiciaire sont des questions éminemment liées à celle de l'efficacité de l'action judiciaire. Historiquement, 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 a minima, 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 de départementalisation tend 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 d'atteindre l'un des objectifs de la LOPMI, tendant à favoriser la filière sécurité

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>

publique pour une plus forte présence policière dans l'espace public. Selon l'exposé des motifs de la LOPMI, « *grâce au numérique et à une meilleure gestion des effectifs, à l'abandon de tâches périphériques qui ne sont pas le cœur de métier des forces de l'ordre et à la simplification de la procédure, le temps sur la voie publique sera la règle et le temps au commissariat ou à la brigade l'exception* ». La logique qui sous-tend ce projet est clairement exposée : les « forces de l'ordre » auraient donc un « cœur de métier », et celui-ci s'exerce sur la voie publique. Il ne s'agit donc manifestement pas du métier d'enquêteur, sacrifié sur l'autel d'une politique d'occupation de 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 non 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. Sans disposer des moyens du ministère pour établir un bilan, nous nous sommes efforcés de recueillir des retours des territoires d'expérimentation. Ils nous permettent, d'une part, d'illustrer nos arguments par des exemples, d'autre part et surtout, de dresser le constat d'une absence totale, à ce jour, d'un bilan positif de cette réforme du point de vue des magistrats, ce qui devrait suffire à faire abandonner un projet dont la légitimité se fonde en partie sur cette expérimentation.

*

L'organisation de la police judiciaire dans la police nationale

1. Comment les magistrats répartissent-ils les enquêtes entre les différents services, en application de l'article 12-1 du code de procédure pénale ? En particulier, quelle est la répartition choisie entre les services de police judiciaire et ceux de sécurité publique ? Les services de police judiciaire sont-ils parfois amenés à traiter des affaires de la « délinquance du quotidien » ? Dans quelles conditions ?

Classiquement pour les « affaires du quotidien », le parquet saisit le commissariat central qui répartit les enquêtes entre ses services. Les parquetiers confient la majeure partie des enquêtes aux BSU (brigades de sûreté urbaine) ou à la SD (sûreté départementale, organisée en antennes ou services). Les critères retenus sont la gravité des faits, la technicité des enquêtes (recherche de compétences particulières de certains enquêteurs), l'étendue géographique des investigations à mener et la disponibilité des uns et des autres (charge de travail trop importante dans un service par exemple).

Les parquets ne saisissent la PJ que pour des affaires très complexes (délinquance économique et financière avec gros préjudices, affaire criminelle complexe, délinquance en bande organisée) et jamais pour traiter la délinquance du quotidien : la PJ n'en a pas les moyens humains et ses compétences doivent être réservées aux dossiers qui nécessitent son expertise.

Un parquetier peut toutefois être amené à saisir la PJ pour un dossier moins complexe mais dans lequel l'institution policière locale est mise en cause, ce qui permet d'assurer un traitement par un

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

service indépendant. Si la PJ était sous l'autorité d'un DDPN, il faudrait dans ces dossiers sensibles systématiquement saisir les gendarmes.

2. Certains types d'enquêtes sont-ils nécessairement confiés à un niveau départemental, régional ou central ? Le cas échéant, lesquels et pourquoi ?

Les enquêtes de proximité restent au niveau du département : il s'agit de la majorité des enquêtes relatives à la petite et moyenne délinquance, traitées par les services de sécurité publique des commissariats. Un grand nombre d'affaires criminelles ou relevant de la délinquance organisée sont également traitées par les services de sûreté départementale (crimes de sang dont l'élucidation n'apparaît pas complexe, crimes sexuels, trafics de drogue de faible ou moyenne envergure), ce qui n'est pas sans poser des difficultés, ces services étant totalement débordés et dans l'incapacité de consacrer le temps nécessaire au traitement de procédures qui s'avèrent parfois plus complexes que prévu.

L'échelon régional ou central est saisi pour les enquêtes de plus grande envergure qui vont nécessiter des enquêteurs disponibles sur du temps long, maîtrisant des techniques d'investigation adaptées à une délinquance spécifique (criminalité organisée, délinquance financière) et dont le périmètre géographique de compétence sera étendu.

3. Comment se résolvent les conflits de compétences, positifs ou négatifs, entre différents services sur une même affaire ? Dans quelle mesure la coordination de l'action de police judiciaire de la police nationale nécessite-t-elle l'établissement de protocoles formalisés entre les différents services compétents ?

Les conflits de compétence se résolvent généralement par la discussion entre l'autorité décisionnaire (procureur ou juge d'instruction) et le service qu'il souhaite saisir, sur des critères de saisine et de disponibilité du service. A défaut, le parquet est normalement et légalement en mesure d'imposer sa décision mais dans les faits, il n'y parvient pas toujours, notamment pour la saisine de la PJ (la hiérarchie policière ou judiciaire est parfois mobilisée pour trancher, un substitut pouvant ainsi être en difficulté pour saisir un service de PJ si le responsable PJ estime que son enquête ne relève pas du niveau PJ). Les conflits de compétences sont rarement positifs.

Si les protocoles permettent d'éviter une partie de ces conflits de compétences en permettant à l'autorité judiciaire de faire valoir les règles de saisine pré-établies, ils peuvent aussi être utilisés pour contredire les décisions prises par le parquet et limiter alors le libre choix du service enquêteur. Certains procureurs refusent de s'engager dans une démarche de protocole et les juges d'instruction ne sont jamais engagés par ces protocoles parquet-police.

4. Existe-il des protocoles de saisine des services de police par les autorités judiciaires ? Quels en sont les critères et qui les a établis ? Le cas échéant, pouvez-vous nous transmettre des exemples de ces protocoles ?

Il existe des protocoles de saisine et les critères sont ceux qui ont été exposés en 1 (ex fréquent : tous les vols à main armée au préjudice d'établissements bancaires relèvent de la PJ). La quasi totalité des parquets connaît a minima des règles non-écrites de saisine de la PJ, ce qui n'empêche pas des difficultés lorsque le parquet veut saisir la PJ, qui estime à l'inverse que cela ne relève pas du « niveau PJ ». Les protocoles écrits sont rares (et manifestement inefficients au vu de l'ancienneté de celui que nous avons obtenu).

5. Comment expliquez-vous le phénomène de « désaffection » de la police judiciaire, régulièrement mis sur le devant de la scène ? Comment y faites-vous face en tant que magistrat ?

Le défaut d'encadrement de la hiérarchie couplé à la baisse des effectifs d'OPJ et au défaut d'attractivité des fonctions d'OPJ (perçues comme exigeantes et sans avantage 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 mené, 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.

De plus, l'affirmation selon laquelle le déficit d'attractivité de la filière investigation serait uniquement lié à la complexité de la procédure nous paraît erronée.

A rebours de cette affirmation, il ressort le plus souvent de nos échanges avec les enquêteurs de PJ que le problème d'attractivité de la filière investigation résulte davantage de la perte de sens – qui n'est pas sans rappeler celle exprimée par les magistrats³ – du métier d'enquêteur, de plus en plus soumis à des objectifs chiffrés détachés de la qualité de l'investigation, et traversé par le sentiment croissant de servir une police chargée de protéger les institutions davantage que les citoyens. À ce titre, la recherche d'un équilibre entre les actes d'enquête et les garanties des libertés individuelles est totalement insuffisante au sein de la formation initiale, ce qui n'a manifestement pas vocation à s'améliorer d'après le rapport annexé à la LOPMI, qui prévoit au contraire de renforcer la formation au titre des modules dits « violences urbaines » et stand de tirs.

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.

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. La question plus large, qui est posée, est le sens donné à la formation des forces de l'ordre dans un État de droit.

3 En 2019, le Syndicat de la magistrature a réalisé une [enquête sur la charge de travail, réitérée en 2022](#), révélant l'expression d'une réelle souffrance au travail de la part des magistrats. Depuis, les magistrats ont exprimé encore plus massivement et publiquement cette souffrance et ce sentiment d'une perte de sens de leur travail, au travers de tribune parue dans Le Monde le 23 novembre 2021 : la logique managériale de rationalisation des moyens a vidé l'essence même de l'office du juge qu'est la délibération, le temps étant devenu une contrainte que la logique gestionnaire a eu pour but d'effacer à l'image de la "simplification" de la procédure pénale.

6. Observez-vous un phénomène d'« engorgement des procédures » ? Cela concerne-t-il tant la police que la gendarmerie ? Tous les types d'affaires ? Comment l'appréhendez-vous ?

Sur les 3,9 millions de procédures nouvelles chaque année, dont 65 % sont traitées par la police, 1,13 millions reçoivent une réponse pénale. Le delta est donc titanesque, l'ensemble des parquets le soulignent, les enquêtes ne sont pas traitées. Il s'agit principalement des procédures traitées par les commissariats : violences, atteintes aux biens, délits routiers, tous les types de délinquance sont concernées, y compris certaines catégories prioritaires comme les VIF.

Certains procureurs se déplacent dans les commissariats pour tenter de « vider les armoires » en sanctuarisant un temps dédié avec des services enquêteurs, mais ils font le constat que cette méthode est inopérante au regard du volume de procédures en attente (milliers voire dizaines de milliers).

Cet engorgement pose la question plus globale de la confusion entretenue par le ministère de l'intérieur qui, sous couvert d'ordre public, multiplie les opérations d'affichage (lutte contre telle incivilité ou comportement) par le biais de la politique pénale dont il n'a constitutionnellement pas la maîtrise. Le Syndicat de la magistrature défend pour sa part la dépénalisation de certaines infractions dont la création n'a eu aucun impact en matière d'ordre public si ce n'est celui d'engorger les commissariats. La chaîne en est totalement faussée avec des procédures police classées pour vaines recherches, non parce que les recherches ont été infructueuses, mais faute d'avoir pu mener l'enquête, la responsabilité pesant *in fine* sur les commissariats et les parquets.

La situation n'est pas à ce point dramatique en gendarmerie : le flux de l'activité investigation est moins important, les stocks aussi.

*

La réforme envisagée de l'organisation territoriale de la police nationale et ses effets sur la police judiciaire

7. Quel bilan tirez-vous de la mise en place des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations de directions départementales de la police nationale dans huit départements métropolitains en termes d'efficacité de la police judiciaire ?

La réponse à cette question est un préalable indispensable à la généralisation de cette réforme importante : le constat d'un bilan positif est même inhérent au choix de l'expérimentation.

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.

➤ La mutualisation des moyens au détriment de la spécialisation

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 et font face aux réticences de la DTPN quand ils souhaitent saisir la DIS (ex PJ, division des investigations criminelles) plutôt que la DIP (ex sûreté).

- les magistrats ne constatent aucune amélioration dans la durée de traitement des dossiers ni aucune plus-value dans la qualité des procédures ;

➤ ***Une expérimentation qui n'a pas été menée dans certains départements pilotes***

Dans plusieurs départements d'expérimentation, les services n'ont pas eu le temps de mettre en œuvre la réforme qui s'est alors limitée à la modification des organigrammes. C'est le cas des 5 départements auxquels l'expérimentation a été étendue en janvier 2022 (*Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme et Haut-Rhin*).

Dans le Pas-de-Calais, un rapport auquel nous n'avons pu avoir accès vient d'être transmis par le DDPN à sa hiérarchie. Les informations que nous avons recueillies par nos collègues sont qu'aucun impact positif n'a été perçu quant au traitement des affaires ne relevant habituellement pas de la police judiciaire (l'antenne de police judiciaire de Coquelle dépend du SRPJ de Lille), le changement positif mis en avant étant une mutualisation des moyens entre des services d'investigation du commissariat de Berck et de Boulogne-sur-mer (BSU).

➤ ***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.

➤ ***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 » parfois évoquée 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.

8. La création d'une filière investigation regroupant les services de sécurité publique et de police judiciaire vous semble-t-elle à même de répondre aux difficultés actuellement observées dans le traitement des affaires judiciaires par la police nationale ?

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 délais⁴. 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.

Il nous semble donc essentiel de rechercher une police spécialisée, formée pour l'investigation. La qualité des procédures se dégrade et les policiers sont de moins en moins bien formés à la procédure pénale. Rendre les métiers de l'investigation attractifs passe par une meilleure valorisation au sein de la police nationale (formation, évolution de carrière) mais aussi par le renforcement des moyens de cette filière qui est désertée par des policiers qui ne trouvent plus de sens à leur travail.

9. Selon vous, cette réforme aura-t-elle pour effet de conduire des enquêteurs spécialisés à traiter d'affaires de base intensité, notamment pour expurger les stocks ou répondre à des priorités politiques ? Comment faire pour l'éviter ?

C'est l'un des principaux dangers de cette réforme de mutualisation des moyens, absolument inévitable puisque la mutualisation est l'un des objectifs recherchés.

Outre l'utilisation de la PJ comme un renfort aux services d'investigation de sécurité publique, les difficultés prévisibles, déjà soulignées précédemment, concernent la détermination des priorités de politique pénale dans les territoires. 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) est déjà forte et affectera à terme la PJ dont les effectifs intégreront à l'avenir un service de police départemental entièrement soumis aux objectifs définis par le Préfet et le DDPN.

⁴ 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

Dès lors que nous estimons que la PJ ne doit pas être utilisée à la lutte contre la petite et moyenne délinquance, la question « comment faire pour l'éviter ? » devient sans objet pour nous. L'objectif ne devrait pas être d'intégrer la PJ à un service unique, mais au contraire de sanctuariser sa place en protégeant ses effectifs et son budget de toute mutualisation qui signera sa disparition.

Le traitement plus efficace de la délinquance du quotidien nécessite le renforcement de toute la filière investigation, outre un questionnement plus global autour de la police de proximité antérieurement déconstruite et les objectifs poursuivis dans le cadre de politiques de répression de certains comportements

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. 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 non les uns à la suite des autres mais dans le cadre d'un travail d'ensemble 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 000⁵,).

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.

10. L'échelon départemental vous paraît-il pertinent pour le traitement de l'ensemble des affaires judiciaires ? Le ministre a indiqué qu'un échelon zonal serait préservé pour la police judiciaire. Quels types d'affaires devraient selon vous être réservés à cet échelon zonal ?

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

5 p. 52 du rapport annexé à la LOPMI

santé publique, parquet national financier, pôle antiterroriste, organisation zonale de la filière investigation de la gendarmerie, etc.

Depuis des semaines, des magistrats de la haute hiérarchie judiciaire, les conférences des procureurs de la République et des procureurs généraux, et récemment le Conseil supérieur de la magistrature⁶ se sont exprimés publiquement sur la nécessité de disposer de services d'enquête performants, librement choisis par les magistrats du parquet et les juges d'instruction, pour lutter contre la criminalité organisée dont les trafics et les opérations de blanchiment sont internationaux⁷, dans le respect du secret de l'enquête et de l'instruction.

Le traitement au niveau zonal des affaires relevant aujourd'hui de la PJ serait 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. Cela reviendrait, en quelque sorte, à un statu quo. En effet, aucune catégorie d'affaires actuellement traitées par la PJ ne nous paraît pouvoir relever à l'avenir d'un échelon départemental ; des exceptions pourraient certainement être dégagées mais en nombre suffisant pour proposer une organisation pertinente.

11. La réforme conduit peu ou prou à reproduire l'organisation de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police de Paris dans la police nationale. Rencontrez-vous des difficultés avec le traitement des affaires judiciaires par la gendarmerie ou la préfecture de police ? Le cas échéant, pourquoi ? À l'inverse, si ces difficultés n'existent pas, pourquoi les craindre davantage dans le cadre de la réforme ?

La différence de fonctionnement des deux corps, la charge nettement supérieure de l'activité police judiciaire au sein de la police nationale par rapport à la gendarmerie nationale, le rapport à la hiérarchie d'un corps anciennement rattaché au ministère de la Défense, font que la comparaison n'est pas pertinente. Il est inexact d'affirmer que la future organisation départementale de la police nationale ressemblera à celle de la gendarmerie, organisée en brigades territoriales (qui ne connaissent pas de retard dans le traitement du judiciaire, faible part de leur activité) et brigades et sections de recherche qui sont de niveau interdépartemental (cours d'appel). La tentation de récupérer les effectifs spécialisés pour élargir la délinquance du quotidien existe peu voire pas.

Concernant la comparaison souvent effectuée avec la préfecture de police de Paris, elle est trompeuse et relève même d'une certaine malhonnêteté intellectuelle. Le préfet de police de Paris, directement rattaché au Ministre de l'intérieur, comme l'est le DGPN, supervise un effectif pléthorique qui est organisé en grandes directions, équivalent des silos que la réforme vise à supprimer, dont la DPJ qui est un service à compétence interdépartementale (Paris et les 3 départements de la petite couronne) organisé en 4 sous-directions et un état-major. Le service compte plus de 2000 personnes dont 500 officiers. Les effectifs et les moyens de police judiciaire au sein de la préfecture de police de Paris sont totalement sanctuarisés, alors qu'ils seront à l'inverse mutualisés dans l'organisation projetée, qui ne concerne d'ailleurs pas Paris.

12. Le rattachement hiérarchique du directeur départemental de la police nationale au préfet vous semble-t-il constituer un risque quant à la préservation de l'indépendance des enquêtes les plus sensibles ? Le cas échéant pourquoi ?

6 CP du CSM 26 octobre 2022

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

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 France⁸. 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 parquet national financier 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.

13. Avez-vous été ou serez-vous entendus dans le cadre de l'élaboration de la réforme ?

Le Syndicat de la magistrature a été entendu dans le cadre des travaux parlementaires sur la LOPMI qui lui ont permis de faire entendre son opposition à la départementalisation de la police judiciaire auprès de la représentation nationale, mais pas auprès de l'exécutif. Au sein du ministère de la justice, aucune concertation dédiée n'a eu lieu avec les organisations syndicales.

14. Souhaitez-vous formuler des observations ou des propositions complémentaires ?

Le Syndicat de la magistrature souhaite rappeler, à titre conclusif, 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 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 celui des stupéfiants⁹, conduisant notre organisation à demander la dépénalisation de certaines infractions plutôt qu'une hausse de la répression doublée

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

9 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

d'une simplification procédurale fragilisant les garanties des justiciables comme le prévoit la LOPMI.

Le Syndicat de la magistrature s'inquiète de la déconstruction de la filière investigation, l'un des objectifs de la LOPMI étant de favoriser la filière sécurité publique alors que le travail d'enquête – qui est le socle sur lequel repose toute la justice pénale – nécessite un investissement en formation et en temps incompressible et incompatible avec une logique d'affichage d'une présence policière dans l'espace public.

A côté du traitement de la délinquance du quotidien, 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 faut en débattre démocratiquement en cessant de faire passer cette réforme à laquelle les professionnels sont unanimement hostiles pour une simple réorganisation et en prenant le temps de dresser le bilan de l'expérimentation. 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.