

Cour des comptes



4<sup>ème</sup> CHAMBRE

S-2023-0432

1<sup>ère</sup> SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LES MOYENS AFFECTÉS AUX MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE**

Exercices 2017 - 2022

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>1</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>16</b>
<b>1 LA POLICE JUDICIAIRE : UN CHAMP TRÈS LARGE ET DES RÉSULTATS EN DÉGRADATION MALGRÉ DES MOYENS EN HAUSSE SUR LA PÉRIODE RÉCENTE</b> .....	<b>17</b>
1.1 Un champ d’activité très large, des résultats peu satisfaisants.....	17
1.2 Une multiplicité d’acteurs chargés des missions de police judiciaire.....	20
1.2.1 Une organisation déclinée en services spécialisés et généralistes.....	20
1.2.2 Des habilitations à exercer tout ou partie des missions de police judiciaire sous la direction de l’autorité judiciaire .....	23
1.3 Une mission qui s’exerce dans un environnement contraignant .....	24
1.3.1 Un cadre juridique strict.....	24
1.3.2 La « complexité » du code de procédure pénale, pointée par les acteurs.....	25
1.3.2.1 Une procédure exigeante, en réponse au renforcement des droits de la défense 25	
1.3.2.2 La simplification : une thématique ancienne et récurrente .....	26
1.3.3 De nouvelles infractions exigeant des connaissances actualisées.....	26
1.3.4 Une demande sociale forte, couplée à l’émergence de nouveaux contentieux .....	27
1.4 Des moyens croissants affectés à la mission de la police judiciaire .....	29
1.4.1 Des effectifs en hausse dans les deux forces.....	29
1.4.1.1 Des moyens humains concentrés sur les services généralistes .....	29
1.4.1.2 Des effectifs en hausse dans les deux forces .....	30
1.4.1.3 La reconstitution par la Cour du nombre d’enquêteurs, selon une acception stricte 30	
1.4.2 La difficulté de dégager un coût global de la mission de police judiciaire malgré l’identification de dépenses spécifiques.....	33
1.4.2.1 Un coût global de la mission de police judiciaire difficile à appréhender .....	33
1.4.2.2 Des dépenses de personnel prépondérantes et en hausse du fait de revalorisations .....	34
1.4.2.3 Sur les dépenses de fonctionnement, une augmentation toujours importante des frais de justice .....	35
1.4.2.4 L’agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) concourt aux moyens alloués aux missions de police judiciaire.....	38

2 SERVICES GÉNÉRALISTES ET SPÉCIALISÉS : UN VOLUME ET UNE NATURE D'ACTIVITÉS DIFFÉRENTS .....	40
2.1 Une allocation peu satisfaisante des moyens humains au regard des niveaux d'activité des territoires .....	40
2.1.1 La mission de police judiciaire analysée sous l'angle d'un flux d'activités .....	40
2.1.1.1 Le flux entrant : différents modes de saisine alimentent les stocks de procédures .....	41
2.1.1.2 Le flux sortant dépend de la conduite et de la clôture des enquêtes dont la nature, la complexité et le nombre contribuent à maintenir élevés les stocks de procédures.....	44
2.1.2 Une allocation des effectifs qui ne reflète pas toujours le niveau d'activité et révèle des disparités territoriales .....	44
2.1.2.1 L'essentiel des procédures est concentré dans les services de police .....	44
2.1.2.2 Une activité répartie entre une masse d'affaires de délinquance de proximité traitées par les services généralistes et des affaires plus complexes traitées par les services spécialisés.....	46
2.1.2.3 L'analyse territoriale de l'activité de police judiciaire en proportion des ETPT illustre une situation globalement plus favorable pour la gendarmerie.....	47
2.1.2.4 Une répartition peu satisfaisante des moyens humains sur le territoire.....	52
2.2 L'activité des services d'investigation généralistes : gérer la masse .....	53
2.2.1 Une réalité dominée par un volume important d'affaires et des procédures non traitées.....	53
2.2.2 Une priorité accordée aux interpellations de voie publique et aux violences intrafamiliales.....	54
2.2.2.1 Une priorité réservée au traitement en temps réel qui révèle un fort continuum avec l'activité de voie publique .....	54
2.2.2.2 La priorité du traitement des violences intrafamiliales.....	55
2.2.2.3 La forte mobilisation sur ces priorités se fait au détriment d'autres contentieux .....	55
2.2.3 Des résultats plus faibles dans les services généralistes .....	56
2.2.3.1 Des taux d'élucidation plus faibles dans les services de proximité de la police... 56	
2.2.3.2 ...en dépit du recours systématique à la police technique et scientifique.....	56
2.2.4 Un volume moindre et l'absence de stocks en souffrance dans la gendarmerie .....	57
2.3 L'activité des services spécialisés : gérer la complexité .....	58
2.3.1 Une activité quantitativement moindre mais focalisée sur des affaires plus complexes et plus graves mobilisant des savoir-faire particuliers .....	58
2.3.2 Une activité qualitative qui a un impact sur les résultats obtenus par les services .....	59
2.3.3 Les services spécialisés doivent se maintenir à la pointe des évolutions technologiques grâce au rôle déterminant des « appuis » .....	60
2.3.3.1 La police technique et scientifique : un appui innovant et pluridisciplinaire dont la contribution à la résolution d'enquêtes est difficile à mesurer .....	61
2.3.3.2 Les techniques spéciales d'enquête au service de la résolution d'affaires complexes.....	62
2.3.3.3 L'analyse et le renseignement criminel : de l'anticipation à la résolution.....	63

2.3.3.4	L'apport de la coopération policière internationale aux enquêtes en matière de criminalité organisée : l'exemple de la plateforme SCCOPOL .....	64
2.4	Un triple enjeu de répartition des compétences, de maintien de savoir-faire particuliers et d'une plus grande coordination police/gendarmerie .....	64
2.4.1	Maintenir une répartition adéquate entre les niveaux afin de préserver les savoir-faire particuliers et élucider les affaires les plus complexes.....	65
2.4.2	Maintenir les compétences et l'expertise des enquêteurs des services spécialisés pour faire aboutir les dossiers dont ils sont saisis .....	66
2.4.3	Dans les services spécialisés, l'enjeu d'une meilleure coopération entre police et gendarmerie, et entre la police nationale et la préfecture de police .....	67
2.5	Une mission fondamentale d'accueil et de prise en charge des victimes.....	68
2.5.1	Une mission qui se reflète dans les obligations professionnelles des agents.....	68
2.5.2	Des taux de satisfaction sur la qualité de l'accueil du public élevés à nuancer .....	69
3	DES MÉTIERS DE L'INVESTIGATION SOUS TENSION, DES ENJEUX ET DES SITUATIONS RH CONTRASTÉS.....	71
3.1	Un constat unanime dans la police d'une « crise de l'investigation » .....	71
3.1.1	Un décrochage entre le nombre d'affaires et la disponibilité des enquêteurs.....	72
3.1.1.1	Une raréfaction des enquêteurs .....	72
3.1.1.2	Des besoins en enquêteurs plus importants .....	73
3.1.2	Des difficultés de recrutement et un impact sur la qualité des procédures .....	73
3.1.2.1	Des difficultés récurrentes en matière de recrutement.....	73
3.1.2.2	Des risques de répercussion sur la qualité des procédures .....	74
3.2	Une désaffection pour l'investigation peu documentée dans la police, qui ne se retrouve pas en gendarmerie .....	74
3.2.1	Au sein de la police, des situations à nuancer .....	74
3.2.1.1	Le nombre d'OPJ du CEA et leur encadrement sont insuffisants .....	75
3.2.1.2	Le taux de postes non pourvus .....	78
3.2.1.3	Le rang de classement et le choix de la primo-affectation en sortie d'école .....	79
3.2.1.4	Une attractivité également moindre pour les services spécialisés .....	80
3.2.2	Une crise de la filière de l'investigation absente dans la gendarmerie .....	81
3.2.2.1	La gendarmerie ne souffre pas d'une désaffection de la mission investigation .....	81
3.2.2.2	La gendarmerie doit faire face à un défaut d'attractivité de certains territoires .....	82
4	QUELS LEVIERS D'AMÉLIORATION ? .....	84
4.1	Agir sur la gestion de l'activité et des stocks d'affaires.....	84
4.1.1	Une meilleure connaissance des stocks et des flux entrants au moyen d'outils et d'un plus fort encadrement de proximité .....	84

4.1.1.1	Renforcer la connaissance des stocks et des flux entrants d'affaires.....	84
4.1.1.2	Une gestion de l'activité judiciaire améliorée grâce à des outils et un encadrement de proximité renforcé .....	85
4.1.2	Apurer les stocks par des classements sans suite automatiques : une solution peu satisfaisante.....	86
4.1.3	Agir en amont de la constitution des stocks.....	88
4.1.3.1	La dépenalisation de certaines infractions et les amendes forfaitaires délictuelles.....	88
4.1.3.2	La médiation préalable de proximité : l'expérimentation au SAIP du 20ème.....	88
4.1.3.3	Thésée : précurseur du traitement automatisé des enquêtes .....	89
4.2	Poursuivre les efforts dans l'accueil et la prise en charge de la victime .....	90
4.2.1	Rendre plus accessibles les plateformes en ligne de signalement ou dépôt de plainte, au « parcours usager » complexe.....	90
4.2.2	Des efforts à poursuivre dans la prise en charge et l'information de la victime .....	92
4.2.2.1	L'accueil et la prise en charge des victimes .....	92
4.2.2.2	L'information des victimes.....	93
4.3	Faire que « l'enquêteur enquête » .....	94
4.3.1	Recentrer les missions des enquêteurs sur leur cœur de métier .....	94
4.3.1.1	Alléger les « missions périphériques » .....	94
4.3.1.2	Mettre en œuvre certains leviers de simplification procédurale .....	95
4.3.2	La recherche de meilleures conditions d'exercice pour les enquêteurs.....	96
4.3.2.1	Faciliter le travail des enquêteurs grâce à des outils numériques performants .....	96
4.3.2.2	Des marges de progression pour les outils d'aide à l'investigation.....	97
4.4	Des mesures récentes en matière de ressources humaines dont l'évaluation est prématurée .....	99
4.4.1	Des outils statutaires et financiers pour favoriser l'attractivité et la fidélisation.....	99
4.4.1.1	Le levier statutaire : la réforme des voies d'avancement du CEA.....	99
4.4.1.2	Le levier financier : la réforme de la prime OPJ pour la police et la gendarmerie.....	100
4.4.1.3	Les enjeux liés au recrutement des OPJ .....	101
4.4.1.4	L'acquisition et le maintien des compétences par la formation continue .....	102
4.4.1.5	Définir un parcours de carrière spécifique des métiers de l'investigation qui s'inscrive dans une stratégie RH cohérente .....	102
4.4.2	Une plus grande reconnaissance et valorisation du travail de l'enquêteur.....	105
4.4.2.1	Les relations avec l'autorité judiciaire et la valorisation du travail des enquêteurs.....	105
4.4.2.2	Un nécessaire réexamen de la notation des OPJ par les procureurs .....	105
4.4.3	Une meilleure conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle .....	106
4.5	Le projet de réforme annoncée de la police nationale.....	107
4.5.1	La genèse de la réforme remonte au livre blanc de la sécurité intérieure.....	107
4.5.2	Des expérimentations dont il est difficile de tirer des résultats probants ; de fortes réserves formulées par les personnels de la police judiciaire et l'autorité judiciaire .....	108

4.5.3 Une réforme aux contours incertains, qui fait l'objet d'ajustements ....	109
4.5.4 Un projet de réforme aux effets difficiles à apprécier en l'état.....	111

**ANNEXES..... 115**

Annexe n°1. Glossaire.....	116
Annexe n°2. La mission de police judiciaire dans l'ensemble de la chaîne pénale.....	120
Annexe n°3. Les compétences des enquêteurs selon leur qualité juridique.....	121
Annexe n°4. Les modalités procédurales de la garde à vue (GAV).....	122
Annexe n°5. Les calculs des effectifs affectés à la mission de la police judiciaire.....	123
Annexe n°6. Illustrations de la gestion de la masse de procédures dans les services d'investigation de proximité.....	124
Annexe n°7. L'organisation et les outils du renseignement criminel au sein de la police nationale et de la gendarmerie nationale.....	125
Annexe n°8. Les acteurs de la coopération opérationnelle internationale en matière policière en France .....	126
Annexe n°9. La répartition des compétences entre services spécialisés et services généralistes (dans la police nationale, hors préfecture de police de Paris, et la gendarmerie nationale), selon les protocoles.....	128
Annexe n°10. Tableau comparatif de la cartographie des risques par direction au sein de la police nationale .....	134
Annexe n°11. Le métier d'enquêteur : application de « l'approche par compétences » .....	136
Annexe n°12 : Analyse sur la formation et les résultats au bloc « OPJ ».....	137
Annexe n°13. Analyse qualitative sur le choix des postes en investigation en sortie d'école (CEA).....	140
Annexe n°14. Un premier bilan sur la mise en place des amendes forfaitaires délictuelles.....	141
Annexe n°15. Présentation et bilan de l'expérimentation sur la médiation menée par le commissariat du 20 <sup>ème</sup> arrondissement de Paris.....	143
Annexe n°16. Audit réalisé sur les plateformes PPEL et Thésée du point de vue de l'utilisateur.....	146
Annexe n°17. La « boîte à outils numériques de l'enquêteur » .....	150
Annexe n°18. Présentation de l'organisation de la PTS au sein de la police et de la gendarmerie .....	151
Annexe n°19. La formation continue en matière d'investigation .....	153

## SYNTHÈSE

Engagée en mars 2022, l'enquête de la Cour couvre la période 2017-2022 et porte sur l'ensemble de l'activité de police judiciaire des forces de sécurité intérieure : police nationale (y compris la préfecture de police de Paris) et gendarmerie nationale. Le présent rapport cherche à apprécier si les services d'enquête, avec les moyens dont ils disposent, sont en mesure d'accomplir les missions qui leur sont confiées. Il vise à mesurer leur efficacité et, *in fine*, la qualité du service rendu à l'utilisateur. Son champ d'analyse est donc plus large que le projet de réforme de la police nationale annoncé à la suite du Beauvau de la sécurité et dont la mise en œuvre fait encore l'objet d'interrogations et d'ajustements.

La police judiciaire, en application de l'article 14 du code de procédure pénale, a pour missions de constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs, sous la direction du parquet, ainsi que d'exécuter les délégations des juges d'instruction et de déférer à leurs réquisitions lorsqu'une information est ouverte. L'organisation de la police judiciaire se décline, pour la gendarmerie comme pour la police et la préfecture de police, entre services généralistes et spécialisés. Les services généralistes, à travers les services d'investigation de proximité dans la police et les unités territoriales de la gendarmerie, sont chargés du traitement de la délinquance du quotidien. Les services spécialisés traitent les affaires importantes ou complexes.

Chargés d'élucider les crimes et délits, les services d'enquête ont également pour missions l'accueil et la prise en charge des victimes. Celles-ci se reflètent dans les obligations professionnelles des agents et les attentes très fortes des citoyens en matière d'exemplarité et de traitement de certains contentieux, parmi lesquels celui des violences intra-familiales.

### *Un champ très large d'infractions dans un cadre procédural exigeant*

Les enquêteurs des deux forces exercent leurs missions dans le cadre d'une politique pénale aux objectifs multiples. Le nombre d'infractions à la loi pénale est en expansion sous l'effet d'une pénalisation et d'une judiciarisation accrue des rapports sociaux (1 714 nouvelles infractions ont été créées depuis 2017), ce qui nécessite une actualisation continue des connaissances des enquêteurs.

Le code de procédure pénale fixe un cadre strict à la police judiciaire, qui s'explique par les prérogatives dont disposent les enquêteurs en matière de restrictions à la liberté individuelle, (par exemple, la garde à vue). Il apparaît pour beaucoup d'enquêteurs comme une contrainte réduisant le temps consacré à identifier les auteurs des infractions. Pour répondre à ces critiques, dont certaines sont fondées, un double effort doit être mené pour mettre en œuvre des mesures de simplification et mieux sensibiliser les enquêteurs au respect des règles de procédure dans le cadre de leur formation. Thématique abordée lors des États généraux de la Justice, les travaux en vue d'une simplification de la procédure pénale doivent se poursuivre avec l'annonce par le garde des Sceaux le 5 janvier 2023 de la « refonte du code de procédure pénale ».

Les missions de police judiciaire sont exercées par certains personnels qui sont habilités à le faire, soit automatiquement de par leur appartenance à un corps de fonctionnaires (tels les commissaires de police), soit après avoir passé un examen professionnel. La capacité à réaliser des actes d'enquête varie selon que les enquêteurs disposent de la qualité d'officier de police

judiciaire (OPJ), d'agent de police judiciaire (APJ) ou d'agent de police judiciaire adjoint (APJA).

### ***Une organisation administrative complexe***

La mission de police judiciaire, bien que définie par un seul article du code de procédure pénale, embrasse des réalités, des métiers et des enjeux différents selon le service : aux services généralistes chargés de la petite et moyenne délinquance, la gestion de la masse ; aux services spécialisés, celle de la complexité.

Cette dualité est compliquée par l'existence de trois modèles : celui de la gendarmerie, où les personnels chargés de la délinquance quotidienne sont polyvalents et alternent des tâches de prévention, d'ordre public et des missions de police judiciaire ; celui de la préfecture de police de Paris, où coexistent des services d'investigation dans les commissariats sous l'autorité de la direction de la sécurité de l'agglomération parisienne et la direction régionale de police judiciaire, qui regroupe elle-même des services territoriaux et des brigades spécialisées ; le reste de la police nationale, où coexistent une direction centrale de la police judiciaire avec des offices et des services territoriaux et la direction centrale de la sécurité publique dont les services d'investigation organisés par direction départementale et circonscription de sécurité publique traitent la délinquance du quotidien.

### ***Des moyens importants et en hausse***

Les effectifs affectés à la police judiciaire - de l'ordre de 28 000 ETPT dans la police et 24 000 ETPT dans la gendarmerie, selon le périmètre retenu par la Cour - ont augmenté entre 2017 et 2022 (+6,2 % pour la police, +7,3 % pour la gendarmerie). Les dépenses de personnel (5,4 Md€) sont en hausse de 11 % depuis 2017, sous l'effet de l'augmentation des effectifs et de revalorisations salariales.

Les dépenses de fonctionnement spécifiques à la police judiciaire et pouvant être isolées sont, d'une part, les frais de justice imputés sur le budget du ministère de la Justice (558 M€ en 2021) et, d'autre part, les frais de rémunération des informateurs judiciaires (FRIJ) et les frais d'investigation, de renseignement, de protection ou d'intervention (FIRPI), de l'ordre de 3,3 M€. Le déploiement du plan d'actions de maîtrise des frais de justice engagé par le ministère de la justice a pour objectif de contenir une augmentation importante sur la période (+27 % au total et +70 %, rapporté au nombre de dossiers).

### ***Des indicateurs de résultat en dégradation***

En 2019, 4,5 millions d'affaires sont arrivées dans les parquets dont 3,1 millions ont été enregistrées, les autres étant classées sans suite. Sur ces 3,1 millions, aucun auteur n'était identifié dans 38 % des cas.

Alors que le niveau des « faits constatés » par la police et la gendarmerie et constituant une infraction, demeure stable sur la dernière décennie (2,4 millions de faits constatés en moyenne entre 2010 et 2019), les taux d'élucidation ne progressent pas, voire se détériorent. Ainsi, les taux d'élucidation ont connu une baisse sur plusieurs grands agrégats : -12 points sur les violences crapuleuses, - 15 points sur les violences sexuelles (les faits constatés ayant augmenté), - 2 points sur les atteintes aux biens, - 16 points sur les infractions économiques et financières.

### *De grandes différences entre police et gendarmerie*

La Cour s'est attachée à analyser l'activité de police judiciaire en termes de flux entrant, stocks et flux sortant.

La répartition entre police et gendarmerie : Plus de la moitié des actes de délinquance sont commis dans seulement 1 % des communes, qui se trouvent être les plus peuplées et relèvent de la compétence de la police. Cette répartition se retrouve dans celle des procédures en cours d'investigation dans les services. Au 31 décembre 2021, la police totalisait 81 % des procédures non clôturées (soit 2,13 millions), contre 19 % pour la gendarmerie (491 000). Il convient toutefois d'être prudent dans l'interprétation de ces chiffres, car les données utilisées ne comprennent pas les contraventions. D'autres sources d'information corroborent toutefois ces ordres de grandeur mais avec des nuances : les données des outils de rédaction des procédures, qui intègrent les délits et contraventions routières, donnent une répartition de 2/3 pour la police et 1/3 pour la gendarmerie ; les données du fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) renseigné par les deux forces, révèlent que 7 dossiers sur 10 sont issus de la police. Au total, la répartition des procédures entre police et gendarmerie s'établit à environ deux-tiers / un tiers.

La répartition entre services généralistes et spécialisés : la quasi-totalité des procédures traitées et transmises au parquet relèvent des services généralistes. Au 31 décembre 2021, les services de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (DSPAP) et les unités territoriales de la gendarmerie totalisent 2,56 millions de procédures en stock, soit 98 %, contre 54 830 procédures pour la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris et les unités de recherche de la gendarmerie. Néanmoins la complexité et la gravité des affaires traitées par les différents services et les diligences qui en résultent ne sont pas comparables.

L'analyse territoriale de l'activité de police judiciaire en proportion des effectifs illustre une situation globalement plus favorable pour la gendarmerie.

Sur la base de la carte de répartition police/gendarmerie, on peut esquisser une typologie de départements à « dominante police » (zones urbaines), à « dominante gendarmerie » (départements ruraux) ou « mixtes ».

Quel que soit le type de département, la police reçoit toujours une proportion des infractions supérieure à sa part dans les effectifs affectés à la police judiciaire dans le département. C'est le cas pour tous les types d'affaires, sauf pour les violences sexuelles et les cambriolages où les gendarmes traitent une proportion plus élevée que leur part dans les effectifs. Pour la masse des procédures relatives à des faits de faible gravité, la saisine est de fait le plus souvent réalisée en fonction des compétences territoriales de chacune des forces et du lieu de dépôt de plainte. Le choix par l'autorité judiciaire du service d'enquête entre police et gendarmerie ou entre services généralistes/spécialisés intervient surtout dans les affaires complexes. Corollaire de cette moindre charge, la proportion d'affaires traitées (au moins avec une diligence minimale, comme une enquête de voisinage) est légèrement plus élevée en gendarmerie et le taux d'élucidation est supérieur. Le stock d'affaires par agent est bien plus élevé en police qu'en gendarmerie dans tous les types de département.

Dans la police, les trajectoires d'évolution des effectifs sont parfois discordantes avec les niveaux d'activité.

Le portefeuille de procédures par agent permet de vérifier l'allocation des effectifs au regard du niveau d'activité.

Les écarts dans la police sont très importants. Au sein de la DCSP, la circonscription de sécurité publique (CSP) la plus sous-dotée est celle de Nice (06), avec 304 procédures par enquêteur en moyenne en 2021, et la plus dotée est celle de Conflans-en-Jarnisy (54), avec 16 procédures par enquêteur. Certaines DDSP ayant bénéficié des renforts d'enquêteurs les plus importants depuis 2017 - la Creuse (+40%), l'Eure (+40%), la Lozère (+38%) et la Mayenne (+38%) - font également partie des directions où les portefeuilles par enquêteur sont les moins élevés. C'est le cas de la Creuse, avec 50 procédures par enquêteur, ou la Lozère, avec 48 procédures alors que la moyenne de la DCSP est à 102.

A la préfecture de police, les disparités sont plus fortes encore avec un écart de près de 500 procédures par enquêteur, entre la CSP la plus sous-dimensionnée (Saint-Denis avec 555 procédures par enquêteur) et celle où les stocks sont le plus bas (Clichy-Montfermeil avec 56 procédures). On peut s'interroger sur les critères retenus pour l'allocation des effectifs d'investigation entre les directions territoriales : la direction territoriale ayant vu ses effectifs croître le plus rapidement (Val-de-Marne) est également celle où les stocks par enquêteur étaient les plus faibles en 2017 (85 en moyenne contre 159 en Seine-St-Denis).

Au sein de la gendarmerie, ces écarts territoriaux sont moins prononcés : la différence n'est que de 9 procédures par agent entre le département le moins bien doté (la Vienne) et le mieux doté (la Lozère).

La Cour a, à plusieurs reprises, critiqué les modalités d'allocation des effectifs dans la police qui ne prennent pas suffisamment en compte les niveaux d'activité. Par ailleurs, les écarts très importants de volumes d'activité posent la question du réexamen au cas par cas des zones de compétences police/gendarmerie, par exemple dans les zones police enclavées dans des territoires à dominante gendarmerie. Les deux directions ont mis en avant l'effet limité de ces transferts sur l'activité de police judiciaire. La Cour considère cependant que ce réexamen serait de nature à soulager les services de police grâce au redéploiement d'effectifs de police depuis des zones à dominante « gendarmerie » vers celles qui sont sous tension.

***Des métiers et des enjeux différents : pour les services généralistes, le risque d'engorgement ; pour les services spécialisés, le défi du maintien de l'expertise***

Dans les *services généralistes*, l'activité est dominée par le traitement de la masse d'affaires qui doivent faire l'objet de tri et de hiérarchisation. La situation est particulièrement critique dans certains services, notamment de l'agglomération parisienne ou des grandes métropoles. Cet engorgement, matérialisé par des portefeuilles par enquêteur très élevés (en moyenne, 102 et 143 dans les services de sécurité publique de la police et de la préfecture de police) emporte des conséquences en termes de délaissement de certains contentieux (délinquance économique et financière), d'absence de traitement de certaines procédures qui, pour beaucoup, font l'objet de classements sans suite, et de résultats mitigés en termes d'élucidation.

Les écarts importants entre les taux d'élucidation au sein des services de police et ceux des brigades de gendarmerie, moins chargées (32 affaires par enquêteur en moyenne), l'illustrent. Une explication réside dans l'organisation du travail en gendarmerie qui, à l'inverse de la police, privilégie la polyvalence. En outre, la gendarmerie bénéficie d'un vivier d'officiers

de police judiciaires (OPJ), dont le nombre est double par rapport à la police (environ 33 000 contre 17 000 en 2021), alors qu'elle traite beaucoup moins de dossiers.

Les *services spécialisés* avec un nombre d'affaires par enquêteur bien moindre par rapport aux services généralistes (moins de 10) enregistrent des taux d'élucidation plus élevés. L'enjeu pour ces services réside dans la nécessité de s'appuyer sur des profils d'enquêteurs aguerris et bien formés. Pour s'adapter aux évolutions de la criminalité, ils doivent pouvoir disposer d'outils d'aides à l'enquête de pointe (police technique et scientifique, renseignement criminel, techniques spéciales d'enquête, coopération opérationnelle policière, etc.).

La police judiciaire du haut de spectre souffre plus qu'ailleurs de la dualité entre police et gendarmerie, susceptible de générer des concurrences. La faible mixité dans la composition des offices rattachés à chacune des forces ou la coexistence de deux entités chargées de lutter contre la cybercriminalité (OCLCTIC et C3N du ComCyberGend), qui cheminent en parallèle sur une thématique par nature déterritorialisée, en sont deux illustrations.

La *répartition des compétences entre services généralistes et spécialisés* est fixée par des « protocoles » du 25 avril 2006 pour la DGGN, du 20 décembre 2007 pour la DGPN et dans quatre protocoles départementaux pour la préfecture de police de Paris. Ces protocoles sont toutefois non contraignants dès lors que l'autorité judiciaire dispose de la liberté de saisine du service enquêteur. Dans les faits, une discussion s'opère souvent en amont entre les magistrats et la hiérarchie policière.

Ces documents sont anciens et mériteraient d'être actualisés pour tenir compte des évolutions de la délinquance et développer une réflexion d'ensemble sur la répartition la plus adaptée en fonction des enjeux du territoire. A titre d'exemple, dans l'agglomération parisienne, certains services d'accueil et d'information du public (SAIP), déjà saturés, sont par exemple saisis d'homicides ou d'infractions économiques et financières dont le montant du préjudice est supérieur à 1M€ alors qu'ils devraient être pris en charge par la DRPJ. A l'inverse, le niveau de saisine de la DRPJ est plus bas à Paris qu'en petite couronne sur certains contentieux en raison de problématiques propres au territoire parisien, permettant d'élucider plus d'affaires.

### ***La « crise des métiers de l'investigation » dans la police : une réalité perceptible mais mal documentée***

La « crise de l'investigation » fait l'objet d'un constat unanime au sein de la police nationale. Elle a motivé la mise en place de la *Coordination nationale de l'investigation (CNI)*, lancée en octobre 2020 et achevée en mai 2022, structure de coordination qui a fait avancer la réflexion et a préparé certaines mesures du Beauvau de la Sécurité, sans déboucher sur un plan d'ensemble. La Cour s'est attachée à analyser les différentes manifestations de cette crise d'un métier pourtant jusque-là très prestigieux et visible pour les citoyens. Les principales manifestations en sont :

- la raréfaction des enquêteurs, sur fond de frustration en raison des suites judiciaires obtenues, d'un encadrement défaillant, et de systèmes informatiques défectueux selon les propos recueillis dans les enquêtes internes ;
- des difficultés récurrentes de recrutement qui se traduit par des affectations moins recherchées en sortie d'école ;
- des risques sur la qualité des procédures, dont témoignent les remontées critiques des procureurs.

En dépit de la mise en place de la CNI, aucun état des lieux global permettant d'étayer cette crise de vocation et de fidélisation dans l'investigation n'a été réalisé, même si certaines directions métiers ont transmis à la Cour des éléments à l'occasion du contrôle qui n'apportent cependant que des éléments parcellaires. Compte tenu du peu de données disponibles, la Cour s'est appuyée sur plusieurs indicateurs RH pour mesurer la réalité de cette désaffectation.

Le déficit d'officiers de police judiciaire : certains territoires et directions sont en déficit d'officiers de police judiciaire (OPJ) dans le corps d'encadrement et d'application (CEA), qui constitue la plus grande part des enquêteurs. Par exemple, à la préfecture de police, le taux de CEA OPJ dans les commissariats (SAIP) est de 41 %, un taux particulièrement faible comparé aux taux de référence de la sécurité publique (80 %). La « cartographie des OPJ » fixe une cible à 22 000 OPJ exerçant à horizon 2023 et 27 000 d'ici 2027, contre 17 220 à fin 2020. Il faudra apprécier la réalisation de cette cible ambitieuse.

En outre, la diminution du corps des officiers de police engagée depuis 18 ans (avec la suppression du corps des inspecteurs de police) affecte le taux d'encadrement des équipes : dans les unités d'enquête de la DSPAP, ce taux d'encadrement du CEA par des officiers a connu une baisse constante depuis 2017 (-1,79 points), pour s'établir à 16,9% en 2021. Bien qu'insuffisant, ce taux au sein des services d'investigation reste néanmoins supérieur au taux d'encadrement global de ces directions, qui plafonnent à 5 % à la DCSP alors qu'il était de 9 % en 2015, et à 4,7 % à la DSPAP alors qu'il était de 7,6 % cinq ans plus tôt.

Les postes non pourvus : les services généralistes connaissent des taux de postes non pourvus sur les postes en investigation supérieurs aux autres ; ce phénomène se retrouve mais dans une proportion bien moindre dans les services spécialisés, qui restent attractifs.

Le rang de classement en sortie d'école : baromètre de l'attractivité des postes, les postes en investigation sont pourvus en fin de classement, y compris pour les commissaires.

La question de la désaffectation des métiers de l'investigation se pose davantage dans les services généralistes que dans les services spécialisés. Ces derniers peinent aussi à recruter mais demeurent attractifs et relativement préservés. Enfin, la situation est particulièrement dégradée dans certains territoires, aux premiers rangs desquels l'agglomération parisienne. A cet égard, le constat formulé par la Cour dans sa note structurelle publiée en novembre 2021 d'une « désaffectation de l'ensemble de la filière investigation au plan national et plus particulièrement dans le ressort de la préfecture de police de Paris » reste d'actualité.

Disposant de moitié plus d'OPJ alors qu'elle traite un tiers de l'activité de police judiciaire, la gendarmerie ne souffre pas de cette crise. Toutefois, en gendarmerie, les modes d'affectation qui ne reposent pas sur le volontariat rendent moins visibles les éventuelles désaffectations pour un type de métier. La gendarmerie rencontre en revanche un problème d'attractivité géographique dans certaines régions.

### ***Quels leviers d'amélioration ?***

Pour répondre aux quatre grands défis structurels – traitement des procédures en souffrance, allocation des effectifs au regard de l'activité, attractivité des métiers de l'investigation et maintien des savoir-faire pour lutter contre une délinquance qui évolue -, la Cour identifie plusieurs leviers afin d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'élucidation.

Le renforcement de l'efficacité des services généralistes et l'apurement des stocks ne sauraient passer que par des seuls renforts d'effectifs. Pour revenir à un niveau acceptable, de

l'ordre de 30 procédures par enquêteur, il faudrait en effet multiplier les effectifs d'investigation de la DSPAP de la préfecture de police de Paris par cinq et ceux de la DCSP par trois.

De même, l'absence de diligences, lorsqu'elles sont possibles, et la généralisation des instructions pénales autorisant un classement sans suite *ab initio* ne sauraient constituer des solutions satisfaisantes en termes de service rendu à la victime et conduiraient à des inégalités territoriales en fonction du degré de saturation des services.

Une première piste de solutions semble davantage résider dans une meilleure régulation de l'activité judiciaire. La meilleure connaissance de l'état des stocks des affaires, grâce au développement d'outils fiabilisés en matière de suivi de l'activité judiciaire, constitue un préalable indispensable. Les logiciels de rédaction des procédures en développement doivent comporter des volets statistiques plus performants qu'aujourd'hui. Le traitement automatisé des plaintes (qui permet par exemple d'effectuer des rapprochements) reste encore peu développé. Enfin, le renforcement de l'encadrement de proximité doit permettre de hiérarchiser davantage les actes d'enquête et de ne pas laisser des fonctionnaires, souvent en début de carrière, face à un nombre important de dossiers.

D'autres leviers visant à prévenir en amont la constitution de stocks doivent être expérimentés et évalués tels que le développement des amendes forfaitaires délictuelles (sous réserve de leur encaissement effectif) ou la médiation de proximité pour des faits sans gravité mais gênant la vie quotidienne de ceux qui en sont victimes. La régulation des flux entrants peut enfin être opérée par le développement des dispositifs de traitement automatisé et dématérialisé de certaines plaintes (pré-plainte en ligne, Thésée, projet de plainte en ligne). Cette automatisation du recueil des éléments auprès des victimes ne dispense toutefois pas d'analyse et de recoupements par des enquêteurs.

Une deuxième série de mesures a pour objectif de poursuivre les efforts menés en matière d'accueil et de prise en charge des victimes. Afin d'amorcer sa transformation numérique, le ministère de l'intérieur, qui a développé plusieurs plateformes en ligne communes aux deux forces en direction des victimes, doit faciliter le parcours des victimes dans le dépôt et le suivi de leur plainte. Les impératifs de calendrier et les objectifs spécifiques de chaque projet ne permettent pas, à ce stade, d'avoir une vision globale du projet de transformation numérique. Un effort de simplification de l'offre des téléservices doit être mené afin de faciliter le parcours des victimes.

Une troisième série de solutions vise à augmenter le temps d'enquêteurs disponibles en garantissant, de meilleures conditions d'exercice de leurs missions.

Au-delà d'outils numériques et d'aide à l'investigation (police technique et scientifique, renseignement criminel) plus performants et sources de gisements de productivité, le recentrage des missions des enquêteurs sur leur cœur de métier, en les déchargeant de « *missions périphériques* », apparaît essentiel.

A cet égard, il convient de mieux encadrer la pratique fréquente de la double audition à la demande de l'autorité judiciaire. Alors que la loi habilite les personnels à réaliser des actes d'enquête autonome, notamment des auditions, dès lors qu'il n'y a pas de recours à des mesures coercitives, les parquets demandent régulièrement aux forces de sécurité d'auditionner une nouvelle fois des mis en cause dans le cadre d'enquêtes réalisées par l'inspection du travail, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les douanes, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ou d'allocations familiales (CAF). Depuis 2017, le ministère de la Justice a diffusé cinq circulaires visant à

sensibiliser les parquets et les administrations disposant de certains pouvoirs de police judiciaire en vertu de lois spéciales. Toutefois, il apparaît que les saisines des parquets locaux persistent.

Enfin, une politique visant à favoriser de nouveaux recrutements, une meilleure formation et leur fidélisation reste à mettre en place.

Il est prématuré de mesurer les effets des récentes mesures en faveur de l'attractivité de la filière de l'investigation, mises en place en 2021 (voies d'avancement, prime OPJ) ou adoptées début 2023 dans le cadre de la LOPMI (bloc OPJ, assistants d'enquête).

Il n'est toutefois pas certain que ces mesures soient de nature à compenser la faible attractivité de la filière au regard des attentes formulées par les agents des services généralistes de la police nationale (conditions de travail, attractivité du territoire, conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, prise en compte de l'usure professionnelle, coût du logement). Mais surtout, d'autres mesures entrent en contradiction avec les objectifs de revalorisation des métiers de l'investigation : autres dispositifs d'avancement (classement de certaines circonscriptions en zone « secteurs et unités d'encadrement prioritaire » - SUEP), nouveau pyramidage des grades du CEA. Ainsi, sous l'effet d'un dialogue social dynamique, toute mesure spécifique à une filière perd rapidement son caractère préférentiel.

L'accent doit ainsi être porté sur la structuration et la définition de parcours de carrière propres aux métiers de l'investigation. En somme, il faut désormais « donner du contenu » à l'objectif affiché de création de filières métier.

### *Un projet de réorganisation qui suscite des interrogations*

Annoncés dès le livre blanc sur la sécurité intérieure de 2020, le projet de réorganisation de la police nationale et l'intégration au sein d'une seule filière de l'ensemble des services en charge de la police judiciaire visent, d'une part, à créer cinq grandes filières (police aux frontières, renseignement territorial, police judiciaire, sécurité et paix publiques, ressources humaines, finances et soutien), pilotées au niveau central par une direction nationale (direction de la police judiciaire (DNPJ) pour la filière judiciaire), et d'autre part, à unifier la gouvernance des différents services de la police nationale présentes localement sous l'autorité d'un directeur départemental unique, à l'échelle du département avec la création des directions départementales de la police nationale (DDPN). Le projet de réforme ne concerne pas à ce stade la préfecture de police de Paris, qui compte pour 20 % de la délinquance nationale (et une part plus importante du « haut du spectre »). Des expérimentations ont été menées en 2021 et 2022 dans huit départements en métropole, après la mise en place de directions territoriales de la police nationale en outre-mer.

Le projet de réforme a suscité des inquiétudes, en l'absence d'un premier bilan des expérimentations réalisé par la DGPN ou d'un projet permettant de mieux comprendre la nouvelle organisation projetée (en particulier l'articulation entre les différents échelons territoriaux). Tout en se déclarant favorable à la création des DDPN, la mission inter-inspections (IGA-IGPN-IGJ) chargée d'en dresser le bilan a recommandé, dans son rapport de février 2023, que soient apportées différentes garanties nécessaires pour les services actuels de la police judiciaire et pour l'autorité judiciaire.

Il est difficile d'apprécier les implications de la réorganisation envisagée, aux contours encore incertains. Plusieurs écueils sur la conduite du projet sont à relever. Les inquiétudes suscitées par le projet se sont cristallisées sur la création des DDPN et plus largement, de la réconciliation de deux cartographies des services (sécurité publique et police judiciaire) qui ne

se recoupent pas. Il est regrettable que la présentation de la réorganisation de l'échelon central, qui affirme un rôle de pilotage stratégique à la future DNPJ ainsi qu'aux offices, et l'élaboration d'une doctrine pour la filière judiciaire ne soient intervenues que dans un second temps, après l'annonce de la généralisation des DDPN.

Certes, la réorganisation est susceptible de favoriser une meilleure coordination entre les services et de créer des synergies en matière de bonnes pratiques, de formation, de diffusion d'information, ou d'appuis. Toutefois, elle n'est pas en soi de nature à répondre à la situation très dégradée du traitement de la délinquance du quotidien et la crise multifactorielle que traverse l'investigation dans la police, présentées par la Cour dans le présent rapport. Il convient par conséquent d'éviter que cette réforme ne soit mise en œuvre comme un simple « renfort » par les services spécialisés aux services de proximité. Si tel était le cas, il est à craindre que le phénomène de saturation des services généralistes ne s'étende à d'autres services.

Faute d'un projet plus élaboré sur la structuration de la filière « police judiciaire », la réorganisation n'aborde pas les enjeux de ressources humaines, tels que la nécessité de définir des parcours de carrières plus cohérents au sein des métiers de l'investigation, ce que la Cour, ainsi que l'ensemble des interlocuteurs auditionnés, recommandent. D'autres points restent également à préciser sur le plan organisationnel : qui assurera l'autorité fonctionnelle ou hiérarchique sur les services ? quelle place sera donnée aux services interdépartementaux ? Comme l'ont signalé les inspections générales dans leur rapport de février 2023, ces questions concernant la police judiciaire s'inscrivent dans le contexte plus large d'une réforme presque générale de la police nationale, impliquant également les fonctions support (RH, budget, numérique, formation...). La Cour partage les préoccupations des inspections sur la nécessité d'articuler ces différents exercices.

Dans ce contexte, le calendrier du déploiement de la réforme à fin 2023 apparaît très ambitieux. Le travail à accomplir sur les plans règlementaire (adaptation des textes) et organisationnel est considérable. La nécessité de disposer d'une police pleinement opérationnelle pour les Jeux Olympiques à l'été 2024 est une contrainte supplémentaire à prendre en compte.

Sur le plus long terme, il est essentiel que l'État préserve des services de haut niveau aptes à lutter contre des réseaux de criminalité organisée de toute nature (drogue, traite des êtres humains...) aux capacités d'action en évolution permanente et aux moyens financiers considérables.

## RECOMMANDATIONS

### **Accroître les coopérations et synergies entre services généralistes et spécialisés**

1. Réviser les critères de répartition des affaires entre les différents niveaux de service, pour tenir compte des évolutions et des problématiques territoriales de la délinquance (DACG, DGPN, DGGN, PP).

7. S'assurer de la diffusion et des échanges d'informations entre les services ayant besoin d'en connaître, grâce à la mise en place d'une interface destinée au renseignement criminel (DGGN, DGPN, PP).

### **Améliorer les conditions d'exercice des missions de police judiciaire**

2. Développer, dans le cadre de l'évolution des logiciels de rédaction des procédures (LRP), un module spécifique de suivi de l'activité judiciaire (DGPN, DGGN, PP).

3. Diffuser le bilan de l'expérimentation en matière de médiation préalable de proximité pour le traitement des différends de faible gravité afin d'apprécier l'intérêt de développer ce dispositif (DGPN, DGGN, DACG, PP).

5. En lien avec les administrations concernées, éviter de faire réaliser des actes d'enquête par des OPJ des forces de sécurité intérieure lorsque des personnels d'autres administrations sont dûment habilités par la loi (DACG).

6. Améliorer l'environnement de travail numérique de l'enquêteur grâce au déploiement d'outils de mobilité et de rédaction des procédures rénovés (SGMI, DGPN, DGGN).

### **Poursuivre les efforts en matière d'accueil et d'accompagnement des victimes**

4. Dans le cadre du développement de la plainte en ligne, simplifier l'offre des téléservices pour faciliter le parcours des victimes dans le dépôt et le suivi de la plainte (SGMI, DGPN, DGGN).

### **Renforcer l'attractivité des métiers de l'investigation**

8. Comme dans la police, réserver la prime spéciale octroyée aux OPJ aux seuls militaires exerçant effectivement des missions d'OPJ (DGGN).

9. Développer les formations communes aux deux forces en matière d'investigation ; identifier les formations qui pourraient être ouvertes à des personnels d'autres administrations habilitées à réaliser des actes d'enquête (DGGN, DGPN).

10. Structurer une filière des « métiers de l'investigation » pour construire des parcours de carrière cohérents et attractifs, et mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) (DGPN).

11. Procéder à une modification du code de procédure pénale afin de confier la notation des OPJ à leurs supérieurs hiérarchiques, tout en conservant la possibilité pour le procureur de faire part de ses observations sur la manière de servir des agents. (DACG, DGPN, DGGN).

## INTRODUCTION

L'article 14 du code de procédure pénale (CPP) définit la mission de la police judiciaire (PJ) comme l'ensemble des missions qui vise à constater les infractions à la loi pénale, à rassembler les preuves et rechercher les auteurs, ainsi qu'à exécuter les délégations des juges d'instruction et à déférer à leurs réquisitions, lorsqu'une information judiciaire est ouverte.

Au sein des forces de sécurité qui font l'objet du présent rapport, la police judiciaire repose sur quatre grands acteurs du côté de la police : la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), ainsi que, pour la préfecture de police de Paris, la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) et la direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (DSPAP). L'organisation territoriale est plus intégrée du côté de la gendarmerie. Dans les deux forces, l'activité de police judiciaire distingue des services spécialisés pour traiter le « haut du spectre » et des services de proximité chargés de la délinquance « de masse », sous l'autorité des procureurs et des juges d'instruction.

La finalité de la mission de police judiciaire est d'élucider les crimes et délits en apportant les preuves nécessaires à la manifestation de la vérité, et ce faisant, de permettre aux parquets (et le cas échéant aux juges d'instruction) qui dirigent l'enquête, d'apprécier la preuve de la commission des infractions et leur imputation à la personne mise en cause. A cet égard, le présent rapport n'a pas vocation à examiner l'ensemble de la chaîne pénale (cf. annexe n°2), en particulier la réponse formulée par la Justice en bout de chaîne. Il se limite à la partie amont, c'est-à-dire l'enquête policière.

Le contrôle de la Cour des comptes a examiné l'organisation, les résultats et le cadre dans lequel s'exerce les missions de police judiciaire ainsi que les moyens humains et financiers qui lui sont affectés (partie 1), le volume et la nature de l'activité de la police judiciaire par les services qui en ont la charge et leurs principaux enjeux (partie 2), la réalité d'une « crise de l'investigation » en matière de ressources humaines (partie 3) et les réponses apportées ou en cours de mobilisation pour répondre aux différents défis des métiers de l'investigation (partie 4).

# 1 LA POLICE JUDICIAIRE : UN CHAMP TRÈS LARGE ET DES RÉSULTATS EN DÉGRADATION MALGRÉ DES MOYENS EN HAUSSE SUR LA PÉRIODE RÉCENTE

Un premier examen des données disponibles sur la période 2017-2021 permet de dresser une vision d'ensemble de l'activité très large de la police judiciaire et de ses résultats (1.1). Définie par l'article 14 du code de procédure pénale, la mission de police judiciaire recouvre une multiplicité d'acteurs (1.2). Elle s'inscrit dans un cadre juridique strict et en expansion, qui constitue autant de garanties en matière de droits de la défense qu'une réponse aux attentes très fortes des citoyens (1.3). Dans ce contexte, la Cour a procédé à la revue des moyens humains et financiers affectés à la mission de police judiciaire sur la période 2017-2021 (1.4).

## 1.1 Un champ d'activité très large, des résultats peu satisfaisants

Définie dans sa dimension fonctionnelle par l'article 14 du code de procédure pénale, l'activité de police judiciaire couvre un large spectre d'infractions à la loi pénale, réparties par typologie<sup>1</sup> dont la gravité et la complexité varient en fonction des faits et des circonstances. Cette diversité implique un traitement différencié, une implication de services d'investigation et d'appuis différents ainsi qu'une mobilisation de moyens plus ou moins sophistiqués selon la nature des faits en cause.

Il s'agit véritablement d'une « activité de masse ». La mission de police judiciaire se décline en affaires et personnes mises en cause. En 2019, le service de statistique ministériel de sécurité intérieure (SSMSI) relevait 4,5 millions d'affaires arrivées aux parquets dont 3,1 millions enregistrées, les autres étant classées sans suite. Sur ces 3,1 millions, aucun auteur n'a été identifié dans 38 % d'entre elles (les « petits X »). Les affaires enregistrées impliquent 2 millions d'auteurs : 4 % sont des personnes morales, 96 % des personnes physiques ; parmi ces dernières, 17 % sont des femmes et 11% sont des mineurs.

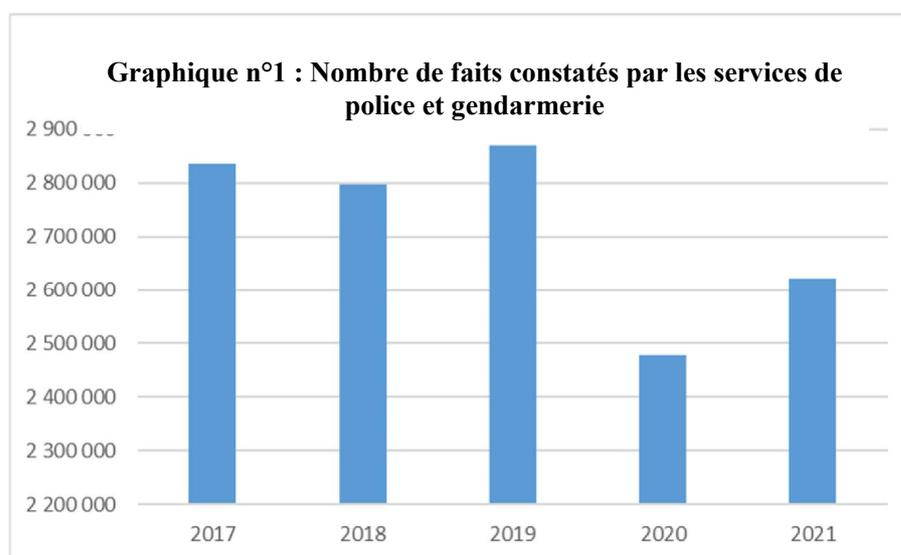
### Le cas des « petits X »

Parfois, pour certaines infractions constatées, aucun auteur n'est identifié, ne permettant pas la mise en mouvement de l'action publique et *a fortiori* le prononcé d'une sanction. C'est le cas des « petits X » qui concernent les atteintes aux biens (AAB). Bien qu'ils fassent l'objet d'une transmission à la Justice, ils sont automatiquement classés sans suite, sans qu'aucune diligence minimale ne soit réalisée. Ces petits X contribuent à des taux d'élucidation très bas en matière d'AAB, faute de mis en cause.

Alors qu'ils n'étaient jusque-là pas quantifiés, la procédure pénale numérique (PPN) prévoit désormais leur comptabilisation.

<sup>1</sup> Avec quatre grands agrégats : atteintes aux biens (AAB), atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP), escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF), lutte contre les stupéfiants. A noter, l'enquête ne prend pas en compte les délits routiers ainsi que le champ contraventionnel, dès lors que les données figurant dans l'état 4001, à partir desquelles la Cour a travaillé, ne les intègrent pas (cf. référé sur l'activité opérationnelle des forces de sécurité et ses indicateurs de résultats, juillet 2022).

Du côté des faits constatés<sup>2</sup> par les services de police et de gendarmerie en 2021, on dénombre 2,6 millions de crimes et délits (contre 2,8 millions en 2019). En 2021, d'après le SSMSI ont été commis un millier d'homicides, 75 800 violences sexuelles (55 000 en 2019), 70 600 vols avec violence, (90 700 en 2019), 157 500 violences intrafamiliales (125 700 en 2019), 149 200 violences autres (146 200 en 2019), 122 700 vols de véhicules (141 000 en 2019), 190 300 cambriolages (237 400 en 2019), 423 000 escroqueries et abus de confiance (366 400 en 2019), 583 800 vols sans violence (728 600 en 2019).



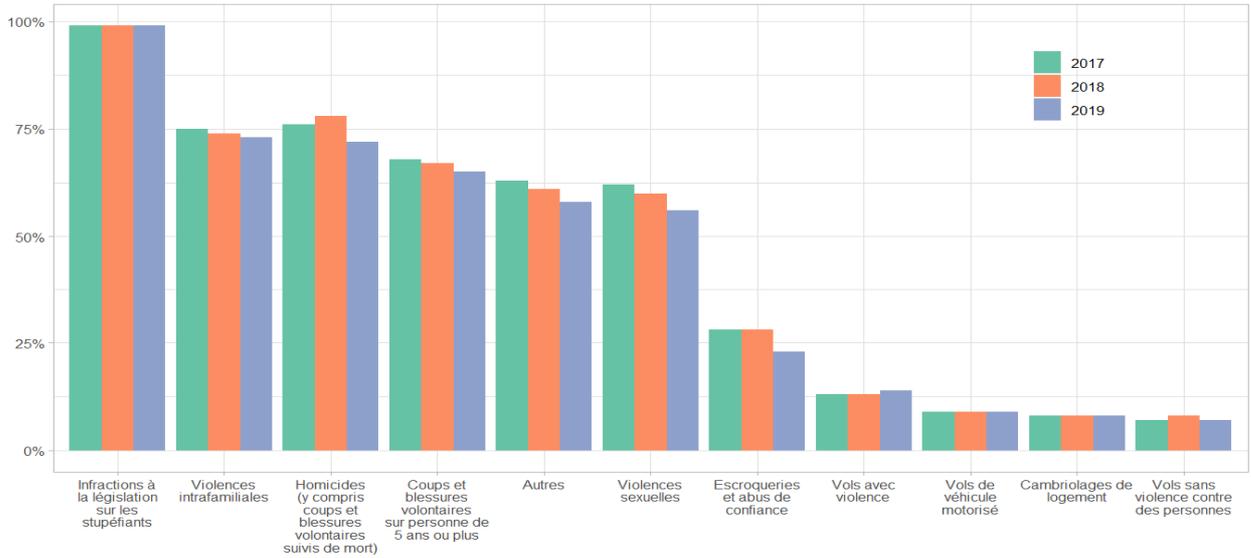
Source : Cour des comptes, d'après données du service de statistique ministériel de la sécurité intérieure.

Complément indispensable à la statistique de la délinquance enregistrée, l'enquête de victimation *Conditions de Vie et Sécurité* (CVS) est une source d'information statistiquement représentative des infractions commises (ou perçues comme telles par les victimes) en France pour une année. Elle permet d'estimer le nombre de victimes ainsi qu'un taux de dépôt de plaintes moyen de 14 %, selon les différents types d'infraction. Toutefois, ce taux doit être interprété avec prudence compte-tenu de réserves méthodologiques, ainsi que le mentionne l'encadré figurant en partie 2.1.1. Par ailleurs, toutes les infractions ne font pas l'objet d'un dépôt de plainte (flagrance ou enquêtes préliminaires des services).

Or, face à ce nombre très importants de faits, les taux d'élucidation entre 2017 et 2019 ne progressent pas, voire se détériorent (cf. graphique n°2). Sur un temps plus long, les forces de la police nationale enregistrent des performances encore plus faibles. Les taux d'élucidation ont, pour la plupart des agrégats, diminué, alors même que le niveau de faits constatés est demeuré globalement stable : entre 2010 et 2019, il était en moyenne de 2,4 millions par an contre 2,6 millions en 2021. D'après la DGPN, les taux d'élucidation ont connu une baisse sur plusieurs grands agrégats : -12 points sur les violences crapuleuses, - 15 points sur les violences sexuelles (les faits enregistrés ayant augmenté), - 2 points sur les atteintes aux biens, - 16 point sur les infractions économiques et financière

<sup>2</sup> Il s'agit de faits pour lesquels les policiers et gendarmes ont constaté l'existence d'une infraction, en nombre inférieur au nombre d'affaires enregistrées.

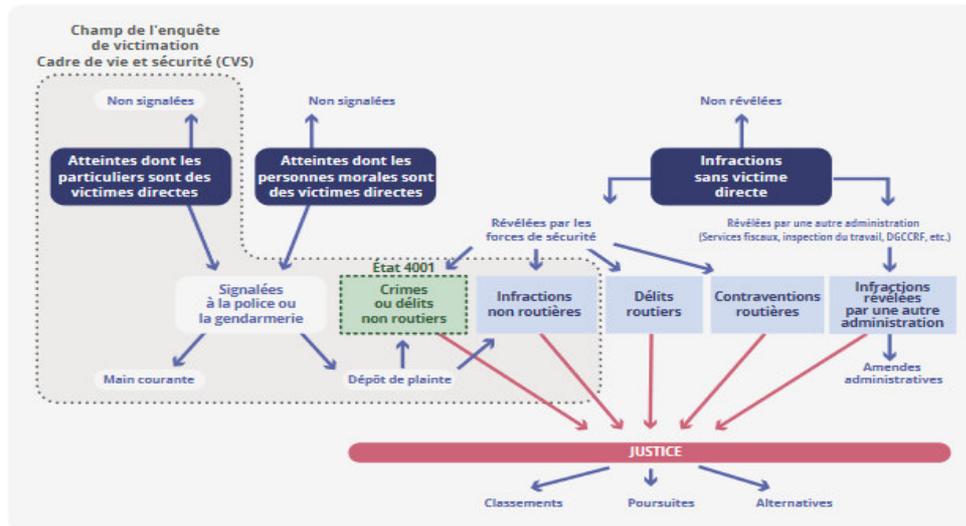
**Graphique n° 2 : Taux d'élucidation<sup>3</sup> à un an des faits enregistrés par les services de sécurité entre 2017 et 2019**



Source : Cour des comptes, d'après données INSEE Références, 2021.

Enfin, en bout de chaîne en 2019, 562 668 condamnations ont été prononcées par les juridictions compétentes dont 2 237 pour crimes, 555 726 pour des délits dont près de la moitié (221 979) pour des faits relatifs à la circulation routière et transport et 4 705 contraventions de 5<sup>ème</sup> classe. L'infographie n°1 illustre la description de l'ensemble de ce cycle.

**Infographie n°1 : Le cycle des infractions à la loi pénale**



Source : INSEE Références, Sécurité et société, 2021.

<sup>3</sup> Le taux d'élucidation à 100% en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants s'explique du fait de l'identification systématique du mis en cause soit que l'infraction soit commise en flagrant délit soit que l'interpellation de l'individu résulte d'un travail d'initiative des services enquêteurs.

## 1.2 Une multiplicité d'acteurs chargés des missions de police judiciaire

Dans sa dimension organique, la police judiciaire se décline entre services spécialisés et services généralistes (1.2.1). Sous la direction de l'autorité judiciaire, les enquêteurs de ces différents services détiennent une capacité juridique qui détermine l'étendue de leurs pouvoirs en matière de police judiciaire (1.2.2).

### 1.2.1 Une organisation déclinée en services spécialisés et généralistes

La mission de police judiciaire recouvre une organisation spécifique déclinée, pour la gendarmerie comme pour la police nationale et la préfecture de police, en services « spécialisés » et services « généralistes » (cf. infographie n°2).

Infographie n°2 : Organisation de la mission de police judiciaire



Source : Cour des comptes.

Les services spécialisés traitent les affaires du « haut du spectre », affaires complexes ou sensibles. Ils sont constitués par : (i) ceux de la DCPJ qui comprend la plupart des offices centraux (cf. tableau n°1), des brigades centrales et des services territoriaux répartis en sept zones<sup>4</sup> (cf. infographie n°3) ; (ii) sur le ressort de la préfecture de police de Paris, la DRPJ qui comporte en son sein à la fois des services territoriaux et des brigades spécialisées ; (iii) les offices et sections de recherches (SR) de la gendarmerie situées au niveau régional.

<sup>4</sup> Dans chacune des six zones (et la DRPJ de Versailles), les services territoriaux de la DCPJ se déclinent en 18 directions territoriales de police judiciaire (DTPJ, anciennement les services régionaux de la PJ) supra-départementales et 33 services de police judiciaire (SPJ, anciennes antennes de PJ), dont 14 ont compétences sur plusieurs départements. La réforme territoriale de la DCPJ est intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

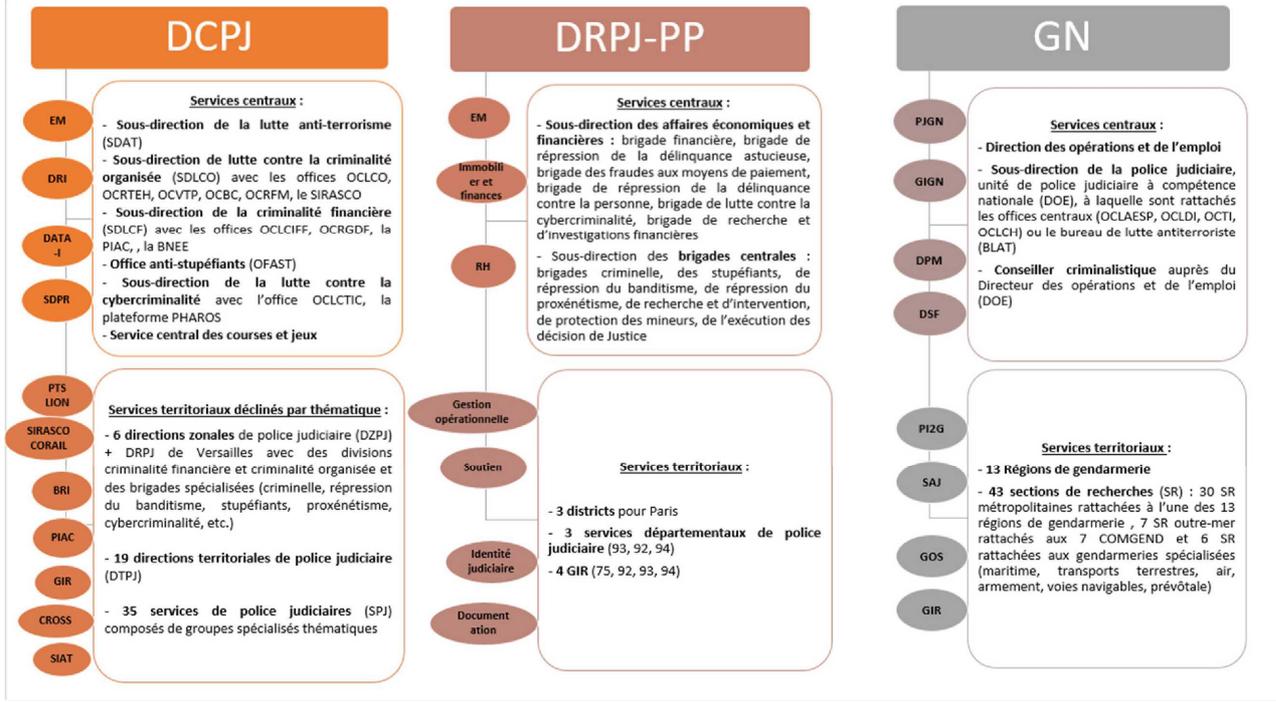
Les offices centraux (cf. tableau n°1), au nombre de 14 (la création prochaine d'un nouvel office central de lutte contre les violences faites aux mineurs est annoncée pour 2023) disposent d'une compétence nationale au titre de leur expertise policière et juridique, de leur capacité d'analyse et des formations spécialisées qu'ils assurent auprès d'autres services. Ils exercent principalement quatre missions : (i) la centralisation des informations communiquées par les services territoriaux et la mise à disposition d'une documentation opérationnelle ; (ii) la coopération internationale policière et l'interface avec les services étrangers (cf. point 2.3.3.4) ; (iii) l'analyse des évolutions dans leur domaine de criminalité ; (iv) les enquêtes d'initiative ou en exécution de délégations judiciaires et l'assistance à d'autres services d'investigation.

Tableau n° 1 : : Les offices centraux de la police judiciaire

<i>Sigles</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Nombre de personnels</i>
<b><i>POLICE NATIONALE</i></b>		
<b><i>OCRFM</i></b>	Office central pour la répression du faux monnayage	11 policiers ; 0 gendarme
<b><i>OCRTEH</i></b>	Office central pour la répression de la traite des êtres humains	18 policiers ; 0 gendarme
<b><i>OCBC</i></b>	Office central contre le trafic de biens culturels	15 policiers ; 8 gendarmes
<b><i>OCRGDF</i></b>	Office central pour la répression de la grande délinquance financière	63 policiers ; 2 gendarmes
<b><i>OLTIM (ex-OCRIEST)</i></b>	Office de lutte contre le trafic illicite de migrants	65 policiers ; 1 gendarme
<b><i>OCLCTIC</i></b>	Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication	70 policiers ; 16 gendarmes
<b><i>OCLCO</i></b>	Office central de la lutte contre la criminalité organisée	115 policiers ; 0 gendarme
<b><i>OCRVP</i></b>	Office central pour la répression des violences aux personnes	51 policiers ; 9 gendarmes
<b><i>OCLCIFF</i></b>	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales	78 policiers ; 0 gendarme
<b><i>OFAST</i></b>	Office antistupéfiants	84 policiers ; 24 gendarmes
<b><i>GENDARMERIE NATIONALE</i></b>		
<b><i>OCLAESP</i></b>	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique	81 gendarmes ; 3 policiers
<b><i>OCLTI</i></b>	Office central de lutte contre le travail illégal	30 gendarmes ; 0 policier
<b><i>OCLCH</i></b>	Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre	24 gendarmes ; 2 policiers
<b><i>OCLDI</i></b>	Office central de lutte contre la délinquance itinérante	87 gendarmes ; 13 policiers

Source : Cour des comptes, d'après le rapport de l'IGA, « Evaluation des offices centraux de la police judiciaire », avril 2022.

**Infographie n°3 : Services spécialisés chargés de la police judiciaire : police (DCPJ), Préfecture de police de Paris (DRPJ-PP) et gendarmerie (GN)**



Source : Cour des comptes, d'après données DCPJ, DRPJ-PP et DGGN/DOE.



Source : DCPJ.

Les services généralistes, adossés à une activité de voie publique dans la police, sont répartis entre (i) la DCSP à travers ses services d'investigation de proximité, les sûretés urbaines (SU<sup>5</sup>) localisées au sein des 280 circonscriptions de sécurité publique (CSP) regroupées en directions départementales de sécurité publique (DDSP), et (ii) la DSPAP de la préfecture de police de Paris qui exerce des missions similaires aux SU sur le ressort de l'agglomération parisienne (services d'accueil et d'investigations de proximité ou SAIP). Du côté de la gendarmerie, l'activité de police judiciaire du quotidien est confiée aux unités territoriales généralistes (brigades territoriales autonomes, BTA, et communautés de brigade, COB). Dans les deux forces, les services généralistes en charge du traitement de la « petite » délinquance gèrent les conséquences judiciaires des interventions quotidiennes des collègues opérant sur la voie publique et ont un rôle essentiel d'accueil du grand public pour le traitement des plaintes.

Entre les deux, un niveau intermédiaire a vocation à se saisir d'affaires plus délicates (moyenne délinquance) et à jouer un rôle d'appui auprès des services de premier niveau : sûretés départementales (SD) et territoriales (ST) à la DCSP et à la DSPAP ; brigades de recherche (BR) en gendarmerie.

Enfin, l'administration centrale (DGPN et DGGN) assure des fonctions de coordination, de pilotage, de recueil et de diffusion de l'information et d'élaboration des textes et de la doctrine d'emploi.

### **Des services d'enquête présents également dans d'autres administrations**

Au-delà des forces de sécurité intérieure, certaines administrations disposent de services d'enquête qui assurent des missions de police judiciaire. C'est le cas par exemple du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), créé le 1er juillet 2019. Issu du regroupement du service national de douane judiciaire (SNDJ) et des officiers fiscaux judiciaires, le SEJF est un service spécialisé dans la répression de la délinquance douanière, financière et fiscale et commun entre les douanes et les finances publiques.

### **1.2.2 Des habilitations à exercer tout ou partie des missions de police judiciaire sous la direction de l'autorité judiciaire**

Le champ de la mission de police judiciaire s'analyse également au regard de la détention de la capacité juridique par des personnels habilités à l'exercer. Or, les compétences en matière de police judiciaire, notamment pour réaliser les actes les plus fondamentaux de l'enquête, comme le placement en garde à vue, varient selon que les enquêteurs disposent de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ), d'agent de police judiciaire (APJ) ou d'agent de police judiciaire adjoint (APJA). L'annexe n°3 précise ces compétences en fonction de la qualité juridique. Cette qualité est détenue soit en raison du statut soit de la réussite à un examen (le « bloc OPJ »). Dans ce dernier cas, elle fait l'objet pour les OPJ d'une habilitation préalable par le parquet général du ressort du lieu d'affectation, qui n'est délivrée que si l'intéressé est affecté à un emploi comportant l'exercice des fonctions d'OPJ.

Les enquêteurs accomplissent leurs investigations sous la direction de l'autorité judiciaire, parquets ou magistrats instructeurs. Le système français repose en effet sur le principe de la compétence exclusive du ministère public pour exercer l'action publique. Le parquet joue un triple rôle (cf. encadré) : il dirige, surveille et contrôle l'enquête ; il décide de

---

<sup>5</sup> Les sûretés urbaines sont elles-mêmes composées du GAJ (groupe d'appui judiciaire en charge du « tout-venant ») et d'unités d'enquête spécialisées (par ex. protection des mineurs).

l'opportunité des poursuites et requiert la peine lors du jugement ; il exécute, enfin, les décisions de justice. Bien que les magistrats et les OPJ relèvent de structures différentes, ils entretiennent une relation partenariale étroite dans la conduite d'une enquête.

#### **Le rôle de l'autorité judiciaire dans la direction de l'enquête**

La police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République, tant qu'une information n'est pas ouverte ; le juge d'instruction prend alors la direction de l'enquête (3 % de l'activité pénale).

Le procureur de la République doit être informé des crimes, délits et contraventions, sans délai par les OPJ. En réalité, ils ne sont avisés immédiatement que pour les infractions les plus graves ou qui nécessitent des actes rapides d'enquête. L'orientation pénale est décidée par la permanence des parquets qui gère le traitement en temps réel au téléphone, après communication par les OPJ des différents éléments (infraction, existence ou non de victimes, préjudice etc.). Pour le reste, les orientations pénales sont données à la réception des procédures au parquet, une fois closes, même si le procureur doit être informé de l'enquête préliminaire menée à l'initiative des OPJ et commencée depuis plus de six mois.

Le procureur ou le juge d'instruction a le libre choix de requérir le concours de l'une ou l'autre force et le service qui sera en charge des investigations. Le choix est opéré entre police et gendarmerie, généralement en fonction des compétences territoriales de chacune des forces, puis en interne, entre service spécialisé ou généraliste. Des protocoles ont été signés entre la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et les deux directions générales ainsi qu'avec la préfecture de police, afin « d'orienter » le choix des magistrats sur la saisine (cf. annexe n°9).

Le parquet ou le juge d'instruction définit une stratégie d'enquête et procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. Il décide de l'engagement des « frais de justice » (cf. point 1.4.2.3), ensemble des dépenses indispensables à la manifestation de la vérité (examens médicaux, expertises génétiques, écoutes téléphoniques, interprétariat). Il peut se rendre sur les lieux d'un crime ou d'un délit et accomplir tous les actes de police judiciaire dans le cadre de la flagrance ou prescrire aux OPJ de poursuivre les opérations. Le procureur ou le juge d'instruction reçoit les plaintes, uniquement avec constitution de parties civiles pour ce dernier, et les dénonciations.

### **1.3 Une mission qui s'exerce dans un environnement contraignant**

La mission de police judiciaire s'exerce dans un cadre juridique strict, compte tenu des prérogatives dont disposent les enquêteurs et qui peuvent porter à la liberté individuelle (1.3.1). Pointées par les acteurs comme un facteur de complexité, les exigences de la procédure pénale (1.3.2) ainsi que les nombreuses évolutions en matière d'infractions (1.3.3) nécessitent une mise à niveau permanente des connaissances des enquêteurs. La mission de police judiciaire s'exerce enfin dans un contexte d'une demande sociale forte et de l'émergence de nouveaux contentieux (1.3.4).

#### **1.3.1 Un cadre juridique strict**

À rebours de la police administrative, par nature préventive, la police judiciaire a une finalité répressive. Les missions des enquêteurs affectés en service d'investigation s'inscrivent dans un cadre légal et procédural strict.

Le code pénal et le code de procédure pénale (CPP) définissent plusieurs cadres d'enquêtes : flagrance, enquête préliminaire et information judiciaire. Chaque cadre obéit à un régime spécifique et emporte pour les enquêteurs des pouvoirs plus ou moins importants<sup>6</sup>.

L'enquête policière se matérialise par la réalisation d'actes de police judiciaire encadrés par des délais et des procédures. Ces actes d'enquête sont consignés dans des procès-verbaux et rapports transmis au ministère public ainsi que des réquisitions<sup>7</sup>. L'annexe n°4 illustre un exemple des modalités qu'un enquêteur doit réaliser lors d'une garde à vue. Ces actes viendront alimenter le dossier judiciaire à l'occasion de la clôture et lors de sa transmission au parquet.

### 1.3.2 La « complexité » du code de procédure pénale, pointée par les acteurs

Les enquêteurs et les magistrats soulignent unanimement une « lourdeur » accrue de la procédure pénale. Dans le cadre du baromètre réalisé pour le Beauvau de la sécurité, 94 % des 6 383 répondants estiment que « *la procédure pénale est trop complexe* ».

#### 1.3.2.1 Une procédure exigeante, en réponse au renforcement des droits de la défense

L'analyse sur une période longue du code de procédure pénale montre qu'il s'est considérablement étoffé. Le code comprend actuellement 3 200 pages et a fait l'objet de 53 versions en 2021, soit autant qu'entre son année d'entrée en vigueur (1957) et 1974. Le nombre d'articles législatifs est passé de 1 722 en 2008 à 2 403 en 2022 (+ 40%). Par ailleurs, l'existence de trois cadres d'enquête ne contribue pas à la lisibilité de la procédure et conduit à traiter des affaires de niveau de gravité différent avec des prérogatives identiques.

L'annexe n°4 illustrant les modalités procédurales liées à la gestion d'une garde à vue offre également un bon exemple des exigences de la procédure pour les enquêteurs. Le régime de garde à vue est le résultat d'un équilibre entre la situation de la personne privée de liberté et l'objectif des enquêteurs de faire émerger la vérité. L'encadrement, tant dans la durée que sur le plan procédural, qui se traduit dans le nombre d'actes de procédure réalisés par un OPJ, constitue autant de garanties pour le gardé à vue dont le manquement est sanctionné par la nullité de l'acte irrégulier. Depuis l'entrée en vigueur du CPP, le régime de la garde à vue a fait l'objet de multiples modifications sous l'influence des juges national et européen<sup>8</sup>, qui ont contribué à renforcer le droit à l'assistance d'un avocat.

Plus globalement, selon le ministère de l'intérieur, « *deux tiers des procès-verbaux (PV) composant une procédure répondraient, en moyenne, à des exigences formelles de la procédure pénale* »<sup>9</sup>. Il n'a cependant pas été possible de mesurer le temps consacré à la formalisation d'actes d'enquête et déterminer la part consacrée à l'investigation au sens strict.

<sup>6</sup> Le cadre d'enquête de flagrance (art. 53 du CPP) octroie des pouvoirs importants aux enquêteurs. L'objectif est de mettre fin le plus rapidement possible au trouble causé par l'infraction et conserver les preuves. A l'inverse, le cadre de l'enquête préliminaire, dont les pouvoirs sont définis aux articles 75 à 78 et suivants du CPP, est moins coercitif (par ex demande du consentement de la personne à auditionner, information obligatoire du parquet).

<sup>7</sup> Réquisitions à personne qualifiée, aux fins d'autopsie judiciaire, à manouvrier, à opérateur de télécommunication, aux fins de remise de documents, de remises de données informatiques ou d'établissement d'une copie.

<sup>8</sup> Voir par exemple : Cons. const., 30 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC ; CEDH, 14 oct. 2010, n° 1466/07, Brusco c/ France. – CEDH, gr. ch., 9 nov. 2018, n° 71409/10, Beuze c/ Belgique.

<sup>9</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b5185\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b5185_etude-impact.pdf)

### 1.3.2.2 La simplification : une thématique ancienne et récurrente

Ce constat d'une « complexification » de la procédure pénale n'est pas nouveau et a été formulé en juillet 2014 par Jacques Beaume dans son rapport sur la procédure pénale<sup>10</sup>. La thématique de la simplification de la procédure pénale a fait l'objet d'un des groupes de travail des États généraux de la Justice<sup>11</sup>, qui préconisait de procéder à la réécriture du CPP.

Dans le cadre du plan d'action du 5 janvier 2023, le Garde des sceaux a annoncé un programme de « *refonte à droit constant du code de procédure pénale* », devenu « *illisible et inadapté* » selon ses termes, ainsi que la définition d'un nouveau cadre d'enquête de flagrance. Les États généraux<sup>11</sup> avaient écarté toute évolution vers une « oralisation » de la procédure, sur le modèle anglo-saxon, de nature à remettre en cause le régime du droit de la preuve actuel.

### 1.3.3 De nouvelles infractions exigeant des connaissances actualisées

Au-delà d'un cadre procédural qui s'étoffe, le droit pénal s'est considérablement enrichi. Le code pénal comprenait en 2022 1 291 articles contre 1 210 en 2012 et 978 en 2002 (cf. graphique n°3). Ce phénomène se manifeste par la création de nouvelles infractions ou le durcissement des sanctions pour des infractions existantes. M. François Molins soulignait en janvier 2022 l'« *inflation législative et une « fait-diversification » du droit pénal avec des lois suscitées par l'émotion et dont la qualité, notamment en termes de cohérence du droit et de lisibilité de la norme, laissent parfois à désirer* »<sup>12</sup>. De même, le groupe de travail des États généraux de la Justice<sup>13</sup> dressait ce même constat d'une extension continue du champ du droit pénal.

#### Quelques exemples récents de nouvelles infractions

À la suite de l'attentat contre Samuel Paty, la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a créé un nouveau délit (article 223-1-1 du code pénal) de mise en danger d'une personne par la diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle permettant d'identifier ou de localiser une personne aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne.

Reprenant l'une des propositions de la convention citoyenne pour le climat, la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience a « *renforcé la protection judiciaire de l'environnement* » (titre VII de la loi) en créant de nouveaux délits, tels que ceux de mise en danger de l'environnement (article L.173-3-1 du code de l'environnement), de délit général de pollution des milieux (art. L. 231-1 et L. 231-2) ou encore de l'écocide (art. L. 231-3).

La loi n°2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a créé une infraction d'outrage sexiste (art. 621-1 du code pénal) pour sanctionner le harcèlement de rue. La LOPMI en a fait un délit pour les faits les plus graves, passibles de contraventions de 5ème classe.

<sup>10</sup> Rapport au garde des sceaux, ministre de la Justice sur la procédure pénale de Jacques Beaume, juillet 2014.

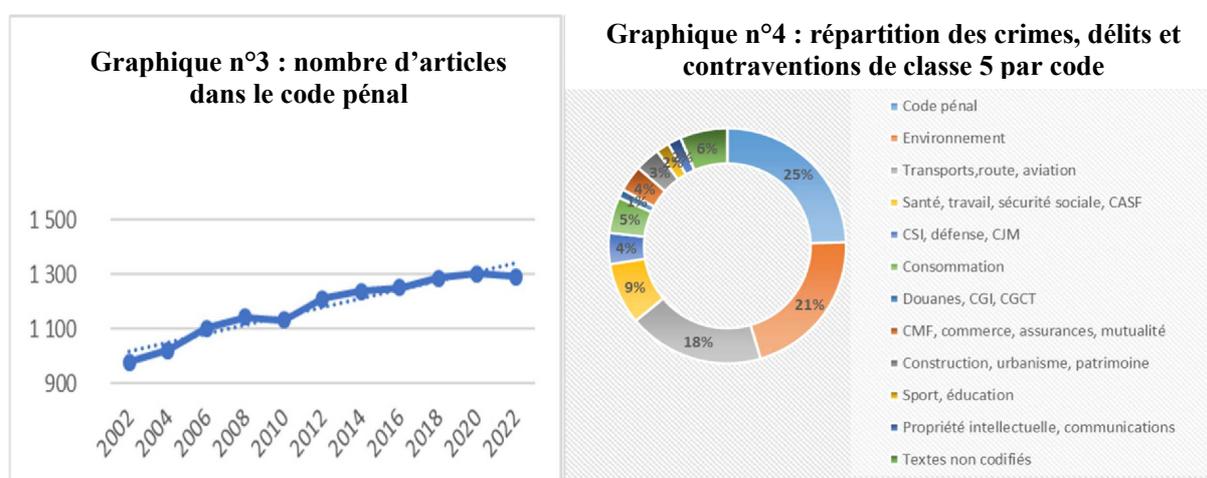
<sup>11</sup> Annexe 13 *Rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale*, États généraux de la Justice.

<sup>11</sup> [Rapport du Comité des États généraux de la Justice](#) « Rendre justice aux citoyens », avril 2022, publié le 8 juillet.

<sup>12</sup> Molins François, [Allocution solennelle de rentrée 2022](#), 10 janvier 2022.

<sup>13</sup> *ibid.*

De même, l'examen de la nomenclature « nature des infractions » (Natinf), créée par le ministère de la Justice en 1978 pour les besoins de l'informatisation du casier judiciaire et des juridictions pénales, donne la mesure de l'impact de l'activité normative sur le travail des enquêteurs. Cet outil d'identification unique, qui recense les infractions pénales, est fondamental pour les services d'enquête dès lors que la nature de l'infraction est systématiquement renseignée dans les logiciels d'enregistrement des procédures. Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, 16 193 infractions, dont 15 700 infractions pénales différentes, étaient référencées par un code « Natinf ». Pour l'année 2021, l'activité des tribunaux correctionnels s'est concentrée à 90 % sur 157 codes Natinf, dont 5 ont été créées postérieurement à 2017. Au premier semestre 2022, les textes ayant une incidence pénale depuis 2017 ont entraîné la création de 1 714 infractions soit, en moyenne, 285 par an. Par ailleurs, 75 % des infractions sont codifiées dans d'autres codes que le code pénal (cf. graphique n°4), signe d'une « sectorialisation » du droit pénal.



Source : Cour des comptes, d'après les indicateurs de suivi de l'activité normative (code pénal), SGG et d'après données DACG/PEPP.

### 1.3.4 Une demande sociale forte, couplée à l'émergence de nouveaux contentieux

Ce mouvement de pénalisation peut s'expliquer, en premier lieu, par une judiciarisation accrue des rapports sociaux. Le constat d'un durcissement des rapports sociaux, notamment pour les différends du quotidien (petits trafics, rodéos, dégradations, insultes, différends de voisinage) a été exacerbé après les confinements. Or, ces faits se matérialisent par un recours accru aux services de police, voire un dépôt de plainte, et alimentent leur engorgement sans qu'une réponse ne soit apportée. Selon le tableau n°2, le nombre de personnes reçues chaque mois au sein des SAIP de l'agglomération parisienne a augmenté de 72 % entre 2020 et 2022 et le nombre de victimes de 20 %. La part de plaintes augmente certes légèrement mais génère un surplus de 10 000 plaintes par mois.

Tableau n° 2 : Indicateurs sur l'accueil dans les SAIP (DSPAP), 2020-2022

Année	Nombre de mois pris en compte	Nombre de personnes reçues (moyenne mensuelle)	Nombre de victimes reçues (moyenne mensuelle)	Nombre de main courantes (moyenne mensuelle)	Nombre de plaintes (moyenne mensuelle)	Part des plaintes en % (moyenne mensuelle)
2020	9	79 914	48 665	8 472	40 193	82,6%
2021	12	98 943	56 608	9 578	47 030	83,1%
2022	4	137 530	58 832	8 567	50 266	85,4%

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DSPAP.

En second lieu, ce mouvement se comprend dans un contexte d'attentes des citoyens en faveur d'une réponse pénale plus forte sur des thématiques qui n'étaient pas ou peu traitées. Cette demande sociale est exacerbée par le traitement médiatique de certaines affaires. Le contentieux des violences intra-familiales et conjugales en est l'un des exemples caractéristiques (cf. encadré). Il en résulte une forte préoccupation des enquêteurs, comme des parquets, d'être mis en cause en cas d'échec. Les enquêtes récentes de l'inspection générale de la police nationale (IGPN)<sup>14</sup> à la suite de féminicides illustrent à cet égard une quadruple responsabilité : (i) administrative avec le risque de sanctions disciplinaires en cas de manquement professionnel constaté, (ii) pénale avec un risque de mise en cause pour mise en danger d'autrui si la protection de la personne s'est avérée défailtante, (iii) publique avec la médiatisation d'affaires récentes et (iv) humaine face à un drame n'ayant pu être évité.

Par ailleurs, de nouveaux modes opératoires et problématiques apparaissent sous l'effet des évolutions technologiques : c'est ainsi le cas des escroqueries numériques ou de la haine en ligne, avec le développement des réseaux sociaux.

#### Le traitement des violences intra-familiales et conjugales

Quatre lois ont été promulguées, en quatre ans en la matière<sup>15</sup>. Par ailleurs, l'infraction du viol, définie à l'article 222-23 du code pénal, et celles d'agression sexuelle ou du viol sur mineur, définies aux articles 222-1 à 222-33-1, ont été modifiées deux fois au cours du quinquennat. Depuis le Grenelle contre les violences conjugales organisé en 2019, l'augmentation du nombre de faits et le recueil plus fort de la parole des victimes, le traitement de ce contentieux est devenu prioritaire pour les forces de sécurité intérieure avec un objectif affiché de « zéro stock ». L'importance accordée à ce contentieux s'illustre également dans neuf directives et instructions de politique pénale diffusées par la chancellerie en 2020 et 2021 ou par l'annonce du doublement à 4000 du nombre d'enquêteurs spécialisés.

Cette priorité passe par une « *judiciarisation systématique* », c'est-à-dire la prohibition du recours à la main courante et un dépôt systématique de plainte de la part de la victime ou à défaut, si elle ne souhaite pas porter plainte, la rédaction d'un PV de renseignement judiciaire ou l'ouverture d'une enquête d'initiative. Elle s'accompagne de la mise en œuvre de mesures de protection vis-à-vis de la victime

<sup>14</sup> Plusieurs féminicides impliquant des conjoints ou ex-conjoints connus des services de police ou de la Justice ont fait l'objet d'inspections de la part de l'IGA et l'IGPN (Hayange, Douai, Mérignac).

<sup>15</sup> Loi n°2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ; loi n°2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille ; loi n°2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales et loi n°2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels.

avec l'évaluation du danger encouru au moyen de la « grille d'évaluation du danger »<sup>16</sup>, la recherche systématique d'armes de l'auteur des violences, le placement en garde à vue du mis en cause présumé et l'information systématique de la hiérarchie et de l'autorité judiciaire.

Ce triple phénomène, qui n'est pas propre à la France, est pris en compte dans la définition des grandes orientations de la politique pénale générale du garde des sceaux, déclinées et adaptées ensuite au niveau local par les procureurs généraux en fonction des problématiques propres à chaque territoire. Il en résulte pour les enquêteurs une difficile conciliation entre les différentes priorités de politique pénale qui couvrent un champ très large<sup>17</sup>.

## 1.4 Des moyens croissants affectés à la mission de la police judiciaire

Les moyens affectés à la mission de police judiciaire concernent principalement les effectifs qui composent les différents services (1.4.1), au premier rang desquels les services généralistes. Il en résulte des dépenses de personnel prépondérantes et en hausse, du fait de revalorisations salariales et de plans de renfort. Les dépenses de fonctionnement destinées spécifiquement à la police judiciaire ne sont que partiellement identifiables rendant difficile la détermination d'un coût complet de la mission de police judiciaire (1.4.2). Parmi elles, la Cour a analysé les dépenses propres à la police judiciaire (frais de justice, frais de rémunération des informateurs ou d'investigation), tandis que l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) concourt également aux moyens de la police judiciaire (1.4.3).

### 1.4.1 Des effectifs en hausse dans les deux forces

#### 1.4.1.1 Des moyens humains concentrés sur les services généralistes

Au sein de la police, plus des deux tiers des enquêteurs sont affectés dans les directions chargées de la sécurité publique (DCSP et DSPAP). Les services spécialisés en police judiciaire (DCPJ, DRPJ) ainsi que la police technique et scientifique (SNPS) ne représentent ainsi qu'une minorité des moyens humains affectés à l'investigation. Le graphique n°5 présente cette répartition.

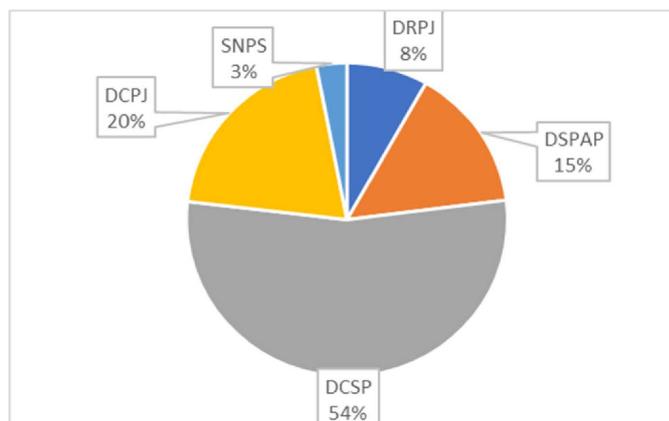
Au sein de la gendarmerie, ce calcul est moins aisé en raison du caractère polyvalent des gendarmes dans les unités territoriales. Au demeurant, le ratio entre l'effectif des unités judiciaires spécialisées (mentionnées dans le tableau 6) et l'effectif des groupements départementaux est de 1 pour 7.

---

<sup>16</sup> Elle vise pour tout enquêteur à mesurer l'intensité du danger à travers une série de questions posées à la victime.

<sup>17</sup> Voir par exemple, les cinq priorités définies dans le rapport de politique pénale du Garde des sceaux de janvier 2022 qui doivent guider l'action de la justice et, en miroir, celle de la police judiciaire : (i) rapprocher la justice de proximité des citoyens ; (ii) lutter contre la délinquance du quotidien ; (iii) renforcer les politiques pénales prioritaires (lutte contre les violences conjugales, protection des mineurs contre les infractions sexuelles, atteintes à la probité et lutte contre le terrorisme) ; (iv) accompagner les évolutions de la société, en particulier lutter contre la haine en ligne et la cybercriminalité et mieux protéger l'environnement ; (v) agir pour une justice pénale internationale.

**Graphique n°5 : Répartition (en %) des effectifs d’investigation dans la police nationale (2021)**



Source : Cour des comptes, d’après données du ministère de l’intérieur.

#### 1.4.1.2 Des effectifs en hausse dans les deux forces

Les effectifs de la police comme de la gendarmerie ont fortement augmenté entre 2017 et 2021, sous l’effet de plans de renfort consécutifs qui ont permis la création nette de plus de 6 600 emplois en cinq ans. La répartition des effectifs supplémentaires s’est faite au gré des priorités politiques mais les services d’investigation, tant les unités spécialisées que les services généralistes, en ont été largement bénéficiaires. Au total, les gains en effectifs dans les services d’investigation au sens large s’élèvent à plus de 2 000 agents sur la période (cf. tableau n°3).

Cette évolution à la hausse entre 2016 et 2021 est inférieure à celle des effectifs affectés au renseignement (+18%) ou à la lutte contre l’immigration illégale (+19%), mais elle est supérieure à celle des effectifs affectés au maintien de l’ordre (+4%).

**Tableau n° 3 : Nombre d’ETPT dans les services d’investigation (2017-2022)**

Programme	2017	2018	2019	2020	2021	2022	progression entre 2017 et 2022
<b>P176 (PN) ETPT</b>	43 700	44 299	45 153	43 820	45 980	46 408	6,2 %
<b>P152 (GN) ETPT</b>	27 252	27 838	27 795	27 684	29 183	29 260	7,3 %

Source : RAP Mission Sécurités.

#### 1.4.1.3 La reconstitution par la Cour du nombre d’enquêteurs, selon une acception stricte

Pour les besoins de l’enquête et mesurer les portefeuilles par enquêteur (cf. partie 2), la Cour a reconstitué le nombre d’enquêteurs par force, entendus dans un sens strict, c’est-à-dire ceux chargés effectivement des investigations. Les calculs font apparaître des décalages avec les éléments renseignés dans les documents budgétaires (28 448 ETPT selon la Cour contre 45 980 pour la police nationale et 24 000 ETPT contre 29 000 pour la gendarmerie). La DGPN

et la DGGN ont confirmé retenir une acception large des effectifs affectés aux missions de police judiciaire et de concours à la justice. Ainsi, dans les deux forces, l'ensemble des personnels y compris les personnels exerçant des fonctions annexes ou de soutien à la mission d'investigation (garde de détenus, gardes hôpitaux, escortes, etc.) sont décomptés. Par ailleurs, le champ de l'enquête de la Cour exclut les effectifs des gendarmeries « spécialisées » et les unités d'appui opérationnels comme les escadrons de gendarmerie mobile ou les pelotons spécialisés (cf. annexe n°5). Sous ces réserves, le rapport retient ensuite les données d'effectifs reconstituées par la Cour ci-après.

Selon les calculs de la Cour, plus de 28 000 ETPT sont affectés en investigation (hors police aux frontières au sein de la police, fin 2021 (cf. tableau n°4), soit une hausse de 6 % par rapport à 2017. Cette augmentation concerne l'ensemble des services d'investigation. A titre d'illustration, dans le cadre du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes (« plan 10 000 »), annoncé en 2017, la DCSP a obtenu une augmentation de 683 ETPT. L'augmentation du nombre de gardiens de la paix représente 52% des effectifs obtenus. Dans les services généralistes, il n'est pas possible de déterminer la part des unités d'investigation de la sécurité publique par rapport aux autres services, chargés par exemple de l'ordre public.

**Tableau n° 4 : Effectifs (ETPT) dédiés à l'investigation dans la police par direction (2017-2021)**

<i>ETPT</i>	2017	2018	2019	2020	2021	progression entre 2017 et 2021 (%)
<b>PP</b>	6 069	6 098	6 303	6 448	6 546	8 %
<i>dont DRPJ</i>	2 254	2 208	2 270	2 294	2 329	3 %
<i>dont DSPAP</i>	3 815	3 890	4 033	4 154	4 217	11 %
<b>DCSP</b>	14 633	14 964	15 228	15 221	15 316	5 %
<b>DCPJ</b>	5 361	5 668	5 708	5 784	5 717	7 %
<b>INPS</b>	779	806	819	869	869	12 %
<b>TOTAL</b>	<b>26 842</b>	<b>27 536</b>	<b>28 058</b>	<b>28 322</b>	<b>28 448</b>	<b>6 %</b>

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur et RAP pour l'INPS. Pour la DCPJ et la DRPJ, il s'agit de la totalité des effectifs de la direction, administratifs compris. A la DSPAP et à la DCSP, ont été intégrés uniquement les effectifs de CC et CEA affectés en investigation.

En se référant aux heures consacrées à l'activité de police judiciaire, retranscrites dans la main courante informatisée pour la DCSP et de la DSPAP, les constats d'augmentation des effectifs sont toutefois à nuancer. En totalisant l'ensemble des heures déclarées converties en ETPT, l'augmentation n'a été que de 1,4 %. Celle des ETPT affectés à la PJ a été plus faible encore (+1,2 %).

**Tableau n° 5 : Indicateurs sur les effectifs affectés à la mission de police judiciaire dans la main courante informatisée (TEP 131), entre 2017 et 2021**

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (%)
<b>Nombre d'ETPT total</b>	96 728	96 234	96 043	95 669	98 083	1,4%
<b>Nombre d'ETPT, hors indisponibilités</b>	69 022	68 767	68 051	64 018	68 276	-1,1%
<b>Nombre d'ETPT PJ</b>	21 806	21 959	21 717	19 880	22 074	1,2%
<b>Part des ETPT PJ disponibles (%)</b>	32%	32%	32%	31%	32%	0%

Source : Cour des comptes, d'après DRCPN ; un ETPT correspond à 1607 heures renseignées dans le TEP 131.

Au sein de la gendarmerie, le nombre d'ETPT qui se consacre à la mission de police judiciaire reconstitué par la Cour s'élève à environ 24 000 ETPT fin 2021. En raison de la polyvalence des militaires dans les unités territoriales, seule la conversion des « heures PULSAR » en ETPT permet de reconstituer la part consacrée à la mission de police judiciaire (15 000 ETPT). Leur analyse conduit à constater du reste une relative stabilité de la part du temps consacré à l'investigation (autour de 40 %) avec une légère baisse constatée en 2020 (cf. tableau n°6). A ce nombre reconstitué, s'ajoutent les effectifs des unités spécialisées, de l'ordre de 9 000 ETPT (cf. tableau n°7). Ceux-ci ont également connu une croissance régulière, quoique plus mesurée que dans la police (+4 %, soit + 311 ETPT contre +7% pour la DCPJ).

**Tableau n° 6 : Heures dédiées à la mission police judiciaire dans la gendarmerie en ETPT (2017-2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution (%)
<b>Nombre d'ETPT total</b>	36 368	36 244	35 174	36 465	35 318	- 0,02%
<b>Nombre d'ETPT se consacrant à la PJ</b>	14 273	14 611	14 818	14 711	15 039	+5%
<b>Part dans le total des heures PULSAR (%)</b>	39%	40%	42%	40%	43%	+10%

Source : Cour des comptes à partir de données de la gendarmerie nationale. Un ETPT correspond à 1607 heures.

**Tableau n° 7 : Effectifs (ETPT) dans les unités spécialisées de gendarmerie, en 2017 et 2021**

Unité	2017	2021
Brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ)	1 510	2 291
Brigades de renseignements et d'investigations judiciaires (BRIJ)	27	8
Section opérationnelle de lutte contre les cybermenaces (SOLC)	976	38
Brigades de recherche (BR)	3 027	2 993
Maisons de protection des familles (MPF)	224	414
Sections de recherche	1 656	1 597

<i>Unité</i>	2017	2021
<i>Bureau de la police judiciaire</i>	46	n/a
<i>Sections d'appui judiciaire (SAJ)</i>	430	730
<i>Offices</i>	215	311
<i>Pôle judiciaire de la gendarmerie (PJGN)</i>	605	537
<i>COMCYBERGEND</i>	0	147
<b>Total (ETPT)</b>	<b>8 755</b>	<b>9 066</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données de la gendarmerie nationale.

## 1.4.2 La difficulté de dégager un coût global de la mission de police judiciaire malgré l'identification de dépenses spécifiques

### 1.4.2.1 Un coût global de la mission de police judiciaire difficile à appréhender

Comme la Cour l'a déjà relevé<sup>18</sup>, il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse en coût complet de l'activité de police judiciaire, faute de comptabilité analytique. L'addition de plusieurs agrégats, dépenses de personnel (titre 2) et de fonctionnement (hors titre 2), permet toutefois de s'approcher d'un coût global pour le budget de l'État, autour de 6 Md€ (cf. tableau n°8).

**Tableau n° 8 : Calcul d'un coût global de la police judiciaire, 2021 (en M€)**

Types de dépenses	Montant en M€
<i>Dépenses de personnel - RAP</i>	5 379
<i>Frais de justice</i>	558,9
<i>Dépenses hors T2 PJ</i>	47,74
<i>dont BOP PJ P176</i>	24,14
<i>dont budget SNPS</i>	14,8
<i>dont budget PJGN</i>	7,8
<i>dont achats PTS gendarmerie</i>	1
<i>FIRPI et FRIJ</i>	3,26
<i>Formation bloc « OPJ »</i>	1
<b>TOTAL</b>	<b>5 989,9</b>

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

Ce montant, constitué à plus de 90 % de masse salariale, est surestimé en raison de données sur les effectifs dans les documents budgétaires entendus dans un sens large. A l'inverse, il est aussi incomplet dès lors que, s'agissant des dépenses de fonctionnement, il ne

<sup>18</sup> Les moyens consacrés la lutte contre la délinquance économique et financière, référé n°S2018-3520 adressé à la garde des sceaux et au ministre de l'intérieur, 12 décembre 2018.

tient compte que des dépenses de police judiciaire traçables : frais de justice et dépenses hors T2 de la police judiciaire. Il exclut les dépenses comme les équipements numériques et la maintenance des fichiers informatiques (FAED et le FNAEG), imputés sur le budget du STSI<sup>2</sup> ou les dépenses immobilières des locaux qui accueillent les enquêteurs. Il ne tient pas non plus compte des avoirs et biens saisis par l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au profit des services d'investigation.

#### 1.4.2.2 Des dépenses de personnel prépondérantes et en hausse du fait de revalorisations

La masse salariale des fonctionnaires de police et des gendarmes (5,4 Md€) représente l'essentiel des moyens financiers alloués à la mission de police judiciaire. Les annexes budgétaires des deux programmes police et gendarmerie ne font d'ailleurs apparaître que des dépenses de personnel sur les actions « Police judiciaire et concours à la justice ». Ces dépenses sont en hausse de 11% depuis 2017, en raison de l'augmentation des effectifs et des revalorisations salariales, conduisant à une hausse du coût par ETPT de +1,6% en cinq ans.

**Tableau n° 9 : Dépenses de personnel (T2), police et gendarmerie (en €), entre 2017 et 2021-2021)**

		2017	2018	2019	2020	2021	Évolution entre 2017 et 2021 (%)
<b>PN</b>	<b>Titre 2 (M€)</b>	2 790	2 863	3 002	3 101	3 135	12 %
	<b>Coût/ETPT (€)</b>	63 844	64 629	66 485	70 767	68 182	7 %
<b>GN</b>	<b>Titre 2 (M€)</b>	2 041	2 079	2 157	2 177	2 244	10 %
	<b>Coût/ETPT (€)</b>	74 894	74 682	77 604	78 637	76 894	3 %
<b>TOTAL</b>	<b>Titre 2 (M€)</b>	4 831	4 942	5 159	5 278	5 379	11 %
	<b>Coût/ETPT (€)</b>	142 738	139 311	144 089	149 404	145 076	1,6 %

Source : Cour des comptes à partir des données PAP et RAP.

En 2021, des mesures catégorielles à la filière investigation ont été décidées, pour un surcoût de 34,72 M€<sup>19</sup>. Prévues par le protocole du 13 octobre 2020, elles portent sur la revalorisation de la prime attribuée aux détenteurs de la qualification OPJ<sup>20</sup> - qui passe de 1 080€ à 1 296 € annuels - et la réforme des voies d'avancement afin d'accélérer les carrières des agents exerçant en investigation (cf. point 4.4.1). Le protocole signé le 2 mars 2022 prévoit, à nouveau, d'augmenter le montant de la prime OPJ, qui devrait passer en 2023 à 1 500 € (+16 %), et de réhausser la cible du nombre d'OPJ dans la police (fixée actuellement à 27 000 d'ici 2027). D'ici 2027, le surcoût annuel de la seule revalorisation de la prime dans la police devrait être supérieur à 20 M€. Enfin, plusieurs mesures en faveur de la filière scientifique ont été adoptées pour un coût estimé à 2,7 M€ en 2021 : requalification des agents de la police

<sup>19</sup> Le coût de la revalorisation de la prime OPJ s'élève à 4,71 M€ pour la police et 6,03M€ pour la gendarmerie. La réforme des voies d'avancement représente un coût de 20,81 M€ pour la police et 3,17 M€ pour la gendarmerie.

<sup>20</sup> Cette prime est prévue, pour la police, par le décret n° 2016-1261 du 27 septembre 2016 et pour la gendarmerie par le décret n°54-538 du 26 mai 1954. Pour la police, elle ne s'applique à ce stade qu'au CEA.

technique et scientifique (PTS), initialement de catégorie C vers la catégorie B, repyramidage du corps des techniciens et diversification des voies de recrutement des ingénieurs.

#### 1.4.2.3 Sur les dépenses de fonctionnement, une augmentation toujours importante des frais de justice

Parmi les dépenses de fonctionnement propres à la police judiciaire, figurent les frais de justice. Il s'agit de l'ensemble des « dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle ». (art. R. 91 du CPP). Imputé sur le budget du ministère de la justice (programme 166 « justice judiciaire »), le montant des frais relatifs à l'action pénale s'élève à 558 M€ en 2021 (tableau n°10), soit 91 % des frais de justice.

Les montants des frais annexes (expertises, analyses, interprétariat, etc.) sont également comptabilisés en frais de justice. A l'inverse, les analyses réalisées par le Service national de police scientifique (SNPS) et l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) dans le cadre des enquêtes préliminaires, flagrante ou *sui generis* (disparition inquiétante) sont imputées sur le budget des deux forces (programmes 176 et 152). Il n'existe donc pas de connaissance d'ensemble de ces dépenses. La Cour, dans son rapport de 2020 sur les frais de justice, pointait déjà la difficulté à apprécier le coût complet. Elle recommandait de facturer au ministère de la justice l'ensemble des prestations assurées par les laboratoires publics.

**Tableau n° 10 : Évolution des frais de justice en 2017 et 2021 (en M€)**

<i>Catégorie de frais de justice</i>	2017 (en €)	2021 (en €)	Évolution entre 2017 et 2021 (%)
<i>Analyses et expertises médicales</i>	93 878 466	146 733 909	56%
<i>Autres analyses et expertises</i>	18 612 037	26 010 740	40%
<i>COSP</i>	12 811 601	25 374 606	98%
<i>Frais de procédure</i>	28 693 469	29 603 556	3%
<i>Frais d'intermédiaires</i>	22 285 152	24 017 625	8%
<i>Indemnisation</i>	11 160 512	11 614 149	4%
<i>Interceptions judiciaires</i>	93 032 512	82 972 189	-11%
<i>Mesures judiciaires</i>	32 134 642	49 056 100	53%
<i>Rétributions auxiliaires de justice</i>	2 810 620	3 243 195	15%
<i>Structure hospitalière - médecine légale</i>	54 924 689	54 653 385	0%
<i>Scellés gardiennage</i>	28 168 249	42 544 672	51%
<i>Traduction interprétariat</i>	41 247 384	63 091 016	53%
<b>TOTAL (en €)</b>	<b>439 759 335</b>	<b>558 915 142</b>	<b>27%</b>

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de la justice.

La croissance des frais de justice (+27 % par rapport à 2017) est portée principalement par l'augmentation des frais d'analyse et d'expertise médicale (hors médecine légale).

Cette évolution s'explique par les dépenses d'analyses génétiques et toxicologiques, qui croissent à un niveau élevé depuis plusieurs années. Faute de données précises sur l'activité des laboratoires privés (ils réaliseraient 30 % des analyses sur les profils génétiques), l'activité du SNPS et de l'IRCGN donne une indication de la tendance des sollicitations en matière de PTS. S'agissant des analyses génétiques, on constate une hausse importante des profils insérés dans le fichier national des empreintes génétiques<sup>21</sup> par le SNPS (+65 % entre 2017 et 2021). Or, le coût unitaire d'analyse est élevé et en hausse<sup>22</sup> : à titre d'exemple, selon les grilles tarifaires du SNPS, le coût de l'analyse d'une trace biologique par la technique de l'ADN mitochondrial est passé de 167 € à 420 € entre 2017 et 2022. En matière de toxicologie, on constate une augmentation exponentielle de cette activité (+105 % dossiers traités par le SNPS entre 2017 et 2021), pour l'essentiel justifiée par la généralisation des tests salivaires en matière de sécurité routière à compter de 2016<sup>23</sup>. 81 % des analyses toxicologiques réalisées par le SNPS relevaient ainsi de la sécurité routière. Là encore, les coûts unitaires sont plus élevés que pour d'autres analyses : le SNPS estime le coût d'un dossier « toxicologie » à 86 € TTC, contre 32 € TTC pour un dossier biologique « individu ». Les frais de justice pénale augmentent aussi en matière de traduction, sous l'effet de la transposition de directives européennes qui systématisent le recours à des interprètes dans le cadre d'une procédure pénale<sup>24</sup> ou en matière de droit des étrangers<sup>25</sup>. Enfin, les frais de gardiennage des scellés ont été particulièrement dynamiques (+51 %), faute de nouvelles actions d'apurement des stocks d'anciens scellés.

Sur la période, les affaires traitées par les parquets sont restées stables, voire ont baissé en 2020 et 2021 sous l'effet de la crise sanitaire, alors que les frais de justice ont augmenté. Cela conduit à un renchérissement de près de 70 % du coût unitaire en frais de justice des affaires enregistrées par les parquets sur la période 2017 -2021.

**Tableau n° 11 : Coût unitaire en frais de justice des affaires enregistrées par les parquets (2017-2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Frais de justice – matière pénale (M€)</i>	439,7	479,2	480,2	495,8	559
<i>Affaires enregistrées par les Parquets</i>	3 052 438	3 068 658	3 085 057	2 865 986	2 267 226
<i>Ratio (€)</i>	144,05	156,16	155,65	172,99	246,56

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de la justice et de Cassiopée.

<sup>21</sup> FNAEG.

<sup>22</sup> Le rapport de la Cour des comptes à la demande de l'Assemblée nationale (58-2) *Approche méthodologique des coûts de la justice*, janvier 2019, relève que « En matière de techniques d'analyse génétique ou toxicologiques, les progrès sont très rapides. L'ensemble de ces techniques est très coûteux, dans la mesure où elles impliquent des investissements très lourds pour les laboratoires. Cette montée en gamme de l'expertise favorise la concentration des structures privées capables de répondre aux besoins très spécifiques des juridictions. »

<sup>23</sup> La mesure 8 du comité interministériel de la sécurité routière du 2 octobre 2015 prévoit le remplacement des prises de sang en cas de premier test salivaire positif lors d'un contrôle routier par un second test salivaire.

<sup>24</sup> Loi n° 2013-711 du 5 août 2013.

<sup>25</sup> Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016.

Consciente de ces enjeux, la chancellerie a élaboré en 2022 un plan d'actions de maîtrise des frais de justice doté de 14 actions, dont la contractualisation sur certains segments (transport des scellés ou enlèvement des véhicules gardiennés). Une expérimentation a été conduite en matière d'interprétariat : seize cours d'appel ont recouru entre 2017 et 2021 au recrutement d'interprètes contractuels. Le bilan est positif mais modeste (gain de 500 000 € par an).

Dans ses travaux récents, la Cour a estimé que ce plan d'actions doit être déployé jusqu'à son terme pour être en mesure « *de dresser un bilan afin de poursuivre les efforts de maîtrise des frais de justice en optimisant les outils de gestion* »<sup>26</sup>. La direction des services judiciaires a prévu d'associer le SNPS et l'IRCGN à son programme de sensibilisation des OPJ et des magistrats au recours aux laboratoires publics en matière d'analyses génétiques et toxicologiques (action n°13 du plan d'actions).

### **Les frais de rémunération des informateurs judiciaires (FRIJ) et les frais d'investigation, de renseignement, de protection ou d'intervention (FIRPI)**

Ces fonds, imputés sur les dépenses de fonctionnement des deux forces et dont le recours est strictement encadré, peuvent être utilisés en numéraire, par dérogation aux règles de comptabilité publique, accentuant leur caractère sensible. En 2021, le coût de la rémunération des informateurs s'élevait à 3,26 M €.

*Au titre des FRIJ*, les services enquêteurs peuvent rétribuer toutes personnes étrangères aux administrations qui leur ont fourni des renseignements ayant amené directement à la découverte de crimes ou de délits ou à l'identification des auteurs de crimes ou délits en application de l'article 15-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et d'instructions des deux directions sur la doctrine de gestion des informateurs. Le montant de la rétribution est fixé par les directeurs généraux sans qu'aucun recours ne soit possible. Le service ayant fait appel à l'informateur doit conserver, de façon confidentielle et protégée, toute pièce permettant d'établir l'identité de l'informateur. Le versement de la rétribution fait l'objet de l'établissement d'un reçu, signé par le bénéficiaire et conservé de façon confidentielle par le service. La Cour, dans un rapport de décembre 2013 sur les frais d'enquête et de sécurité, avait recommandé d'encadrer davantage le circuit de dépenses relatives aux rémunérations des informateurs et de renforcer les mécanismes de contrôle interne ainsi que la formation des officiers traitants.

Au sein de la police, le bureau central des sources du SIAT est chargé depuis 2012 de mettre en œuvre la doctrine de gestion des informateurs ainsi que de centraliser les demandes de rétribution avec l'instauration d'un fichier central des traitants de sources (FCTS). En début d'année, le DGPN accorde par décision une enveloppe à chaque directeur central, en fonction des fonds dépensés l'année précédente. En 2022<sup>27</sup>, 4 702 traitants gèrent 5 989 sources. En 2021, 4 619 interpellations et la saisie de 40,5 tonnes de cannabis, 2 tonnes de cocaïne, 283 kilos d'héroïne, 14, 2 M€, 912 armes à feu et 573 véhicules concernaient des affaires donnant lieu à rémunération d'informateurs, pour un montant total de 2,48 M€. Au sein de la gendarmerie, le commandant de la section de recherches au plan local et le pôle des techniques spéciales d'enquête au sein de la sous-direction de la police judiciaire, au plan national, constituent les acteurs de l'enregistrement, du suivi et de la rémunération des sources.

*Le recours aux FIRPI* couvre cinq catégories de dépenses, limitativement énumérées par le décret n°2015-1897 du 30 décembre 2015 : (i) rétribution de toute personne étrangère aux administrations fournissant des renseignements à caractère « administratif », sans que celle-ci soit immatriculée ; (ii) dépenses nécessaires à la protection des personnes, le financement des opérations d'infiltration, l'acquisition d'éléments de preuve, de données ou de contenus illicites dans le cadre des investigations sous pseudonyme ; (iii) acquisition ou location de tous matériels ou services (prestations

<sup>26</sup> Recommandation n°1 du rapport de la Cour des comptes, note d'exécution budgétaire Justice 2021.

<sup>27</sup> D'après les données de la DCPJ.

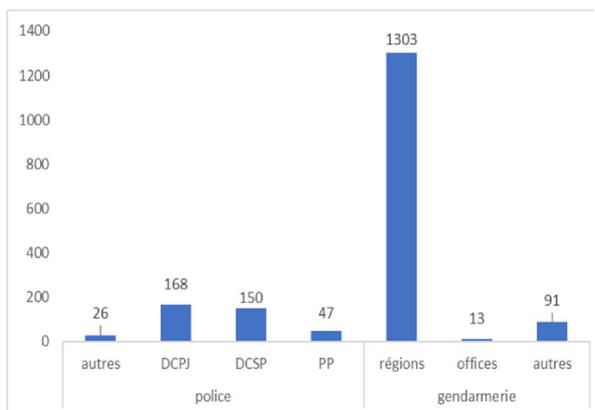
alimentaires, matériel informatique, équipement vidéo, dispositif de traçage) dont le caractère d'urgence ou de confidentialité est attesté par l'ordonnateur compétent ; (iv) frais d'alimentation, de transport et d'hébergement directement liés à l'accomplissement des missions d'investigation à l'occasion d'une mission opérationnelle ; (v) présentation ou la remise d'espèces afin de faire cesser ou d'élucider les crimes et délits de menace. Est exclue toute possibilité de gratification individuelle ou collective ou la prise en charge de compensations ou sujétions particulières (heures supplémentaires ou astreintes)<sup>28</sup>.

#### 1.4.2.4 L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) concourt aux moyens alloués aux missions de police judiciaire

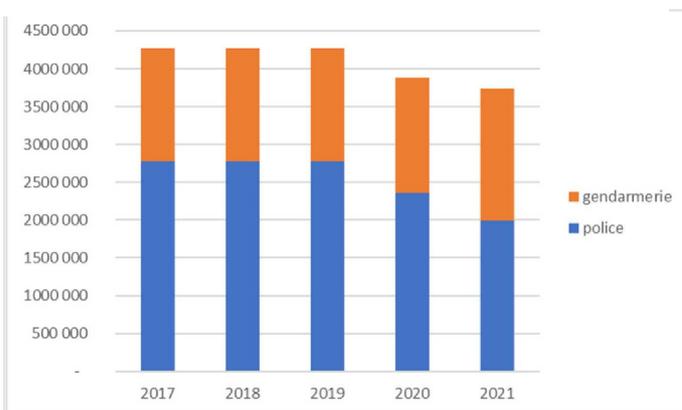
L'AGRASC<sup>29</sup> concourt aux missions de police judiciaire, soit en affectant<sup>30</sup> des biens saisis aux services, soit en finançant directement des projets. En 2021, le montant des biens saisis par l'agence s'élevait à 485 M€.

En 2021, sur les 1 878 biens mobiliers affectés par l'AGRASC (cf. graphique n°6a), 75 % l'ont été au bénéfice de la gendarmerie (dont 40 % de matériel informatique) et 21 % au bénéfice de la police (dont 67 % de véhicules). Le service affectataire endosse la responsabilité de la conservation du bien pendant la durée des investigations et deviendra propriétaire du bien une fois que celui-ci sera dévolu à l'État. Avant jugement, il assume le risque d'indemnisation de perte de valeur lié à l'usage du bien. Après jugement, il intègre le bien à son parc officiel. L'AGRASC a également financé à hauteur de 3,74 M€ en 2021 des projets se rapportant aux missions de police judiciaire (cf. graphique n°6b). Ils concernent, par exemple, pour la police, la vidéosurveillance mobile, le développement des capacités de reconstitution des trajectoires de tir et d'analyse des incendies, le renforcement des capacités d'analyse pour les cellules de renseignements opérationnels sur les stupéfiants, ou pour la gendarmerie, des bornes d'enregistrement des auditions de mineurs victimes, de la microscopie optique à infrarouge.

**Graphique n°6a : Répartition des affectations de l'AGRASC (2021)**



**Graphique n°6b : Montant des financements AGRASC des projets « police judiciaire »**



Source : Cour des comptes, d'après le rapport d'activité 2021 de l'AGRASC.

<sup>28</sup> La Cour, dans son référé au ministre de l'intérieur, *la gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la police nationale*, mars 2017, recommandait de « cesser sans délai de verser aux policiers des gratifications en argent liquide à partir des fonds versés au titre des frais d'enquête et de sécurité. ».

<sup>29</sup> Etablissement public administratif placé sous la double tutelle des ministères de la justice et du budget, créé par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

<sup>30</sup> Avant la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, cette compétence était du ressort des domaines.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Un premier état des lieux de la mission de la police judiciaire, définie par l'article 14 du code de procédure pénale, donne à voir un champ et un volume d'activité très importants. Sous l'autorité des magistrats, celle-ci se décline en des services généralistes chargés du traitement de la « délinquance du quotidien » et des services spécialisés qui traitent les affaires les plus complexes. Les grands agrégats illustrent des résultats peu satisfaisants en termes d'élucidation des faits constatés, tandis que des stocks importants de procédures se sont constitués dans les grandes zones urbaines.*

*Le double mouvement de renforcement du cadre procédural et de judiciarisation de la société pèse sur l'exercice des missions de police judiciaire. Elle requiert un effort de formation des personnels et une actualisation en temps réel de leurs connaissances, à mesure que la procédure s'étoffe et que le corpus législatif s'enrichit de nouvelles infractions.*

*A l'issue de la revue des moyens affectés à la police judiciaire, plusieurs constats peuvent être dressés.*

*Les effectifs affectés à la police judiciaire - de l'ordre de 28 000 ETPT dans la police et 24 000 ETPT dans la gendarmerie, selon le périmètre retenu par la Cour - représentent l'essentiel des moyens de la police judiciaire. ont augmenté entre 2017 et 2021 (+6,2 % pour la police, +7,3 % pour la gendarmerie) mais dans des proportions moindres que dans les filières du renseignement ou de la lutte contre l'immigration clandestine. En matière de dépenses, les dépenses de personnel (5,4Md€) sont en hausse de 11 % depuis 2017, sous l'effet de l'augmentation des effectifs et de revalorisations salariales.*

*Les dépenses de fonctionnement spécifiques à la police judiciaire et pouvant être isolées sont, d'une part, les frais de justice imputées sur le budget du ministère de la Justice (558 M€ en 2021) et, d'autre part, les frais de rémunération des informateurs judiciaires (FRIJ) et les frais d'investigation, de renseignement, de protection ou d'intervention (FIRPI), de l'ordre de 3,26 M€. Le déploiement du plan d'actions de maîtrise des frais de justice par la Chancellerie a pour objectif de contenir une augmentation importante sur la période.*

*Malgré le défaut de comptabilité analytique déjà relevé et quelques réserves méthodologiques, la Cour a estimé que le coût global de la mission de police judiciaire est de l'ordre de 6 Md€.*

## 2 SERVICES GÉNÉRALISTES ET SPÉCIALISÉS : UN VOLUME ET UNE NATURE D'ACTIVITÉS DIFFÉRENTS

La Cour s'est attachée à analyser l'activité de police judiciaire en termes de flux entrant, stocks et flux sortant. Cette approche par l'activité vise à porter une appréciation sur les trajectoires d'évolution des effectifs affectés aux missions de police judiciaire qui ne reflètent pas toujours les niveaux d'activité des territoires (2.1). Le ratio de procédures par enquêteur permet également de mesurer la répartition de l'activité par ETPT selon la force (police/gendarmerie) et le service enquêteur (service généraliste/spécialisé). D'un point de vue plus qualitatif, l'analyse de l'activité de police judiciaire fait ressortir des métiers et des enjeux différents (2.4) selon le service : aux services généralistes chargés de la petite et moyenne délinquance, la gestion de la masse des affaires (2.2) ; aux services spécialisés évoluant sur le « haut du spectre » et leurs appuis, la gestion de la complexité (2.3). La mission d'accueil et de prise en charge des victimes demeure toutefois un socle commun aux deux (2.5).

### 2.1 Une allocation peu satisfaisante des moyens humains au regard des niveaux d'activité des territoires

En adoptant une approche par l'activité (2.1.1), la mission de police judiciaire se caractérise par un flux entrant, issu de divers canaux de saisine, et un flux sortant, qui dépend du nombre d'enquêtes en cours et de leur complexité. L'allocation des effectifs au regard du niveau d'activité doit être améliorée (2.1.2).

#### 2.1.1 La mission de police judiciaire analysée sous l'angle d'un flux d'activités

L'enquête policière a pour finalité l'élucidation des crimes et délits en apportant les preuves nécessaires à la manifestation de la vérité et à l'imputation des infractions à la personne mise en cause, au bénéfice des victimes. Analysée dans l'infographie n°4 sous le prisme d'un flux d'activités, elle recouvre l'ensemble des activités allant de la constatation d'une infraction à l'encontre d'une victime<sup>31</sup> jusqu'à l'identification et le déferrement du mis en cause devant l'autorité judiciaire.

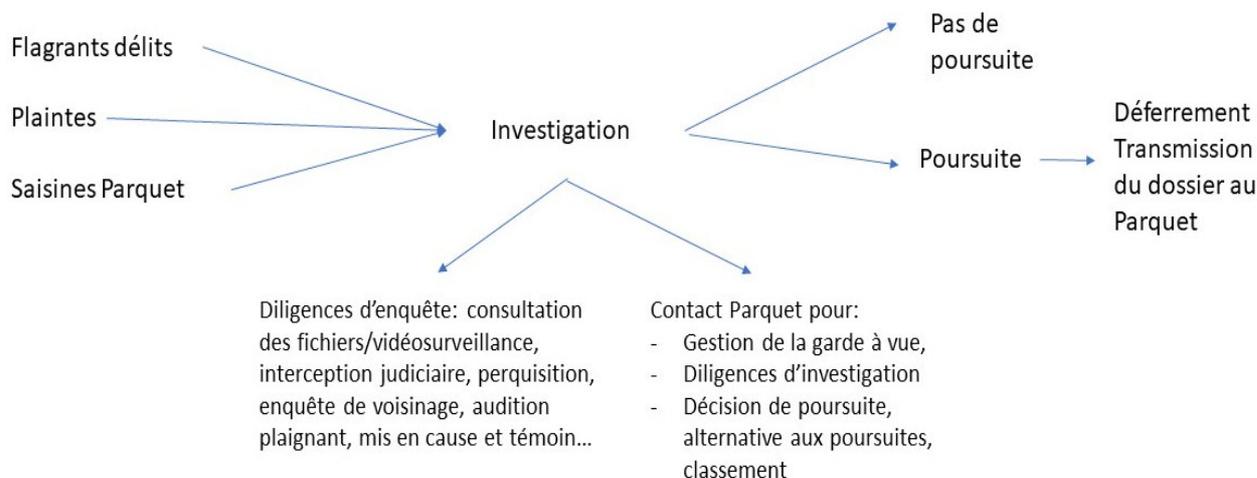
Le dépôt de plainte de la victime, l'interpellation en cas de flagrance ou la saisine par le parquet du service d'investigation pour mener l'enquête, d'une part, et la transmission du dossier d'enquête par les services enquêteurs au parquet, d'autre part, constituent les deux bornes temporelles marquant le début et la fin de l'enquête policière.

Les tâches des enquêteurs, dans cet intervalle, couvrent un champ large et peuvent être regroupées en des activités de « *front office* » (réception des procédures, accueil et information du public et des victimes) pour gérer le flux entrant et des activités de « *back office* » (diligences au sens large). Le niveau et le temps de traitement du flux entrant sont deux facteurs qui déterminent la constitution de stocks.

---

<sup>31</sup> Le rapport écarte le traitement des contraventions, des infractions routières ainsi que le contentieux lié à l'immigration illégale.

**Infographie n°4 : Les étapes de l'investigation analysées comme un flux d'activité**



Source : Cour des comptes.

**2.1.1.1 Le flux entrant : différents modes de saisine alimentent les stocks de procédures**

Le stock des affaires judiciaires en cours au sein d'un service est alimenté par un flux entrant de nouvelles affaires, généré par des saisines, qui transitent par différents canaux :

- la plainte qui correspond en général au premier mode de saisine en volume des services traitant de la délinquance de proximité ;
- les interpellations de voie publique ou résultant d'un flagrant délit ;
- les procédures en provenance d'autres services de police ou de gendarmerie, qui ont recueilli une plainte bien que non territorialement compétents ou en provenance du parquet qui saisit le service pour enquête suite à un signalement (soit-transmis<sup>32</sup>) ;
- les enquêtes d'initiative résultant d'un signalement ou de l'activité de surveillance.

Ce flux entrant, qui vient alimenter l'encours des procédures déjà présentes et constitue l'activité effective des services, ne reflète pas l'ensemble de l'activité potentielle. En effet, certaines victimes peuvent ne pas être identifiées, soit parce qu'elles n'ont pas été retrouvées, soit parce qu'elles n'ont pas souhaité se signaler auprès des services. C'est notamment le cas en matière de délinquance économique et financière (par ex. escroqueries sur internet) ou des infractions commises sur des personnes vulnérables.

L'exploitation des enquêtes de victimation, telles que celles de l'INSEE ou du SSMSI permettent d'appréhender ces cas de non-recours des victimes aux services d'investigation (cf. encadré). Ces faits ne génèrent pas d'activité pour les services, sauf en cas de signalement (violences intra-familiales, par ex.) ou d'enquête d'initiative. Ils donnent en revanche à voir une

<sup>32</sup> Le « soit-transmis » est un terme générique utilisé par les enquêteurs et les magistrats pour désigner un bordereau de transmission et de communication entre services ou entre l'autorité judiciaire et les enquêteurs pour demander la réalisation d'actes d'enquête, rendre compte de certaines diligences, transmettre des documents (plaintes reçues par le parquet par ex ou lorsque par exemple le service enquêteur n'est pas territorialement compétent).

photographie plus juste de la situation de délinquance et permettent d'appréhender un potentiel d'activité bien plus élevé que l'activité effective des services, alors même que certains sont déjà saturés. L'exemple récent des violences intra-familiales a montré que dans certains cas, les comportements sociaux se modifient et que le recours à la plainte devient plus courant.

### **De la commission des faits à la plainte<sup>33</sup>**

Chaque année en France, un nombre important d'infractions commises n'est pas signalé et ne constitue pas une « charge » pour les services d'investigation.

Selon l'étude Infostat « *Se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte* » de 2010 exploitant l'enquête CVS de 2007-2008, 20% des atteintes sont déclarées aux services de police et gendarmerie. Lorsqu'elles ne le sont pas, c'est essentiellement parce que les victimes ne les jugent pas graves (51 %) ou qu'elles n'en voient pas l'utilité (32 %).

Un examen des données par type d'agression de l'enquête CVS de 2019 (infographie n°5) confirme cette analyse. Ainsi les injures et les menaces qui constituent la majeure partie des agressions subies (entre 70-75%) ne font l'objet d'une plainte respectivement que dans 2 % et 10 % des cas. Le taux de plainte varie de 11 % pour les escroqueries bancaires, 16 % pour le vandalisme contre le logement à 50 % pour les cambriolages de la résidence principale et 55 % pour les vols de deux-roues à moteurs.

Ce taux croît en fonction de la gravité des faits. Pour les agressions contre les individus, le taux de plainte varie de 2 % et 7 % pour les injures et arnaques à 32 % et 40 % pour les vols sans et avec violence respectivement. Les violences conjugales et sexuelles font figure d'anomalie avec des taux de plainte autour de 10 % pour les violences physiques ou sexuelles au sein du ménage, 12 % pour les violences sexuelles hors ménage et 14 % pour les violences conjugales. Ce phénomène s'explique vraisemblablement par une réticence des victimes à porter plainte.

Ces différents constats peuvent se justifier par la finalité assurantielle du dépôt de plainte et la recherche d'une indemnisation. Ainsi, le facteur d'utilité perçue du dépôt de plainte joue un rôle complémentaire à celui de la gravité des faits dans la décision de déposer plainte.

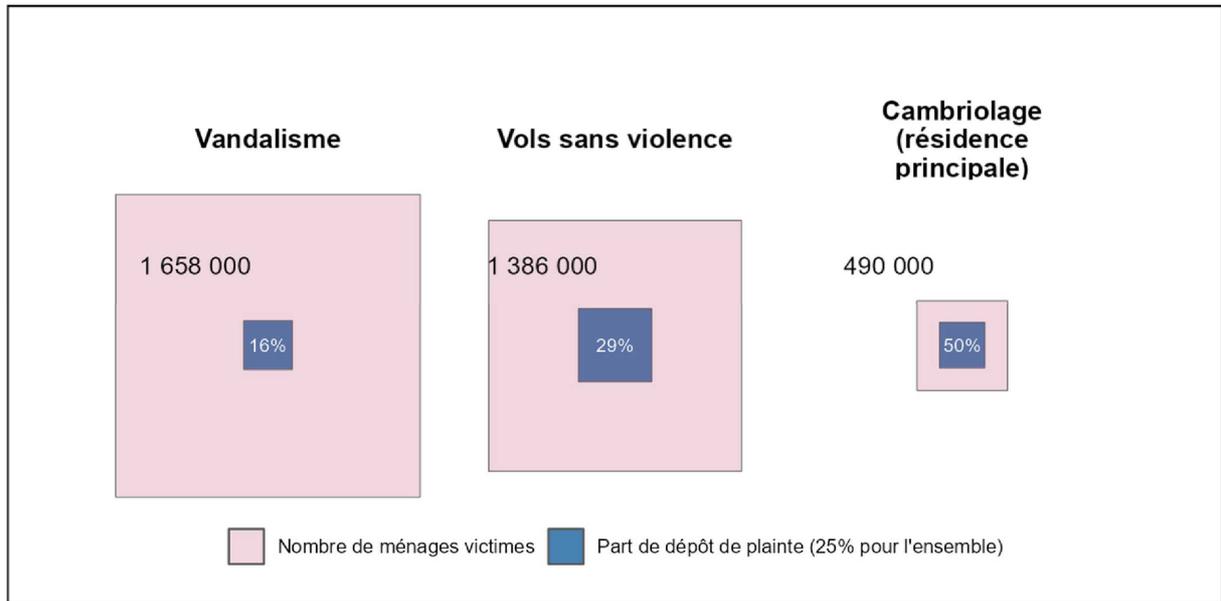
L'exploitation des données de l'enquête CVS permet de confirmer un faible taux de plainte pour certaines infractions et une sorte de filtre en amont. Pour la plupart des catégories d'infraction, au moins la moitié des faits n'aboutira pas à un dépôt de plainte et donc ne constituera pas une charge pour la mission de police judiciaire.

---

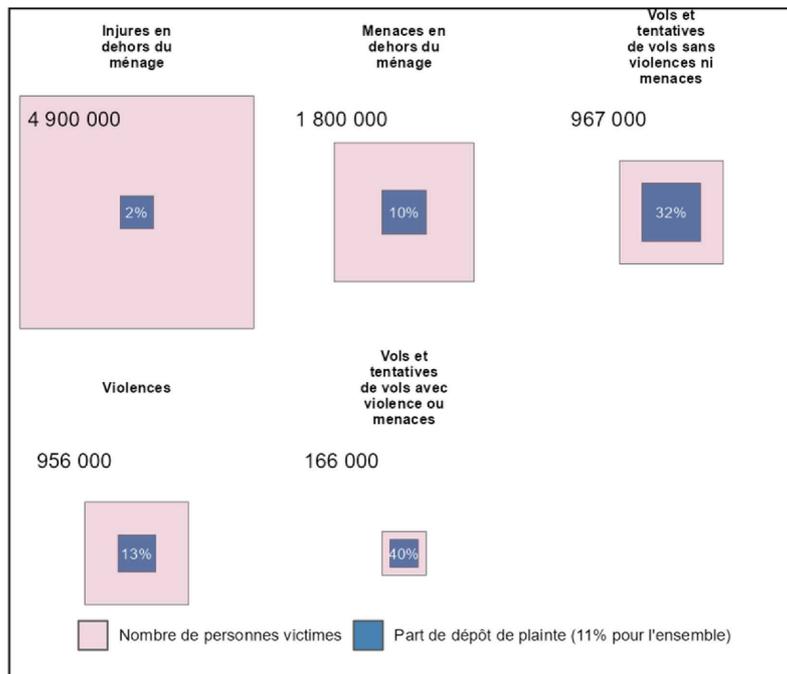
<sup>33</sup> Exploitation des données de l'enquête de victimation Conditions de vie et sécurité (CVS), SSMSI, 2019 ainsi que celles recueillies à partir des outils de rédactions des procédures (LRP) et de l'état 4001.

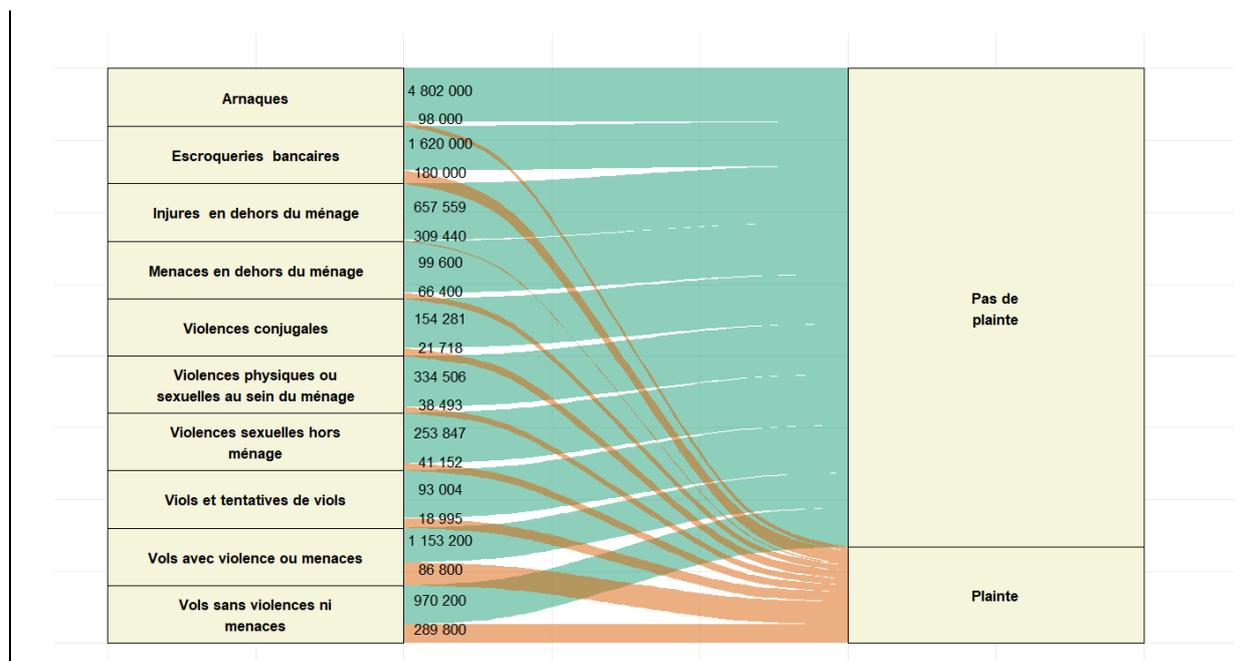
**Infographie n°5: Infractions et taux de plainte en 2019**

**Atteintes aux biens :**



**Atteintes aux personnes :**





Source : Cour des comptes, d'après données de l'enquête CVS de 2019.

Réserve méthodologique : Les catégories d'infractions utilisées par l'enquête CVS ne correspondent pas à celles utilisées lors de la prise de plainte et renseignées dans les logiciels LRPPN et LRPGN mais peuvent être approximées en regroupant de manière adéquate les catégories de l'état 4001. Par ailleurs, toutes les infractions ne font pas l'objet d'un dépôt de plainte (flagrance ou travail d'initiative des services).

### 2.1.1.2 Le flux sortant dépend de la conduite et de la clôture des enquêtes dont la nature, la complexité et le nombre contribuent à maintenir élevés les stocks de procédures

Une enquête se traduit par des diligences d'investigation (cf. infographie n°4) réalisés par les enquêteurs ou les « appuis judiciaires » sous la direction de l'autorité judiciaire. Ces actions sont plus ou moins importantes et espacées dans le temps selon la gravité des faits, la taille du portefeuille, les moyens « enquêteurs » disponibles, le nombre de priorités de politique pénale, la sollicitation d'appuis du niveau supérieur ou le recours à la PTS ou à des techniques spéciales d'enquête aidant à l'élucidation des faits constatés (cf. point 2.4).

Ces actions sont formalisées dans des actes de procédure, gages du respect des droits de la défense. La réalisation de ces modalités procédurales, génératrices de « temps enquêteurs », et des diligences impliquant d'autres acteurs ont également mécaniquement un impact sur le temps de traitement d'un portefeuille et l'état de l'encours.

### 2.1.2 Une allocation des effectifs qui ne reflète pas toujours le niveau d'activité et révèle des disparités territoriales

#### 2.1.2.1 L'essentiel des procédures est concentré dans les services de police

Le volume de faits de délinquance constatés varie fortement selon que la commune se situe en zone police ou gendarmerie. Ainsi, selon le SSMSI, plus de la moitié des actes de

délinquance sont commis dans seulement 1 % des communes métropolitaines, qui se trouvent être les plus peuplées et relèvent de la compétence de la police.

Cette répartition se retrouve dans celle des procédures en cours d'investigation dans les services. Au 31 décembre 2021 (cf. tableau n°12), la police totalisait 81 % des procédures non clôturées (soit 2,13 millions), contre 19 % pour la gendarmerie (491 000). Il convient toutefois d'être prudent dans l'interprétation de ces chiffres. D'une part, la Cour a constaté la difficulté de l'évaluation des stocks au sein de la police, avec un premier travail de recensement par les services au niveau national entrepris en 2021 (cf. point 4.1.1). D'autre part, les données exploitées par la Cour sont celles de l'état 4001 qui ne comprend ni les contraventions (donc certaines violences et contraventions) ni les délits routiers (cf. infographie n°1). Or, ces infractions sont majoritairement enregistrées en zone gendarmerie.

D'autres sources d'information corroborent ces ordres de grandeur. En 2014, la Cour relevait déjà que la gendarmerie faisait face à une délinquance beaucoup moins forte dans sa zone de compétence (28 %) que la police nationale. À partir des données des outils de rédaction des procédures (LRPGN, LRPPN), qui intègrent les délits et contraventions routières, cette répartition de 2/3 pour la police et 1/3 pour la gendarmerie se confirme en retraçant l'activité de police judiciaire par catégorie d'infractions. Enfin, ce constat est corroboré sur le temps long en examinant les données sur les procédures qui alimentent le fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) renseigné par les deux forces, avec un rapport de 7 sur 10<sup>34</sup> pour la police.

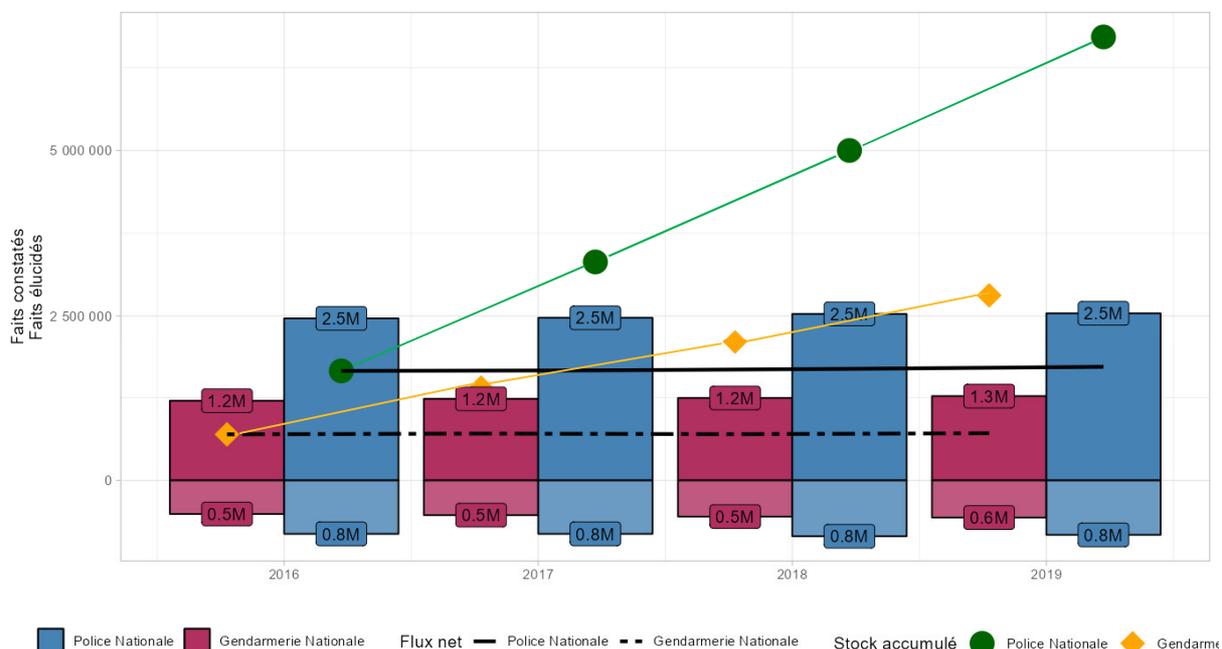
Au total, la répartition des procédures entre police et gendarmerie s'élève respectivement à deux-tiers et un tiers.

L'infographie n°6 illustre cette part de l'activité judiciaire plus forte au sein de la police que de la gendarmerie, toutes infractions confondues. Par ailleurs, elle montre que la proportion des faits élucidés chaque année est moindre à celle des faits constatés. Il en résulte un flux net positif qui constitue le stock des procédures en cours pour l'année n et viendra alimenté le stock déjà existant des années précédentes, avec un stock cumulé qui augmente au fil des années de manière très importante.

---

<sup>34</sup> Au 31 décembre 2021, sur 103 049 091 de procédures enregistrées dans TAJ, 74 421 945 relèvent de la police.

**Infographie n°6 : Activité de police judiciaire dans la police et la gendarmerie (2016-2021)**



Source : Cour des comptes, d'après données ministère de l'intérieur (LRPGN et LRPPN).

Note de lecture : En 2016, 1,2M de faits ont été constatés par la gendarmerie nationale et 0,5M ont été élucidés, ce qui correspond à un flux net de 0,7M sur l'année et autant qui vient s'ajouter au stock constitué les années précédentes. Les points de couleurs indiquent le stock cumulé engendré par les flux annuels. Même si la réalité est plus complexe due aux stocks préexistants, cela illustre la mécanique de création du stock.

**2.1.2.2 Une activité répartie entre une masse d'affaires de délinquance de proximité traitées par les services généralistes et des affaires plus complexes traitées par les services spécialisés**

Si les affaires les plus complexes sont instruites par des unités spécialisées, la quasi-totalité du volume des procédures traitées et transmises au parquet relèvent des services de premier niveau. Au 31 décembre 2021, les services de la DCSP et de la DSPAP et les unités territoriales de la gendarmerie totalisent 2,56 millions de procédures en stock, soit 98%, contre 54 830 procédures pour la DRPJ, la DCPJ et les unités de recherche de la gendarmerie. Il convient toutefois de rappeler que la complexité et la gravité des affaires traitées par les différents services et les diligences qui en résultent ne sont pas comparables.

**Tableau n° 12 : Répartition du stock de procédures au 31/12/2021**

	Police nationale		Gendarmerie nationale		Total	Part des procédures par type de service
<b>Services généralistes</b>	DSPAP	601 523	BTA/COB	481 066	2 566 384	98 %
	DCSP	1 483 795				
<b>Services spécialisés</b>	DRPJ	19 981	BR/SR	10 066	54 830	2 %
	DCPJ	24 783				

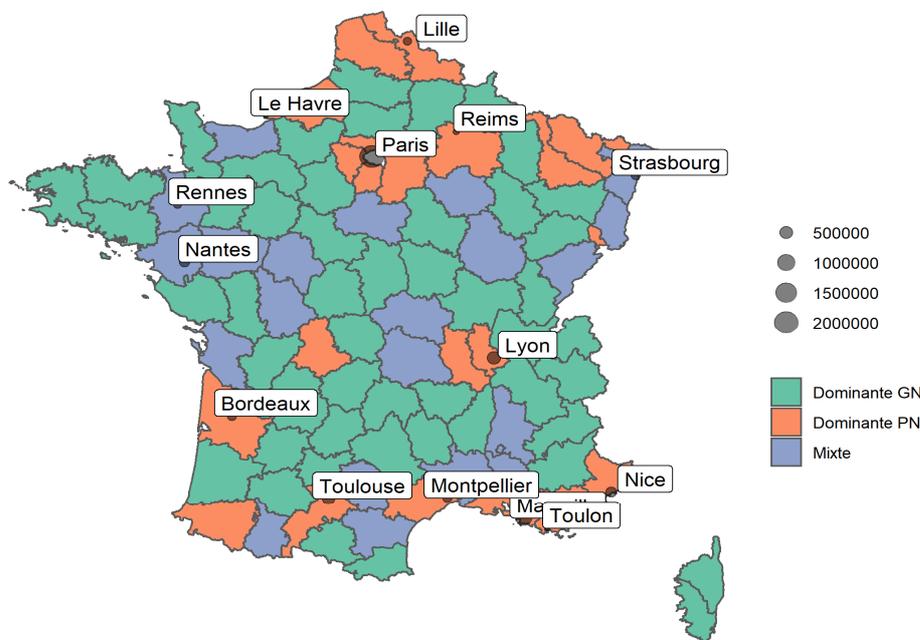
	Police nationale		Gendarmerie nationale		Total	Part des procédures par type de service
	<b>TOTAL</b>	2 130 082	<b>TOTAL</b>	491 132	<b>2 621 214</b>	100 %

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur (état 4001).

### 2.1.2.3 L'analyse territoriale de l'activité de police judiciaire en proportion des ETPT<sup>35</sup> illustre une situation globalement plus favorable pour la gendarmerie

Sur la base de la répartition des ETPT affectés à la mission de police judiciaire, la carte n°1 permet d'identifier une typologie de départements à « dominante police », à « dominante gendarmerie » ou « mixtes »<sup>36</sup>, en cohérence avec les grandes agglomérations et une présence des effectifs de la police plus importante en zone urbaine.

**Carte n° 1 : Répartition des effectifs affectés à la police judiciaire**



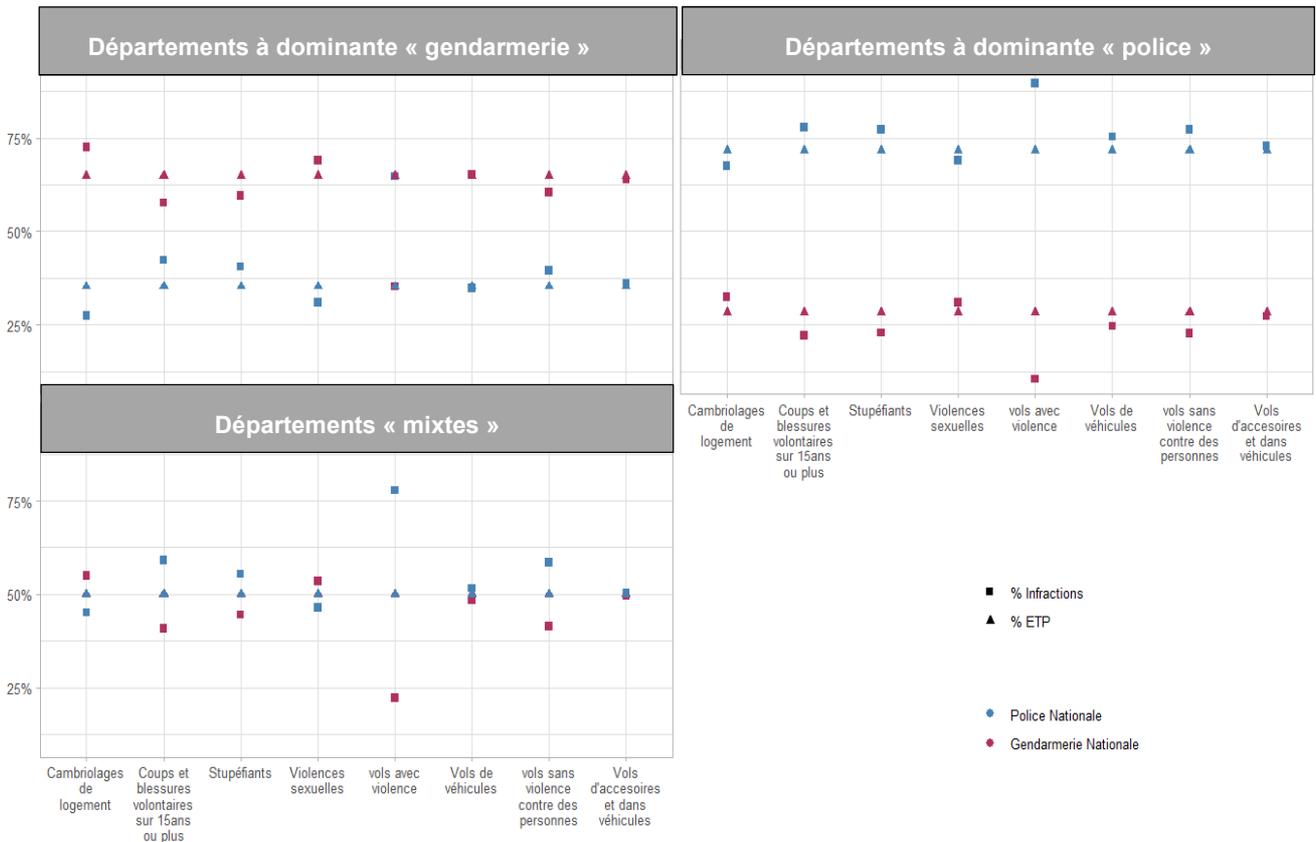
Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

<sup>35</sup> Les données utilisées sont celles de l'état 4001 (2017-2019) au niveau départemental ainsi que celles des heures dédiées à la police judiciaire déclarées dans les TEP pour la police et Pulsar pour la gendarmerie et converties en ETPT.

<sup>36</sup> « Dominante police », lorsque plus de 55% des ETPT PJ du département viennent de la police ; « dominante gendarmerie », lorsque plus de 45% des ETPT PJ du département viennent de la police ; « mixte », lorsque les ETPT PJ du département de la police se situent entre 45 à 55%.

Quel que soit le type de département, la police reçoit toujours une part des infractions supérieure à sa part dans les ETPT affectés à la police judiciaire. C'est le cas pour tous les types d'affaires, sauf pour les violences sexuelles et les cambriolages où les gendarmes traitent une proportion plus élevée que leur part dans les ETPT dédiés à la police judiciaire. Pour la masse des procédures relatives à des faits de faible gravité, la saisine se fait généralement en fonction des compétences territoriales de chacune des forces et du lieu de dépôt de plainte. Le choix par l'autorité judiciaire du service d'enquête entre police et gendarmerie et entre services généralistes/spécialisés se matérialise surtout dans les affaires plus complexes.

**Graphique n°7 : Part des infractions et des ETPT police judiciaire, par type d'infractions et en fonction des zones dominantes « police », « gendarmerie » ou « mixte »**

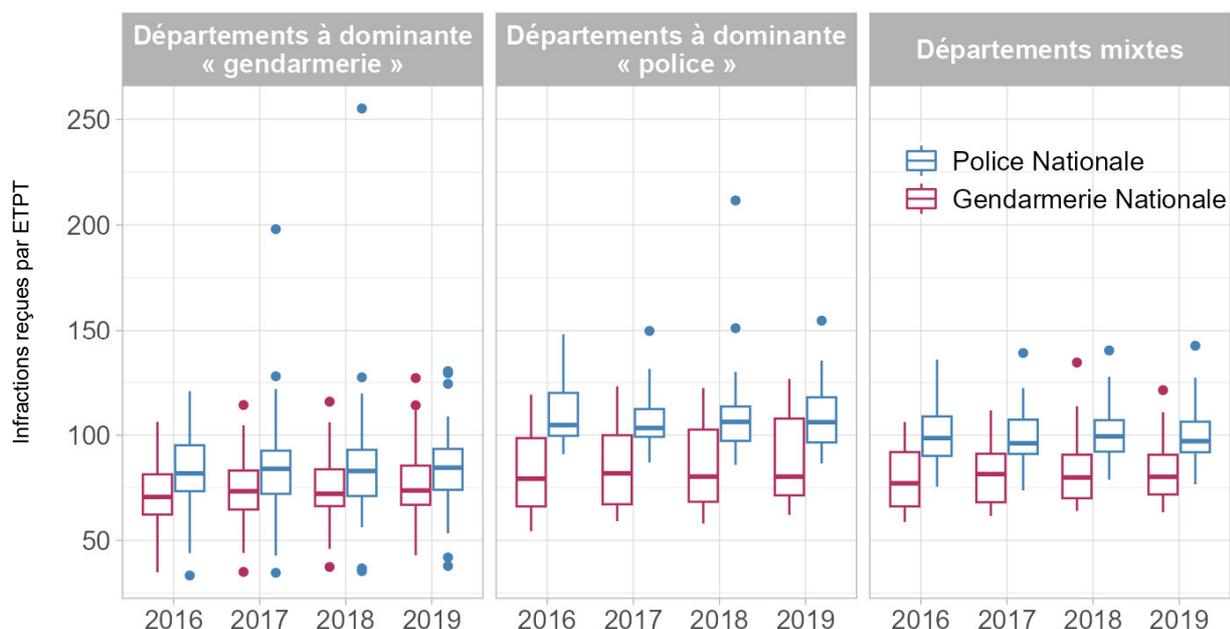


Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

Note de lecture : Pour les coups et blessures, dans les départements à dominante « gendarmerie », la gendarmerie (resp. police) reçoit 57 % (43 %) des infractions pour 68 % (32 %) des ETPT.

Le nombre d’infractions reçues par ETPT en police est toujours plus élevé que la gendarmerie, y compris dans les départements à dominante « gendarmerie ». L’écart est beaucoup plus marqué entre les deux forces dans les départements à dominante « police ». Ce constat illustre un niveau d’infractions reçues, beaucoup plus élevé, en proportion des ETPT, dans la police (cf. graphique n°8).

**Graphique n°8 : Part des infractions reçues par ETPT, en fonction des zones**



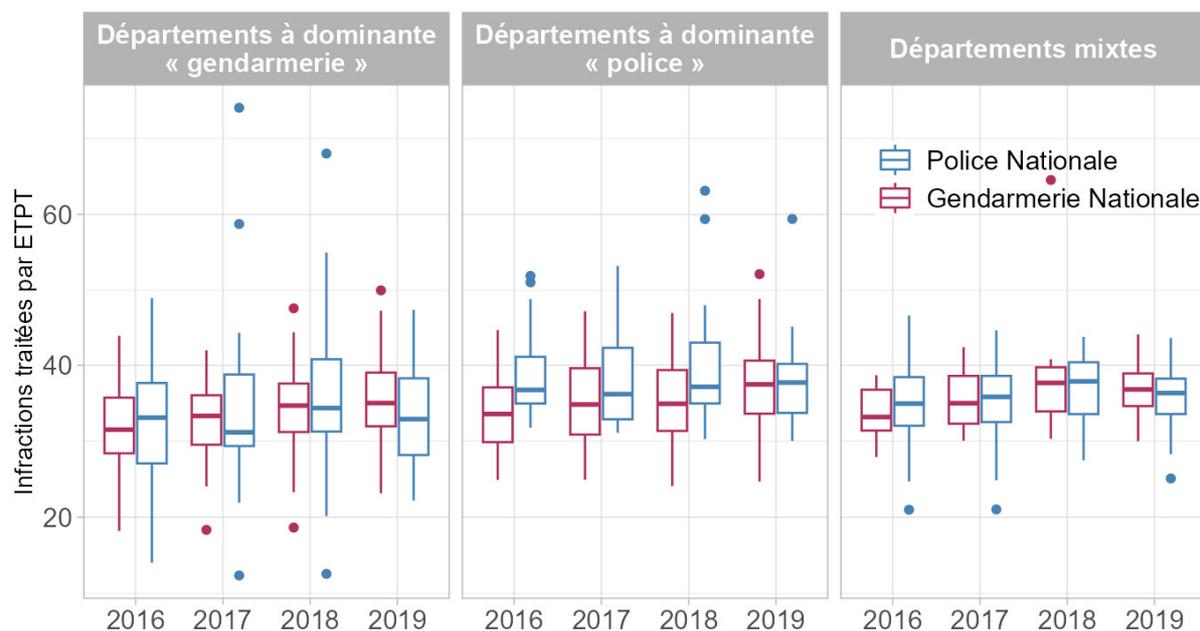
Source : Cour des comptes, d’après données du ministère de l’intérieur.

Note de lecture : Les hauteurs du rectangle représentent, en partant du bas, les seuils des premiers et troisièmes quartiles et la ligne à l’intérieur représente la médiane. Le trait vertical donne un indicateur supplémentaire de dispersion tandis que les points représentent les valeurs extrêmes.

En 2019, dans les départements à dominante « police », il y avait, tout type d’infractions confondu, un peu plus de 110 infractions par ETPT reçues par la police nationale dans le département médian.

Le nombre d'infractions traitées par ETPT (avec réalisation d'une diligence minimale telle qu'une enquête de voisinage ou l'exploitation de la vidéosurveillance) est globalement assez similaire entre les gendarmes et les policiers, dans toutes les zones (cf. graphique n°9).

**Graphique n°9 : Part des infractions traitées par ETPT, en fonction des zones dominante « police », « gendarmerie » ou « mixte »**



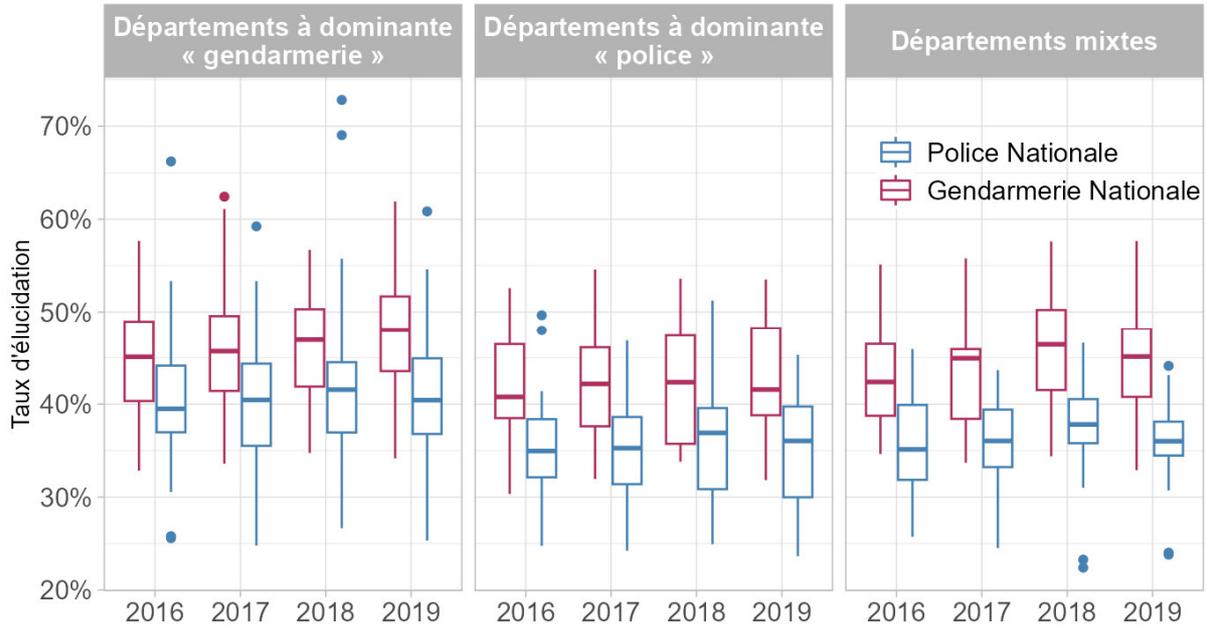
Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'intérieur.

Note de lecture : Les hauteurs du rectangle représentent, en partant du bas, les seuils des premiers et troisièmes quartiles et la ligne à l'intérieur représente la médiane. Le trait vertical donne un indicateur supplémentaire de dispersion tandis que les points représentent les valeurs extrêmes.

En 2019, dans les départements à dominante « gendarmerie » il y a eu, tout type d'infractions confondu, environ 37 infractions traitées par ETPT au sein de la gendarmerie nationale dans le département médian (contre environ 35 pour la police).

Il en résulte un taux d'élucidation plus élevé au global pour la gendarmerie, que le département soit à dominante « gendarmerie » ou à dominante « police » (cf. graphique n°10).

**Graphique n°10 : Taux d'élucidation, en fonction des zones**

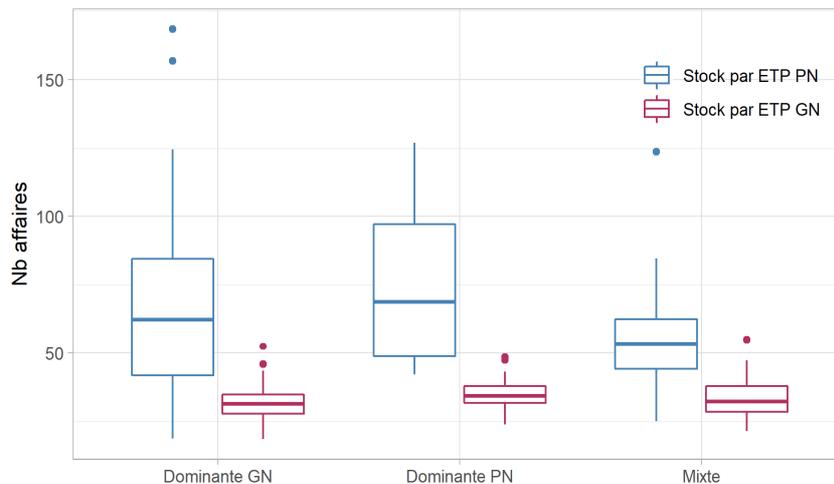


Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'intérieur.

Note de lecture : Les hauteurs du rectangle représentent, en partant du bas, les seuils des premiers et troisièmes quartiles et la ligne à l'intérieur représente la médiane. Le trait vertical donne un indicateur supplémentaire de dispersion tandis que les points représentent les valeurs extrêmes. En 2019, dans les départements à dominante « police », tout type d'infractions confondu, le taux d'élucidation était d'environ 36% pour la police nationale et d'environ 42% pour la gendarmerie, dans le département médian.

Enfin, le stock d'affaires par ETPT est plus élevé dans la police dans toutes les zones, à dominante « police » comme « gendarmerie » (cf. graphique n°11).

**Graphique n°11 : Stock des affaires par ETPT, en fonction des zones (2019)**



Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'intérieur.

*Note de lecture : Les hauteurs du rectangle représentent, en partant du bas, les seuils des premiers et troisièmes quartiles et la ligne à l'intérieur représente la médiane. Le trait vertical donne un indicateur supplémentaire de dispersion tandis que les points représentent les valeurs extrêmes.*

*En 2019, dans les départements à « dominante police » le stock médian par ETPT était d'environ respectivement 70 et 35 dans la police et la gendarmerie.*

#### 2.1.2.4 Une répartition peu satisfaisante des moyens humains sur le territoire

Le portefeuille par agent, calculé grâce au ratio de procédures par ETPT, permet de vérifier l'allocation des effectifs au regard du niveau d'activité.

Au sein de la DCSP, la circonscription la plus sous-dotée est celle de Nice (06), avec 304 procédures par enquêteur en moyenne en 2021, et la plus sur-dotée est celle de Conflans-en-Jarnisy (54), avec 16 procédures par enquêteur. Certaines directions départementales ayant bénéficié des renforts d'enquêteurs les plus importants depuis 2017 - la Creuse (+40%), l'Eure (+40%), la Lozère (+38%) et la Mayenne (+38%) - font également partie des directions où les portefeuilles par enquêteur sont les moins élevés. C'est le cas de la Creuse, avec 50 procédures par enquêteur, ou la Lozère, avec 48 procédures alors que la moyenne de la DCSP est à 102 (cf. tableau n°12).

S'agissant de la préfecture de police, les disparités sont plus fortes encore avec un écart de près de 500 procédures par enquêteur entre la circonscription la plus sous-dimensionnée (Saint-Denis avec 555 procédures par enquêteur) et celle où les stocks sont le plus bas (Clichy-Montfermeil avec 56 procédures). On peut s'interroger sur les critères retenus pour l'allocation des effectifs d'investigation entre les directions territoriales de la DSPAP : la direction territoriale ayant vu ses effectifs croître le plus rapidement (Val-de-Marne) est également celle où les stocks par enquêteur étaient les plus faibles en 2017 (85 en moyenne contre 159 en Seine-St-Denis).

De son côté, la DCPJ a élaboré une méthodologie d'effectifs de référence, conformément à une recommandation de l'IGA dans un audit de 2020<sup>37</sup>. Cette méthodologie repose sur une répartition des effectifs en fonction du poids relatif de chaque service territorial dans l'activité globale des services territoriaux en matière de faits constatés et traités, de nombre de mis en cause, de part d'affaires complexes, etc. Il en résulte une objectivation des services relativement sur et sous-dotés. Toutefois, aucun redéploiement n'a été mis en œuvre à ce stade.

Au sein de la gendarmerie, ces écarts territoriaux sont moins prononcés. En ramenant le stock aux effectifs des groupements départementaux, la différence n'est que de 9 procédures par agent entre le département le moins bien doté (la Vienne) et le mieux doté (la Lozère).

La Cour a, à plusieurs reprises<sup>38</sup>, critiqué les modalités d'allocation des effectifs qui ne prennent pas suffisamment en compte les niveaux d'activité. S'agissant de l'activité d'investigation, le même constat peut être dressé avec des disparités fortes s'agissant des portefeuilles de procédures par agent entre l'agglomération parisienne et la province, et au sein de l'agglomération parisienne. Les trajectoires d'évolution des effectifs sont en outre parfois discordantes avec les niveaux d'activité. Les renforts obtenus dans le cadre de la LOPMI, avec

<sup>37</sup> Rapport IGA relatif à l'adéquation de la répartition des effectifs de police et gendarmerie aux besoins des territoires, 2020.

<sup>38</sup> *Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure*, référé adressé au ministre de l'intérieur, juillet 2022.

le recrutement de 8 500 policiers et gendarmes sur cinq ans, doivent permettre de procéder à une meilleure répartition des effectifs en fonction des niveaux d'activité.

Par ailleurs, bien que la saisine du service enquêteur relève de l'autorité judiciaire, la plupart des affaires relevant de la délinquance du quotidien, est traitée de fait dans la zone de dépôt de la plainte qui est souvent celle de compétence de l'une des deux forces. Les écarts très importants des volumes d'activité posent la question du réexamen au cas par cas des zones de compétences.

Lors de l'enquête de la Cour, les deux directions ont fait valoir des réserves du fait, selon elles, d'un effet limité de ces transferts sur l'activité de police judiciaire. La Cour considère néanmoins que ce réexamen serait de nature à soulager les services de police grâce au redéploiement d'effectifs de police depuis des zones à dominante « gendarmerie » vers celles qui sont sous tension.

## 2.2 L'activité des services d'investigation généralistes : gérer la masse

Dans les services généralistes chargés du traitement de la petite et moyenne délinquance en zone urbaine, l'activité quotidienne se caractérise par un flux entrant très important, générant des portefeuilles par enquêteur élevés (2.2.1). Face à ces volumes, les conséquences judiciaires de l'activité de voie publique, de la flagrante et les violences intrafamiliales y sont traitées prioritairement au détriment d'autres contentieux et d'un stock d'affaires anciennes qui s'accumulent et ne sont pas traitées. Il en résulte des taux d'élucidation faibles dans la police, en dépit du recours généralisé à la police technique et scientifique (2.2.3). Les unités territoriales de la gendarmerie ne sont pas confrontées à cette même problématique (2.2.4).

### 2.2.1 Une réalité dominée par un volume important d'affaires et des procédures non traitées

La situation des services généralistes de la police est beaucoup plus dégradée que celle de la gendarmerie, où le nombre moyen d'affaires par enquêteur s'élève à 32 contre 143 à la DSPAP et 102 à la DCSP (cf. tableau n°13).

Tableau n° 13 : Procédures par enquêteur au 31 décembre 2021 dans les services généralistes

<i>Police nationale</i>		<i>Gendarmerie nationale</i>	
<i>DSPAP</i>	143	<i>BTA/COB</i>	32
<i>DCSP</i>	102		

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

Les différentes saisines, constituant le flux entrant, se répartissent par ordre entre :

- Les plaintes : dans un service comme le SAIP du commissariat d'Aubervilliers (93), une vingtaine de plaintes est comptabilisée par jour, soit la moitié des 40 nouvelles procédures quotidiennes. Dans les plus gros services (SAIP du 18<sup>ème</sup> ou 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris), le nombre de plaintes peut monter jusqu'à 70 ;

- Les interpellations de voie publique : à Aubervilliers, ce sont environ une dizaine d'interpellations par jour, soit 25 % du flux, dont les suites sont traitées par le service de traitement en temps réel. Dans les SAIP du 18<sup>ème</sup> et du 20<sup>ème</sup>, 15 à 25 gardes à vue quotidiennes sont issues des interpellations de la voie publique ;
- Les « soit-transmis » s'élèvent à Aubervilliers à environ 7 par jour, soit moins de 20 % des saisines. Au SAIP du 20<sup>ème</sup> arrondissement, une centaine de soit-transmis par semaine pouvait être recensée par le secrétariat judiciaire, en fourchette haute ;
- La part des enquêtes d'initiative reste subsidiaire, de l'ordre de 2 à 3 par jour.

Les commissariats de l'agglomération parisienne enregistrent une moyenne de 10 300 nouvelles affaires par an. Ce chiffre s'élève à 66 300 s'agissant du commissariat central de Saint Denis (93), soit plus de 180 nouvelles affaires par jour. Cette masse d'affaires entrantes, qui représente des faits délictuels du quotidien, engendre des portefeuilles de dossiers par enquêteur extrêmement élevés, et vient s'ajouter à un stock d'affaires anciennes (cf. annexe n°6).

En zone urbaine, le premier enjeu des services d'investigation est donc le tri et la hiérarchisation des affaires dont ils sont saisis. Ce traitement de masse dans la police emporte des conséquences sur l'organisation du travail et des tâches assignées à chaque acteur de la chaîne<sup>39</sup>. Le travail des encadrants est à cet égard fondamental : il revient, en début de chaîne, à filtrer et identifier les procédures devant être traitées avant les autres et, en fin de chaîne, à relire ce qui sera transmis au parquet.

Un arbitrage entre affaires nouvelles et anciennes est opéré : la DSPAP accorde la priorité aux plus récentes dans un double objectif de tenter d'apporter une réponse immédiate à la victime et d'éviter de faire grossir un stock déjà en souffrance. Il en résulte des procédures anciennes qui ne sont pas traitées générant la constitution d'un stock important (2,6 M de procédures dans la police nationale au 1<sup>er</sup> juin 2022). Cette vigilance sur les stocks est d'autant plus nécessaire que depuis le 23 décembre 2021 la durée d'une enquête préliminaire ne peut excéder deux ans à compter du premier acte de l'enquête, y compris si celui-ci est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance. À l'issue de ce délai, ou de sa prolongation, les enquêteurs clôturent leurs opérations et transmettent les éléments recueillis au procureur de la République qui décide de la suite à donner.

## **2.2.2 Une priorité accordée aux interpellations de voie publique et aux violences intrafamiliales**

### **2.2.2.1 Une priorité réservée au traitement en temps réel qui révèle un fort continuum avec l'activité de voie publique**

La première priorité qui s'impose est celle du traitement en temps réel, c'est-à-dire la gestion des conséquences judiciaires de l'activité de voie publique et le traitement de la

---

<sup>39</sup> Personnels en charge de l'accueil des plaignants et de la prise de plainte (plaintiers), enquêteurs en charge des diligences, personnels techniques et scientifiques pour la réalisation des actes d'identité judiciaire, personnels en charge de la surveillance des geôles, équipages de voie publique qui procèdent aux interpellations d'individus, personnels en charge du secrétariat judiciaire qui vérifient la qualité des données renseignées dans les logiciels.

flagrance. Dans la police, cette responsabilité incombe à des brigades spécialisées, respectivement les groupements d'appui judiciaire (GAJ) et les brigades de traitement judiciaire en temps réel (BTJTR). La part des heures « fonctionnaire » consacrées au temps réel<sup>12</sup> est très importante, comparée au temps consacré au traitement judiciaire des plaintes. Au commissariat de Gentilly, les enquêtes suite à plainte ne représentent que 1,94 % du total des heures fonctionnaires en 2021 contre 14,34 % pour les enquêtes résultant d'une interpellation. A Stains, le rapport est de 1,53 % pour les plaintes contre 23,58 % pour le temps réel. Le constat est le même à la DCSP : sur la CSP de Bordeaux, le temps passé au traitement des plaintes est trois fois moins important que celui consacré au traitement de la flagrance.

Toute action de police de voie publique révélant des faits de délinquance ou se manifestant par une interpellation se traduit par l'enclenchement d'une enquête policière. Le renforcement des effectifs de voie publique doit s'accompagner d'une réflexion plus large, en aval, sur les moyens alloués en matière d'investigation. Dans les brigades de gendarmerie, cette question ne se pose pas en raison de la polyvalence des gendarmes.

### 2.2.2.2 La priorité du traitement des violences intrafamiliales

La seconde priorité observée sur le terrain est celle du traitement des violences intrafamiliales, qui font désormais l'objet d'une judiciarisation systématique (voir supra). Celle-ci se manifeste par une forte augmentation du nombre de plaintes pour coups et blessures (+26 % depuis 2010)<sup>40</sup>, dont près de la moitié s'est déroulée dans le cadre familial.

Pour y faire face, 2 000 enquêteurs spécialisés ont été déployés et 90 000 policiers et gendarmes ainsi que tous les élèves policiers et gendarmes ont été formés. A la préfecture de police, les brigades locales de protection de la famille (BLPF) ont capté une grande partie des renforts en effectifs au détriment des autres unités : par exemple, dans les Hauts-de-Seine, elles ont obtenu plus de 44 % de la totalité des effectifs supplémentaires entre 2017 et 2022.

### 2.2.2.3 La forte mobilisation sur ces priorités se fait au détriment d'autres contentieux

Le contentieux le plus négligé est la délinquance économique et financière, alors que les plaintes pour escroquerie ont considérablement augmenté (+55 % en dix ans)<sup>41</sup>. Les services généralistes prennent en charge plus de 98 % des affaires traitées par la police en ce domaine, sans disposer d'enquêteurs spécialisés. Le protocole de 2006 répartissant les compétences au sein de la préfecture de police de Paris prévoit une compétence partagée en matière d'abus de confiance, d'escroquerie, d'abus de faiblesse et d'usage frauduleux de moyens de paiement. Dans les faits, la DRPJ n'est pas saisie en deçà d'un montant de 100 000 € de préjudice.

Il en résulte une chute des faits élucidés malgré la croissance des faits constatés : le taux d'élucidation des infractions économiques et financières de la DCSP est passé de 38 % à 24 % entre 2017 et 2021, le nombre de mis en cause a baissé de 13 %. Cette tendance n'est pas

<sup>40</sup> INSEE, Sécurité et société Edition 2021.

<sup>41</sup> *Les moyens consacrés la lutte contre la délinquance économique et financière*, référé n°S2018-3520 adressé à la garde des sceaux et au ministre de l'intérieur, 12 décembre 2018.

commune à toutes les catégories d'infractions : le taux d'élucidation des atteintes aux biens s'est maintenu (mais à un niveau faible), celui des atteintes aux personnes a gagné 4 points.

## 2.2.3 Des résultats plus faibles dans les services généralistes

### 2.2.3.1 Des taux d'élucidation plus faibles dans les services de proximité de la police...

La saturation des services d'investigation de premier niveau n'est pas sans conséquence sur leurs résultats, mesurables au moyen des taux d'élucidation, au-delà du nombre d'affaires non-traitées. Cet indicateur est à manier avec prudence, compte tenu de certains biais. D'une part, la « politique du chiffre » peut inciter les services d'enquête à concentrer leur action sur les infractions dont le mis en cause est par nature plus facilement identifiable (flagrant délit, infractions dans le cadre familial). D'autre part, les taux calculés le sont sur un an, en opérant un ratio des nouvelles affaires ouvertes sur les affaires clôturées<sup>42</sup> qui ne sont pas les mêmes. Enfin, la nature des affaires traitées dans les services généralistes et spécialisés ne sont pas comparables.

Pour les atteintes aux personnes, les atteintes aux biens et la délinquance économique et financière, les performances de la DSPAP et de la DCSP se situent très en deçà de celles de la DCPJ et de la DRPJ. Les brigades de gendarmerie affichent des taux d'élucidation bien supérieurs, plus proches de ceux des services spécialisés de la police.

**Tableau n° 14 : Taux d'élucidation (en %) par agrégat et par service, 2021**

	DCSP	DSPAP	DRPJ	DCPJ	Unités territoriales (GN)
<i>Atteintes aux personnes</i>	61%	45%	59,9%	81%	81 %
<i>Atteintes aux biens</i>	13%	9,5%	68%		19,4 %
<i>Infractions économiques et financières</i>	24%	18%	72%	87%	70,2 %

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

### 2.2.3.2 ...en dépit du recours systématique à la police technique et scientifique

Les marges de manœuvre pour améliorer ces résultats sont assez faibles. Bien qu'aucune donnée existe pour déterminer la contribution de la police technique et scientifique (PTS) à l'élucidation de crimes ou délit, cet appui judiciaire indispensable « pour faire parler les traces » recueillies sur les lieux de commission de l'infraction (cf. annexe n°18), a déjà fait l'objet d'un développement et d'une professionnalisation importante depuis les années 1990. La limitation

<sup>42</sup> Toutefois, les nouveaux taux d'élucidation calculés à 3 ou 6 mois par le SSMSI ne font pas apparaître des écarts importants par rapport aux taux calculés sur un an (cf. référé de la Cour sur la mesure de l'activité opérationnelle, septembre 2022).

du nombre de traces prélevées à trois a eu un impact positif sur la qualité du prélèvement. Dans les faits, ce nombre est en moyenne de 1,86 traces prélevées, d'après le SNPS.

L'activité de PTS a doublé entre 2011 et 2015, puis s'est stabilisée. Il est observé une tendance à la baisse en 2021, due à la crise sanitaire. Sur une période longue, les taux d'élucidation n'ont toutefois guère évolué même s'il convient de tenir compte d'un effet volume des faits : le taux d'élucidation des cambriolages était de 9,97 % en 1998<sup>43</sup>, et de 10,6 % en 2021<sup>44</sup>, alors que ces infractions sont souvent le fait « d'équipes » ou de phénomène sériel, pour lesquels la PTS est plus adaptée. Le directeur de la DZPJ Sud-est déplorait que ses services de police scientifique, à disposition de la sécurité publique, soient peu sollicités.

#### **2.2.4 Un volume moindre et l'absence de stocks en souffrance dans la gendarmerie**

Par leur maillage territorial, les communautés de brigades (COB) et les brigades territoriales autonomes (BTA), unités élémentaires de la gendarmerie<sup>45</sup>, apportent une réponse immédiate de premier niveau en matière de délinquance. Conformément à la circulaire du 12 mars 2010, elles remplissent quatre missions : (i) elles reçoivent les plaintes, les instruisent et les transmettent aux autorités judiciaires ou unités territorialement compétentes ; (ii) elles effectuent d'initiative, sur ordre ou sur délégation, les enquêtes dans le cadre desquelles elles réalisent systématiquement les actes élémentaires de signalisation et de police scientifique en s'appuyant notamment sur leur ressource en techniciens en identification criminelle de proximité ; (iii) elles recherchent en permanence, à l'occasion du service normal et dans l'exercice des différentes missions, le renseignement judiciaire ; (iv) elles prennent les premières mesures, notamment conservatoires, lorsque surviennent des faits nécessitant l'engagement des unités spécialisées.

La gendarmerie représente plus de 40 % de la totalité des heures consacrées à l'exercice des missions de police judiciaire par les forces de sécurité intérieure, telles que retranscrites dans la main courante informatisée et dans PULSAR. Dans le même temps, seules 18 % des procédures au 31 décembre 2021 lui reviennent (de l'ordre de 30 % du flux en incluant les procédures contraventionnelles). Bien qu'il soit nécessaire de tenir compte des disparités et situations locales différentes, le flux entrant des affaires est donc moindre, ce qui se traduit dans l'analyse des portefeuilles par enquêteur, beaucoup plus faibles en gendarmerie. À titre d'exemple, le procureur général de la Cour d'appel de Versailles a mis en place un suivi pour une connaissance précise des procédures en cours : sur son ressort, les stocks par OPJ sont de 20 en moyenne en gendarmerie, contre 100 à 500 en zone police.

Cette différence de volume se reflète dans l'organisation du travail en gendarmerie qui, à l'inverse de la police, privilégie la polyvalence et bénéficie d'un vivier d'OPJ, dont le nombre est double (environ 33 000 contre 17 000 en 2021) avec un encadrement plus important. Tous les gendarmes sont amenés à réaliser les différentes tâches concourant à la mission de la police judiciaire : de la prise de plainte à l'interpellation d'un individu ou la réalisation d'investigations. Tous les dossiers sont affectés à un enquêteur et il n'existe pas de « vaines

<sup>43</sup> Question écrite n° 15864 de M. Emmanuel Hamel publiée dans le JO Sénat du 22/04/1999 - page 1304.

<sup>44</sup> Rapport annuel de performance 2021, Programme n°176 Police nationale.

<sup>45</sup> Le rapport exclut l'analyse de l'activité judiciaire des gendarmeries « spécialisées ».

recherches ». Chaque plainte enregistrée au niveau d'une brigade fait l'objet de diligences minimales (enquête de voisinage, vérification de l'existence de vidéosurveillance, etc.).

Enfin, conformément à la circulaire du 12 mars 2010, l'organisation de la gendarmerie repose sur un principe de subsidiarité selon des critères de gravité, complexité, sensibilité et sérialité, emportant une compétence générale des unités de premier niveau, et sur un principe de complémentarité favorisant la coopération des unités et permettant aux enquêteurs des unités de base de participer aux groupes de travail ou cellules d'enquêtes.

## **2.3 L'activité des services spécialisés : gérer la complexité**

L'activité des services spécialisés (2.3.1) se concentre sur le traitement d'un nombre d'affaires moindre mais avec un niveau de complexité et de gravité plus élevé. Elle se caractérise par des taux d'élucidation et d'initiative élevés (2.3.2) en raison des savoir-faire particuliers développés ou mobilisés au travers d'appuis (2.3.3) tels que la PTS, les techniques spéciales d'enquête, le renseignement criminel ou la coopération opérationnelle policière.

### **2.3.1 Une activité quantitativement moindre mais focalisée sur des affaires plus complexes et plus graves mobilisant des savoir-faire particuliers**

Les services spécialisés (services de la DCPJ et DRPJ pour la police ; 43 sections de recherches rattachées aux régions de gendarmerie) ont pour objectif de contenir les grandes menaces criminelles. En particulier, ils ont pour mission la lutte contre le terrorisme, la grande et moyenne délinquance, notamment les organisations criminelles, le banditisme spécialisé et organisé, la criminalité économique et financière et la cyber criminalité, avec un rôle de conduite et de coordination des enquêtes sur le « haut du spectre ». Ce choix ancien de spécialisation (la DRPJ a été créée par un décret du 1<sup>er</sup> août 1913) résulte de l'analyse selon laquelle cette organisation devait permettre de leur faire bénéficier des progrès techniques et scientifiques les plus récents.

Cette spécialisation se reflète dans l'organisation des services, avec une déclinaison à la fois thématique et territoriale. Le maillage territorial actuel de la DCPJ lui permet d'avoir des antennes, dont certaines ont une compétence supra-départementale, pour agir au plus près des bassins de criminalité avec la réactivité nécessaire, tout en disposant au niveau central d'une vision d'ensemble et thématique avec les offices.

De même, côté gendarmerie, outre leur rôle en matière d'appui des unités territoriales et des brigades de recherches lorsque leur engagement est justifié, les sections de recherches (SR) sont chargées<sup>46</sup> de « *la résolution des affaires judiciaires relevant de la criminalité organisée ou ciblées selon les quatre critères de gravité, complexité, sensibilité et sérialité, notamment en cas de déplacement d'enquêteurs à l'étranger (...) ainsi que de la mise en œuvre de la partie judiciaire du dispositif de lutte antiterroriste de la gendarmerie.* »

La DRPJ, la DCPJ et les unités de recherche de la gendarmerie totalisent 55 000 procédures en stock au 31 décembre 2021, soit un total de 2% des procédures en cours. Le portefeuille de procédures par enquêteur était en moyenne de 9, 4 et 1 respectivement pour

---

<sup>46</sup> Circulaire du 12 mars 2010 relative à l'exercice de la police judiciaire par la gendarmerie nationale précitée

la DRPJ, la DCPJ et les BR/SR (cf. tableau n°15), soit un rapport de 8 dossiers sur 100 procédures tous services confondus pour la police et 5 sur 100 pour la gendarmerie. La réalité et la nature de l'activité des services spécialisés, dont les volumes d'affaires sont moindres, est donc bien différente de celles des services généralistes.

**Tableau n° 15 : Procédures par enquêteur au 31 décembre 2021 dans les services généralistes**

<i>Police nationale</i>		<i>Gendarmerie nationale</i>	
<i>DRPJ</i>	9	<i>BR/SR</i>	1
<i>DCPJ</i>	4		

*Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.*

### **2.3.2 Une activité qualitative qui a un impact sur les résultats obtenus par les services**

Les portefeuilles par enquêteur plus faibles conduisent à une performance plus élevée de ces unités spécialisées malgré des affaires plus complexes.

Au sein de la police (DCPJ et DRPJ), les taux d'élucidation se maintiennent à de bons niveaux, voire s'améliorent (cf. tableaux n°16a et 16b). Les taux d'initiative (cf. tableau n°16c), c'est-à-dire la part des enquêtes menées à l'initiative des enquêteurs (à la différence des enquêtes sur instruction) sur l'ensemble des enquêtes, se maintiennent, sauf à la DRPJ où ils subissent une érosion déjà relevée par la Cour<sup>47</sup>. Ce constat peut s'expliquer par l'impact également subi, quoique moindre que dans les services d'investigation de proximité, par les services de la DRPJ d'une attractivité plus faible des métiers de l'investigation, particulièrement marquée en région parisienne (cf. partie 3).

---

<sup>47</sup> *La préfecture de police de Paris, Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne, 2019, p.130.*

**Tableau n°16a : taux d'élucidation de la DCPJ (2017 et 2021)**

<i>DCPJ</i>	2017	2021
<i>Vols à main armée</i>	44%	52%
<i>Proxénétisme</i>	94%	87%
<i>Homicides volontaires</i>	87%	76%
<i>Trafic de stupéfiants</i>	94%	93%
<i>Infractions financières</i>	85%	87%

**Tableau n°16b : taux d'élucidation de la DRPJ (2017 et 2021)**

<i>DRPJ</i>	2017	2021
<i>Atteintes aux personnes</i>	57%	59,9%
<i>Atteintes aux biens</i>	43%	68%
<i>Infractions économiques et financières</i>	73%	72%

**Tableau n°16c : taux d'initiative de la DRPJ (2017 et 2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>DRPJ</i>	10,8%	6,8%	5,9%	7,5%	6,8%
<i>DCPJ</i>	18%	17,7%	16,7%	17,3%	18%

Source : Cour des comptes, d'après données DCPJ et DRPJ.

S'agissant de la gendarmerie, à la SR de Versailles, on constate également un taux d'initiative plus élevé que dans les unités territoriales : les enquêtes conduites résultent majoritairement d'un travail en préliminaire. En 2021, les enquêtes préliminaires représentaient 56 % des enquêtes menées ou 22,5 % des commissions rogatoires, la flagrance ne représentant qu'une part résiduelle (21 %). Par ailleurs, la durée moyenne des enquêtes en nombre de jours selon le cadre renseigne sur la complexité des affaires traitées et les moyens engagés par les SR et leurs appuis pour élucider les crimes et délits : entre 2019 et 2021, elle était en moyenne de 278, 166 et de 72 jours respectivement en commission rogatoire, préliminaire et flagrance.

### **2.3.3 Les services spécialisés doivent se maintenir à la pointe des évolutions technologiques grâce au rôle déterminant des « appuis »**

Au-delà de l'expertise des enquêteurs, qui pose la question de leur formation continue, la relative bonne performance des unités spécialisées dans le traitement de la délinquance du haut du spectre s'explique en partie par le rôle déterminant des « appuis ». Le rapport en retient une notion large qui regroupent les services d'aides à l'enquête contribuant à la manifestation de la vérité et dont les actions ne sont pas réalisées par les services d'enquête.

Bien que les services généralistes bénéficient également d'appuis et d'aides à l'enquête, l'activité des services spécialisés est très étroitement liée à ces appuis au regard de la complexité des affaires. La Cour a choisi de mettre l'accent sur quatre types d'appuis, qui concourent particulièrement à la résolution d'affaires liées à la criminalité organisée sans qu'il soit toutefois possible de la mesurer faute de données disponibles : la police technique et scientifique (2.3.3.1), les techniques spéciales d'enquête (2.3.3.2), le renseignement criminel (2.3.3.3), la coopération policière internationale (2.3.3.4).

### 2.3.3.1 La police technique et scientifique : un appui innovant et pluridisciplinaire dont la contribution à la résolution d'enquêtes est difficile à mesurer

Afin que la science participe à la résolution d'enquêtes, l'IRCGN et le SNPS disposent d'un réseau de laboratoires accrédités à la pointe du progrès (cf. annexe n°18). Les deux entités regroupent chacune en un même lieu un vaste champ de disciplines (balistique, toxicologie, graphologie, incendie et explosion) ou des départements avec des technologies innovantes (reproduction des scènes de crime en 3D, odorologie). L'IRCGN dispose de 65 domaines d'expertise et estime que 80% de ces domaines ne sont pas couverts par les laboratoires privés.

Pouvoir mener ces expertises sous une direction unique est un atout lorsque, pour la résolution d'une affaire, différentes compétences sont requises et qu'il s'agit de déterminer l'ordre des analyses permettant la conservation des traces. À titre d'exemple, des avancées technologiques, associées au développement des fichiers, permettent la résolution d'enquêtes vieilles parfois de plusieurs décennies. Un homme a pu être interpellé par les services de police puis mis en examen pour un meurtre en 2021, 27 ans après les faits, grâce à une comparaison génétique de traces prélevées au moment des faits et l'entrée dans le FNAEG de ses traces en 2021. Dans une affaire d'enlèvement, de séquestration et de meurtre d'une fillette, la découverte par l'IRCGN d'une micro trace de sang dans le coffre du véhicule du suspect, a permis de le faire passer aux aveux.

Faute de mesure de la contribution de la PTS à la résolution ou à l'avancée d'affaires, les délais de traitement constituent l'un des indicateurs<sup>48</sup> du taux de satisfaction des enquêteurs. En 2021, ils sont en moyenne de 44 jours et 53 jours pour l'IRCGN et le SNPS. Ils sont certes plus longs que ceux des laboratoires privés, bien que ces deux services soient en capacité de traiter des dossiers urgents en 48h (délai de garde à vue), mais cette différence est à rapporter au nombre d'affaires traitées. En effet, les laboratoires privés ne traitent pas la masse. La coexistence des laboratoires publics et privés est actuellement une nécessité : les deux services ne seraient pas en mesure d'absorber une charge de travail supplémentaire.

La PTS de pointe (cf. encadré), même si elle s'est, dans un premier temps, concentrée sur les affaires les plus sensibles avec le développement de méthodes innovantes, innove l'ensemble du spectre. Outre l'analyse des traces papillaires et génétiques, d'autres techniques ont été mises ensuite au service de la résolution d'affaires de masse.

#### **Quelques exemples de procédés innovants en matière de PTS**

Le « sperm tracker spray », utilisé par le SNPS, permet de pulvériser un spray sur des éléments d'une scène de crime afin de révéler des traces de sperme, facilitant le travail des enquêteurs qui ne font désormais plus que des prélèvements utiles à la résolution de l'affaire.

La technique de la reproduction d'une scène de crime en 3D a été développée par la gendarmerie afin de « figer » la scène. Cet outil permet également d'analyser avec précision les projections de sang, les trajectoires de balles ainsi que les angles de vision.

Au vu de la multiplication des supports mobiles de télécommunication, le SNPS a déployé le dispositif des bornes Kiosk, à partir de 2020, qui permet une analyse rapide et de masse afin de ne pas encombrer les experts sur des analyses simples. Le dispositif propose aux enquêteurs de terrain non spécialisés,

<sup>48</sup> D'autres indicateurs, tels que la clarté du rapport et des conclusions ou l'explication des actes techniques, sont également pris en considération par le SNPS.

après une journée de formation, de procéder aux extractions de données simples. Par exemple des photographies effacées prises par un téléphone portable sont extraites après avoir branché ce dernier sur la borne qui le déverrouille préalablement.

L'IRCGN a quant à lui développé, puis validé en 2021, une nouvelle technique d'analyse d'ADN (RapidHit ID System) permettant d'obtenir un résultat en 90 minutes à partir d'un échantillon riche en ADN, tels que le sang, la salive ou le sperme. L'institut a adapté la connexion à cet outil afin de permettre une analyse en temps réel à distance par l'un de ses experts généticiens agréés, dans les départements dépourvus de laboratoire local ou d'expert judiciaire pouvant les valider.

### 2.3.3.2 Les techniques spéciales d'enquête au service de la résolution d'affaires complexes

Regroupées en six catégories (recours aux informateurs, infiltration, coup d'achat, sonorisations, interceptions, cyber patrouilles), les techniques particulières et spéciales d'enquête sont limitées aux infractions réprimant la criminalité et la délinquance organisées ainsi qu'à certaines infractions économiques et financières ou d'atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (cf. encadré).

Requérant un savoir-faire particulier, elles sont mises en œuvre par des enquêteurs des services spécialisés. Strictement encadrées, elles sont soumises à autorisation du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction, compte-tenu de leur nature plus attentatoire aux libertés individuelles que les techniques d'enquête classiques. La LOPMI (article 8) prévoit d'étendre leur recours pour mieux lutter contre les agissements sectaires, les viols et les homicides sériels et pour retrouver des fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée.

Parmi ces techniques spéciales, les enquêteurs sont par exemple amenés à collecter des informations via l'interception des conversations ou de données de connexion. L'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ) centralise le traitement de données, dénommé Plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui réalise 92 % des interceptions dans des conditions de sécurité renforcée. La PNIJ est un appui considérable au travail des enquêteurs, y compris pour la réalisation de nombreuses enquêtes qui ne concernent pas le « haut du spectre » : elle permet de réaliser des gains de temps via l'automatisation de l'exécution par les opérateurs de communications électroniques des réquisitions, qui s'effectue en ligne depuis le poste de travail de l'enquêteur.

Les fonctionnalités de géolocalisation et d'accès en mobilité (Néo) mises en production à l'été 2022 vont renforcer le dispositif. En outre, les informations sont désormais partagées avec les magistrats. La PNIJ a été généralisée aux services de la sécurité publique ce qui permet désormais l'accès de plusieurs utilisateurs à une même affaire en même temps. A l'image de la PTS, il est difficile de mesurer sa contribution à la résolution d'affaires. Une plus grande prise en compte des besoins « utilisateurs » a toutefois conduit à la mise en place d'un comité au sein de l'ANTENJ, auquel participent des représentants de la DGPN, de la DGGN et de la PP. En revanche, la DGPN n'a plus pourvu les postes d'officier de liaison (depuis janvier 2021) et d'agents du département support (depuis septembre 2022), alors que 28 000 policiers utilisent la PNIJ.

<b>Techniques spéciales d'enquêtes mises en œuvre par des enquêteurs spécialisés</b>			
<b>Technique spéciale d'enquête</b>	<b>Objet</b>	<b>Service compétent</b>	<b>Encadrement</b>
<b>Recours aux informateurs</b>	Rémunérer toute personne étrangère aux administrations en échange des renseignements de nature judiciaire qu'elle délivre	Centralisation du suivi au niveau des commandants des SR et de la SDPJ (DGGN) et bureau central des sources du SIAT (DCPJ)	Enregistrement, suivi et traçabilité de la rémunération des sources
<b>Infiltration</b>	Permettre à des enquêteurs spécialisés de s'intégrer dans une organisation criminelle en vue de son démantèlement	SIAT composé de militaires de la gendarmerie, de fonctionnaires de police et d'agents des douanes	Seuls les commandants de SR seuls habilités à pouvoir solliciter une demande de concours
<b>Coup d'achat</b>	Procéder à l'achat de produits stupéfiants en vue d'identifier les auteurs de ces infractions	Uniquement exécuté par des enquêteurs d'unités de recherches après	Autorisation préalable du magistrat saisi des faits Répond à un formalisme strict (art 706-32 CPP) consultation systématique du commandant SR
<b>Sonorisations et fixations d'images</b>	Dispositifs de sonorisations et fixations d'images à l'intérieur de certains lieux ou véhicules dans le cadre d'enquête relevant de la criminalité organisée	Personnels spécifiquement formés et équipés au sein des services spécialisés	Evaluation préalable au niveau central et au niveau du service en vue de déterminer le niveau d'exécution possible de la mission
<b>Interceptions</b>	Intercepter des correspondants émises par la voie de communication électroniques	PNIJ	Ordonnées par l'autorité judiciaire
<b>Cyber patrouilles</b>	Utiliser un pseudonyme pour rentrer en contact, via internet, avec des délinquants	Personnels dans des unités cyber ou unités de recherches	Enquêteurs spécialement formés et habilités

*Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'intérieur.*

### 2.3.3.3 L'analyse et le renseignement criminel : de l'anticipation à la résolution

Le renseignement criminel (cf. annexe n°7), basé sur la collecte de l'information, son analyse puis, sa diffusion aux acteurs compétents, joue un triple rôle contribuant, par sa nature, à la résolution d'affaires : (i) au niveau opérationnel, il apporte une réponse directe aux enquêteurs ; (ii) au niveau analytique et stratégique, il explique les phénomènes nouveaux en matière de délinquance et de criminalité organisée ; (iii) au niveau prédictif, il vise à anticiper des phénomènes ou des actes dans une logique de prévention. Il est un outil nécessaire aux enquêteurs, notamment des services spécialisés, afin de mieux appréhender les phénomènes de criminalité organisée et de détecter les phénomènes sériels. À titre d'exemple, la DRPJ a analysé le phénomène des « mules », passeurs en provenance des Antilles qui transportent de la cocaïne *in corpore* ou dissimulée dans leurs vêtements ou bagages en empruntant des vols commerciaux vers l'agglomération parisienne.

La connaissance et l'expertise des phénomènes criminels confèrent aux offices un rôle de premier plan au bénéfice de l'ensemble de la police et de la gendarmerie ainsi que de l'autorité judiciaire. Regroupant différentes administrations compétentes, les groupes interministériels de recherche (GIR), en charge de la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance qui l'accompagnent, y concourent également dans une approche pluridisciplinaire et d'échanges de renseignement entre administrations.

#### **Les groupes interministériels de recherche (GIR)**

Les GIR, mis en place par une circulaire du 22 mai 2002, sont rattachés opérationnellement à un service de police judiciaire. Les GIR regroupent des agents de différentes administrations ayant des compétences complémentaires : police, gendarmerie, DGFIP, douanes, URSSAF, inspection du travail et DGCCRF. La coordination nationale de l'ensemble des GIR est assurée par la DCPJ. Ce ne sont pas

des services d'enquêtes autonomes, puisqu'ils sont toujours cosaisis avec un autre service. Ayant un rôle d'appui et de partage du renseignement, ils permettent l'identification et la saisie du patrimoine acquis avec le bénéfice des trafics d'individus dans le cadre de la réalisation d'enquêtes patrimoniales. Dans un rapport de 2018<sup>49</sup>, la Cour relevait la baisse des effectifs sur la période 2013-2017.

#### 2.3.3.4 L'apport de la coopération policière internationale aux enquêtes en matière de criminalité organisée : l'exemple de la plateforme SCCOPOL

Dès lors que les phénomènes criminels ne s'arrêtent pas aux frontières, les services spécialisés prennent également en charge la dimension internationale des enquêtes. Historiquement, la DCPJ joue un rôle de premier plan, depuis la création en 1928 du bureau central national à Interpol. En application de l'article 695-9-47 du CPP, la DCPJ, en tant que point de contact unique, administre les organes centraux de coopération internationale opérationnelle de police (Interpol, Europol et système d'information Schengen), au bénéfice de l'ensemble des services des deux forces (cf. annexe n°8). La Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) regroupe policiers, gendarmes, douaniers et personnels administratifs avec des compétences linguistiques afin de pouvoir échanger avec les pays tiers.

En termes d'activité, la plateforme traite plus de 1 200 messages par jour des services d'enquête français et étrangers. Les saisines des services français émanent essentiellement de services spécialisés (85 % de demandes de la DCPJ contre 1 % pour la DCSP), ce qui peut s'expliquer par une habilitation restreinte à « Siena » portail de demande des coopérations internationales (1 000 pour la police nationale, 791 pour la gendarmerie au 19 mai 2022).

En 2021, la SCCOPOL a concouru à 11 000 enquêtes françaises et à l'interpellation de plus de 1 750 fugitifs, émis 90 notices rouges françaises exécuté à l'étranger et 775 mandats d'arrêts européens ou encore permis la poursuite de 570 filatures par les services français à l'étranger. À titre d'exemple, les opérateurs de la SCCOPOL ont joué un rôle déterminant dans l'interpellation d'un ressortissant français, en lien avec les autorités hongroises, suspecté d'un homicide volontaire d'un ancien rugbyman à Paris. S'il n'existe pas d'indicateur mesurant le taux de satisfaction des enquêteurs, l'augmentation du volume d'affaires traitées en donne un aperçu (+ 48% de saisines Europol, + 7% pour Schengen entre 2017 et 2021).

## 2.4 Un triple enjeu de répartition des compétences, de maintien de savoir-faire particuliers et d'une plus grande coordination police/gendarmerie

Une répartition adéquate des compétences entre les différents niveaux, formalisée actuellement dans des protocoles (2.4.1), le maintien des savoir-faire particuliers (2.4.2) des services spécialisés et une plus grande coopération entre police et gendarmerie constituent les enjeux principaux des services chargés de la mission de police judiciaire (2.4.3).

---

<sup>49</sup> *Les moyens consacrés la lutte contre la délinquance économique et financière*, référé n°S2018-3520 adressé à la garde des sceaux et au ministre de l'intérieur, 12 décembre 2018.

### 2.4.1 Maintenir une répartition adéquate entre les niveaux afin de préserver les savoir-faire particuliers et élucider les affaires les plus complexes

Un premier enjeu réside dans la répartition des compétences entre services généralistes (y compris le niveau intermédiaire) et spécialisés dont la ligne de partage est fixée dans des protocoles du 25 avril 2006 pour la DGGN, du 20 décembre 2007 pour la DGPN et dans quatre protocoles départementaux pour la préfecture de police (cf. annexe n°9). Ces protocoles sont toutefois non contraignants dès lors que l'autorité judiciaire dispose de la liberté de saisine du service enquêteur. Dans les faits, une discussion s'opère souvent en amont entre les magistrats et la hiérarchie. Ces documents sont anciens et mériteraient d'être actualisés pour tenir compte des évolutions de la délinquance et développer une réflexion d'ensemble sur la répartition la plus adaptée en fonction des enjeux du territoire. Dans l'agglomération parisienne, certains SAIP, déjà saturés, sont par exemple saisis d'homicides ou d'infractions économiques et financières dont le montant du préjudice est supérieur à 1M€<sup>50</sup>. A l'inverse, le niveau de saisine de la DRPJ est plus bas à Paris qu'en petite couronne sur certains contentieux en raison de problématiques propres au territoire parisien<sup>51</sup>, permettant d'élucider plus d'affaires.

Dans le même temps, les services spécialisés doivent conserver leurs savoir-faire particuliers et du « temps d'enquête disponible », ce qui suppose de maintenir un niveau de flux entrant suffisamment faible pour éviter l'engorgement. Actuellement, les protocoles de répartition leur garantissent un volume d'affaires beaucoup plus réduit. Ainsi, la DRPJ et la DCPJ détiennent une compétence d'attribution, limitativement définie, là où la DSPAP et la DCSP détiennent une compétence de principe. Le protocole DACG/DGGN, qui détermine le champ de compétences des SR, est pratiquement identique à celui de la DCPJ.

La conciliation entre ces deux impératifs explique en partie les craintes exprimées dans le cadre de la réforme de la police judiciaire et de la création des DDPN (cf. partie 4.5). Toutefois, une approche territoriale et partenariale entre les différents services, sous la direction des parquets, doit être privilégiée. Ce cadre de répartition des compétences décliné au niveau local doit tenir compte des problématiques de délinquance différentes d'un territoire à l'autre (certaines s'inscrivant dans des bassins supra-départementaux) ainsi que des appuis possibles des services spécialisés. Tous les contentieux de petite et moyenne délinquance n'impliquent en effet pas la mobilisation des moyens des services spécialisés.

Cette problématique pose également la question du positionnement du niveau intermédiaire (sûretés départementales ou territoriales pour la police et brigades de recherches pour la gendarmerie) dont le rôle est de se concentrer sur les affaires de niveau 2 et d'apporter une aide au niveau 1. D'après des audits internes de la DCSP, certains sûretés départementales (Rhône) traitent un spectre d'infractions au-delà de leur vocation (compétence exclusive pour les cambriolages de commerces et de résidences principales). A l'inverse, d'autres sûretés (Pas-de-Calais) ont un périmètre très limité du fait d'un bassin de délinquance localisé sans que les enquêteurs apportent leur concours aux autres services de niveau 1 du département.

---

<sup>50</sup> Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière

<sup>51</sup> Viols et agressions sexuelles, violences sur mineurs, vols et extorsions à main armée, proxénétisme au préjudice de majeurs, overdoses mortelles, etc.

**Recommandation n° 1. (DACG, DGPN, DGGN, PP) : Réviser les critères de répartition des affaires entre les différents niveaux de service, pour tenir compte des évolutions et des problématiques territoriales de la délinquance (DACG, DGPN, DGGN, PP).**

#### 2.4.2 Maintenir les compétences et l'expertise des enquêteurs des services spécialisés pour faire aboutir les dossiers dont ils sont saisis

Pour les services spécialisés, le deuxième enjeu réside dans le maintien du niveau de compétences dans des domaines très techniques comme le cyber ou le blanchiment d'argent. Ainsi, le risque d'érosion des compétences ou du savoir-faire métier figure parmi l'un des premiers risques identifiés dans la carte des risques de la DCPJ et de la DRPJ (cf. annexe n°10).

De fait, on constate une relative faiblesse des effectifs détenteurs de qualifications particulières. A la DRPJ, seuls 3 % des enquêteurs ont obtenu le brevet d'investigation cyber (ICC) et le nombre de titulaires du brevet d'investigation en matière économique et financière (IMEF) souffre d'une relative érosion. A la DCPJ, 328 agents sont brevetés ICC mais 208 seulement exercent les fonctions correspondantes.

**Tableau n°17 : Nombre de détenteurs des brevets ICC et IMEF à la DRPJ, entre 2017 et 2021**

	2017	2018	2019	2020	2021	Part de détenteurs par rapport aux actifs affectés en investigation (%)
<b>ICC</b>	48	53	61	53	56	3,3%
<b>IMEF</b>	112	105	109	99	100	5,9%

Source : Cour des comptes, d'après données de la DRPJ.

La DCPJ et la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) ont développé conjointement une offre de formations (investigations sur internet, en cybercriminalité et téléphonie). Le nombre de sessions de formations a plus que triplé entre 2017 et 2021, passant de 262 à 898, avec un taux de satisfaction moyen des stagiaires avoisinant les 99 %. De même, la gendarmerie a mis en place des formations diplômantes. Une vingtaine de gendarmes obtient ainsi chaque année le diplôme universitaire d'analyse criminelle opérationnelle<sup>52</sup> dont la formation se déroule au centre national de la formation de police judiciaire. L'objectif est la recherche et la mise en évidence des relations entre de nombreuses données issues d'enquêtes, outil indispensable pour la conduite d'enquêtes complexes ou sérielles.

En matière économique et financière, l'offre est plus rare : 21 sessions de stages ont été ouvertes en 2021, moitié moins qu'en 2017. Le nombre de sessions permettant d'obtenir le brevet IMEF est passé de 9 à 5 alors que, selon la DRPJ, il faut environ 3 à 4 ans pour former un enquêteur en la matière. Chez les gendarmes, 170 militaires ont été formés en 2021 et la DGGN devait former 400 enquêteurs financiers en 2022. De fait et ainsi que l'avait relevé la

<sup>52</sup> ANACRIM

Cour dans son référé en 2018, les enquêteurs spécialisés en matière économique et financière manquent, y compris dans les unités de gendarmerie.

### 2.4.3 Dans les services spécialisés, l'enjeu d'une meilleure coopération entre police et gendarmerie, et entre la police nationale et la préfecture de police

En matière de criminalité d'envergure nationale ou transnationale, la coopération entre les deux forces apparaît décisive. Or, les contacts pourraient être plus réguliers et renforcés.

En premier lieu, la mixité de la composition des offices, dont le principe a été rappelé dans un rapport de l'IGA<sup>53</sup>, est de moins en moins respectée. Six offices sur les 14 ne comportent qu'un seul, voire aucun agent de l'autre force (cf. point 1.2.1 : tableau n°1). De fait, seul l'OFAST, chargé de la lutte contre le trafic de drogue, a une composition mixte. Ce principe de mixité s'applique également en théorie pour les plateformes Pharos et Thésée mais n'est pas effectif : la plateforme Pharos compte 50 effectifs dont 14 gendarmes, et Thésée 2 gendarmes sur 16 agents.

En second lieu, en matière de cybercriminalité, le commandement de la gendarmerie dans le cyberspace (ComCyberGend), créé en 2021, et l'office central de lutte contre la cybercriminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), créé en 2000 et relevant de la police nationale se font concurrence<sup>54</sup>. Le livre blanc de la sécurité intérieure avait préconisé la création d'un service à compétence nationale Cyber, bi-force mais rattaché à la DGGN<sup>55</sup>, la DGPN devant accueillir le service à compétence nationale en matière de PTS. Depuis, les deux forces se sont plus éloignées que rapprochées : l'OCLCTIC ne compte plus aucun effectif de gendarmes hormis sur la plateforme Pharos. Dans son rapport sur le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur<sup>56</sup>, la Cour avait recommandé de « coordonner et piloter les échanges d'informations entre les services dédiés à la lutte contre la cyber criminalité ». Cette recommandation reste d'actualité.

#### Les co-saisines

Bien que celles-ci relèvent en définitive du parquet ou du juge d'instruction, les co-saisines entre un service de police et un service de gendarmerie sont peu fréquentes. La sous-direction anti-terroriste de la DCPJ constate ainsi que les co-saisines avec la gendarmerie se limitent aux affaires d'ultra-gauche et au terrorisme corse. A la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée, les co-saisines sont rares. Il en va de même dans les services territoriaux : la DRPJ de Versailles indique être très peu co-saisie avec la gendarmerie, malgré la présence d'une section de recherches à Versailles. Au sein des offices, le nombre de co-saisines « croisées » est de 28 pour les services de la police, et 22 pour la gendarmerie. La majorité des co-saisines se fait entre office et services territoriaux d'une même force.

Au sein de la police, le constat formulé par la Cour dans son rapport public thématique de 2019 sur la préfecture de police selon lequel la DCPJ ne suit pas l'activité de la DRPJ reste d'actualité. La recommandation en faveur d'une plus grande coopération, notamment entre les

<sup>53</sup> Rapport de l'IGA, *Evaluation des offices centraux de la police judiciaire*, avril 2022

<sup>54</sup> Selon l'IGA dans son rapport précité : « L'attribution de la responsabilité de chef de file en matière de lutte contre la cybercriminalité se heurte au développement respectif de l'OCLCTIC et du centre de lutte contre les criminalités numériques de la gendarmerie, qui appartient au ComCyberGend, avec deux approches différentes. »

<sup>55</sup> Livre Blanc de la Sécurité intérieure, novembre 2020

<sup>56</sup> *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, Communication à la commission des finances du Sénat, mai 2021

brigades centrales de la DRPJ et les offices de la DCPJ, permettrait d'accroître les résultats sur certaines formes de délinquance et de criminalité développées en petite couronne parisienne grâce à de plus fortes interactions et échanges d'informations.

## 2.5 Une mission fondamentale d'accueil et de prise en charge des victimes

L'accueil et la prise en charge des victimes est une mission essentielle des services d'investigation, qu'ils soient généralistes ou spécialisés. Les personnels qui y sont affectés doivent respecter des obligations professionnelles prévues par le code de procédure pénale ainsi que par le code de déontologie (2.5.1). Les taux de satisfaction sur la qualité de l'accueil du public élevés doivent être nuancés (2.5.2).

### 2.5.1 Une mission qui se reflète dans les obligations professionnelles des agents

Dans l'exercice de leurs missions, l'objectif des personnels chargés des enquêtes, qu'ils soient affectés en service généraliste ou spécialisé, vise autant à élucider les crimes et délits qu'à assurer un accueil du public et des victimes de qualité. Celui-ci passe par un « *accueil systématique permanent et individualisé des usagers du service public* »<sup>57</sup>. Le mode de contact privilégié<sup>58</sup> reste l'accueil physique (86 % en 2020) contre l'accueil téléphonique (25 %).

Cette mission essentielle d'accueil et d'accompagnement se traduit dans le code de procédure pénale (CPP) mais aussi dans la charte d'accueil du public et des victimes affichée dans chaque commissariat et brigade qui posent plusieurs obligations aux forces de sécurité intérieure : (i) l'obligation de prendre toute plainte (art. 15-3 du CPP et art. 5 de la charte), y compris lorsque ces plaintes sont déposées dans un service territorialement incompétent avec transmission à l'unité territorialement compétente ; (ii) le suivi des procédures (art. 75-1 du CPP) ; (iii) un droit d'information des victimes (art. 10-2 du CPP et art. 7 de la charte) ; (iv) la formalisation dans un procès-verbal dressé par un OPJ ou APJ d'une demande de restitution ou de dommages et intérêts si la victime s'estime lésé par une infraction (art. 420-1 du CPP).

Plus généralement, le respect des obligations déontologiques des agents, qui fait l'objet d'instructions régulières notamment pour rappeler les règles les plus élémentaires en matière de courtoisie<sup>59</sup>, est d'autant plus nécessaire que ces missions leur imposent tout particulièrement d'être exemplaires afin « *d'incarner l'autorité et d'inspirer considération et confiance* »<sup>60</sup>. Au sein de la gendarmerie<sup>61</sup>, « *les enquêteurs doivent agir en répondant à la triple exigence d'efficacité de l'enquête, d'humanité et de sécurité. Cette dernière s'impose tout particulièrement au moment des interpellations, des gardes à vue et des translations judiciaires afin d'éviter les atteintes aux personnes et les évasions. Une attitude exemplaire et le respect des règles de déontologie sont indispensables à la confiance que la population et les autorités judiciaire placent dans la gendarmerie.* »

<sup>57</sup> Note DSPAP du 3 mars 2021 relative à l'accueil du public dans les commissariats et services de la DSPAP.

<sup>58</sup> Voir le baromètre de la DITP de 2020 de la complexité des particuliers.

<sup>59</sup> Note DSPAP du 26 octobre 2021 relative au comportement des agents et au respect de la déontologie.

<sup>60</sup> *ibid.*

<sup>61</sup> Circulaire de la DGGN du 12 mars 2010 relative à l'exercice de la police judiciaire.

## 2.5.2 Des taux de satisfaction sur la qualité de l'accueil du public élevés à nuancer

La mission d'accueil et l'accompagnement du public, au cœur de la mission de service public de protection de la population, est regardée et analysée, y compris par des acteurs extérieurs (autorité judiciaire, Défenseur des droits, associations de victimes, médias). Elle pose la question de l'efficacité de la police judiciaire et de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Les inspections réalisent régulièrement des audits et opérations de *testing*<sup>62</sup> des accueils en commissariat ou brigades avec des indicateurs de qualité d'accueil des victimes très suivis issus de questionnaires de satisfaction remis aux victimes. D'après l'analyse de février 2022 de la DITP, le ressenti des usagers en fonction du mode de contact et de la force sollicitée apparaît plus favorable aux services de gendarmerie (12,9 % d'expériences négatives pour l'accueil physique en gendarmerie contre 46,6% pour la police ; 21% d'expériences négatives pour l'accueil téléphonique en gendarmerie contre 53,1% pour la police). Ces taux doivent toutefois être interprétés avec précaution au regard de la faible assiette de l'enquête (401 répondants).

Les dernières données en matière de satisfaction des usagers sur la qualité de l'accueil font apparaître des taux de satisfaction très élevés dans les deux forces, avec des résultats supérieurs dans la gendarmerie. La campagne d'évaluation dans la police réalisée par l'IGPN pour 2021 conclut à un taux de satisfaction des victimes au niveau national de 79 % (contre 78 % en 2020) qui se décompose en 80 % pour l'accueil dans le service, 90 % pour la prise de plaintes et 71 % pour la suite donnée et le suivi du dossier. Pour la gendarmerie, les documents budgétaires<sup>63</sup> font état de taux de satisfaction pour la qualité de l'accueil et le traitement des plaintes très élevés se maintenant à des niveaux identiques à ceux de 2020 (91 % et 93 %).

Néanmoins, il convient d'être prudent dans l'interprétation. L'analyse doit être réalisée à un niveau plus fin des commissariats et des brigades, qui peuvent masquer des situations très différentes, notamment en termes d'incidents ou de manquements en matière de comportement envers des victimes ou des personnes appréhendées et privées de liberté. D'après le baromètre Delouvrier 2021 commandé par la DITP sur les démarches administratives auprès des services publics de la police et la gendarmerie, il existe des disparités importantes entre régions : 62 % des répondants ont une bonne opinion de la police et la gendarmerie en Occitanie, PACA et Corse ; ce taux monte à 78 % dans les Pays de la Loire.

---

<sup>62</sup> En 2021, 425 unités de gendarmerie départementale (337 en 2020) ont fait l'objet d'une évaluation inopinée des conditions d'accueil sur site par l'IGGN. Dans la police, ce sont 94 services de police, dont 76 du ressort de la DCSP et 18 de celui de la DSPAP qui ont fait l'objet d'une évaluation de l'IGPN.

<sup>63</sup> Rapport annuel de performance de 2021, programme 152 (indicateur 5.1 sur le taux de satisfaction des usagers).

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La mission de police judiciaire a pour finalité l'élucidation de crimes et délits au bénéfice des victimes. La définition par un article unique du code de procédure pénale laisse penser, aux premiers abords, que le métier d'enquêteur est le même au sein des deux forces et quel que soit le type de délinquance. Or, les réalités de l'activité d'investigation sont très différentes selon que ces services traitent de la délinquance de masse ou du haut du spectre et en fonction de spécificités territoriales. Par ailleurs, les procédures ne représentent pas le même enjeu au regard de la gravité du délit, les circonstances de l'affaire ou les chances d'aboutir. Cela emporte des enjeux différents pour chacun des services.*

*Dans les services généralistes, et notamment de la police, le quotidien de la majorité des enquêteurs est dominé par la gestion de la masse de procédures dont ils sont saisis chaque jour avec des ratios de portefeuille par enquêteur très élevés. La saturation des services d'investigation de proximité se manifeste par un stock de procédures qui s'accumulent (2,56M au 31 décembre 2021) et dont une grande part n'est, de fait, pas traitée. La situation est particulièrement critique dans l'agglomération parisienne, confirmant le constat d'un engorgement formulé par la Cour en 2019. Ces stocks importants emportent des conséquences sur la capacité à remplir les missions de police judiciaire et les résultats des services dès lors que la masse obère leurs capacités d'action. Du point de vue du service rendu à l'usager, la situation semble plus satisfaisante du côté de la gendarmerie que dans la police où certaines affaires ne passent même pas le premier filtre. Il en ressort des écarts importants entre les taux d'élucidation de la DCSP et de la DSPAP et ceux des brigades de gendarmerie, qui traitent de niveaux de contentieux équivalents mais dont le nombre de saisines est moindre.*

*Dans les services spécialisés, préservés par des niveaux de saisines moindres (55 000), le traitement est plus qualitatif et orienté vers l'élucidation de faits plus complexes. L'enjeu est de rester au-devant de la menace criminelle dont les modes opératoires évoluent rapidement, en maintenant un haut niveau de compétences, de progrès techniques - grâce aux appuis dont ils bénéficient au premier chef - et de connaissance des réseaux criminels. La relative désaffectation de la filière investigation (cf. partie 3) et la concurrence d'autres services (entre police et gendarmerie, d'une part, entre DCPJ et DRPJ d'autre part) font peser le risque d'une perte de savoir-faire qui ne se ressent toutefois pas encore sur les résultats.*

*Malgré des plans de renfort d'effectifs, l'allocation des moyens humains au regard des volumes d'activité, n'est pas satisfaisante. Problème récurrent que la Cour pointe régulièrement, il conduit à s'interroger sur la capacité des forces de sécurité à répondre à toutes les sollicitations des magistrats qui dirigent l'enquête mais aussi des citoyens dans une approche classique de mesure de l'efficacité de l'activité de police judiciaire et, in fine, de qualité du service rendu à l'usager.*

*Face à ce problème structurel, la répartition des compétences entre niveaux permettant de plus grandes synergies demeure un sujet qui mérite d'être posé en fonction des problématiques de la délinquance propres à chaque territoire et sous l'autorité des procureurs. Le défi est double : traiter les procédures en souffrance dans les services généralistes et maintenir les capacités des services spécialisés. Un réexamen au cas par cas des zones de compétences entre police et gendarmerie serait de nature à réduire les écarts très importants.*

---

### 3 DES MÉTIERS DE L'INVESTIGATION SOUS TENSION, DES ENJEUX ET DES SITUATIONS RH CONTRASTÉS

La « crise » des métiers de l'investigation est l'un des principaux constats formulés par les différentes directions métiers de la police nationale qui a justifié la tenue de la coordination nationale de l'investigation (3.1). Cette désaffection recouvre essentiellement des enjeux en matière d'attractivité et de fidélisation des agents de la police nationale. Elle masque toutefois des situations contrastées et ne se retrouve pas en gendarmerie (3.2).

#### 3.1 Un constat unanime dans la police d'une « crise de l'investigation »

La crise de l'investigation, qui fait l'objet d'un constat unanime au sein de la police nationale, est à l'origine de la mise en place de la coordination nationale de l'investigation (cf. encadré) en vue d'examiner les difficultés des métiers de l'investigation.

##### **La coordination nationale de l'investigation (CNI)**

Lancée en octobre 2020 par le DGPN et achevée en mai 2022, la CNI est une structure de coordination transversale pilotée par le cabinet du DGPN. Elle a réuni pendant 18 mois l'ensemble des directions métiers et l'IGPN ainsi que ponctuellement les directions supports. Ce cercle de réflexion a été créé sur la base du constat que chaque direction était centrée sur son périmètre et qu'il n'existait pas d'enceinte commune visant à examiner les problématiques transversales liées à l'investigation. L'objectif était d'adopter une approche conclusive avec des propositions concrètes de chantiers à mettre en œuvre.

La méthode employée était de faire travailler les directions des services actifs en amont des réunions sur des thématiques préalablement identifiées avec une direction chef de file, le cabinet du DGPN étant chargé de synthétiser les contributions.

La CNI a reçu au départ un accueil positif. La « crise de l'investigation » est très vite apparue comme l'un des sujets de préoccupation partagé par tous.

Un bilan a été dressé le 24 mai 2022 : au total 26 thématiques ont été abordées, parmi lesquelles l'attractivité de la filière investigation, le recrutement, la formation, l'avancement, les missions périphériques, les relations avec l'autorité judiciaire ou les outils technologiques au service des enquêtes. Toutefois, en raison d'un sous-dimensionnement des directions des services actifs pour participer à ce type de réflexions stratégiques et d'une faible implication des directions supports (DCRPN et DCRFPN), pourtant essentielles, la CNI n'a pas produit de résultats immédiats.

Parmi les livrables, plusieurs propositions ont alimenté le « Beauvau de la sécurité » et des mesures de réforme (par. ex. : voies d'avancement ou du bloc OPJ). Un portail de l'investigation a été créé sur l'intranet de la DGPN visant à centraliser toutes les ressources dédiées à l'investigation. Un projet de baromètre à destination des agents n'a finalement pas été diffusé. Ces travaux ont permis de décloisonner les échanges entre les directions sur les problématiques d'intérêt commun.

### 3.1.1 Un décrochage entre le nombre d'affaires et la disponibilité des enquêteurs

#### 3.1.1.1 Une raréfaction des enquêteurs

Toutes les directions métiers font état d'une raréfaction des enquêteurs. Le cabinet du DGPN<sup>64</sup> soulignait dans une note de synthèse à l'issue de la CNI que « *les données collectées (...) ont révélé un constat partagé d'une filière (investigation) en souffrance qui peine à recruter des profils qualifiés/adaptés et qui subit des départs importants de ses personnels.* ». Cette analyse se retrouve également dans l'examen comparatif des risques identifiées par direction figurant en annexe n°10. La désaffection des métiers de l'investigation y apparaît comme le risque commun le plus fréquemment cité : le « *défaut d'attractivité de certains postes ou métiers* » est coté en risque 1 pour la DCPJ, la DSPAP et la DRPJ et en risque 3 pour la DCSP.

Parmi les causes identifiées, est en premier lieu observée une tension entre, d'une part, de fortes attentes de la population et une procédure pénale complexe (cf. partie 1) et, d'autre part, des suites judiciaires jugées insatisfaisantes. Ainsi, « *la faiblesse du ratio investissement/résultat pénal* », notamment dans le cas des classements sans suite ou des mesures alternatives aux poursuites, contribue à la baisse du « *sentiment d'utilité sociale* » chez les enquêteurs. « *L'incompréhension au vu du rapport entre le temps passé (et l'argent public dépensé) et les résultats concrets du travail accompli (peine effective, en particulier pour les mineurs, inefficacité des mesures administratives concernant les étrangers en situation irrégulière) constitue l'une des causes de la crise judiciaire, métier dont on entend trop souvent dire qu'il « ne sert à rien »* », notait la DSPAP dans sa contribution à la CNI<sup>65</sup>.

Les États généraux de la Justice<sup>66</sup> pointent également la complexité de la procédure pénale au rang des facteurs expliquant une moindre attractivité des métiers de l'investigation, notamment pour les services généralistes. « *Le dispositif applicable à la phase préparatoire du procès pénal (...) ne paraît pas toujours adapté aux caractéristiques contemporaines de la criminalité et de la délinquance, ni au contentieux de masse qui est pris en charge par les services d'enquête et les juridictions. Ces éléments peuvent contribuer à expliquer un certain désintérêt des forces de sécurité intérieure pour la filière investigation, qui affecte plus particulièrement les services généralistes.* ».

En second lieu, les risques liés aux conditions d'exercice du métier d'enquêteur, tels que la « *défaillance de la chaîne hiérarchique* », la « *défaillance du réseau informatique* », ainsi que les risques psycho-sociaux, par exemple « *agressions/menaces contre les policiers* », « *dégradation de la qualité au travail* », « *incapacité/difficulté à détecter un agent suicidaire ou fragilisé* » (cf. annexe n°10) sont autant de facteurs qui peuvent expliquer un moindre intérêt en faveur de ces métiers. En contrepoint, ces risques ne sont pas propres à l'activité de police judiciaire. Il n'est pas possible, dans les bilans ou rapports sociaux uniques, construits selon une approche par corps, d'isoler la part des risques psycho-sociaux correspondant à cette mission.

<sup>64</sup> Note du cabinet du DGPN du 11 décembre 2020 portant sur l'analyse de la crise de la filière investigation dans le cadre de la synthèse des travaux de la CNI.

<sup>65</sup> *ibid.*

<sup>66</sup> Rapport du Comité des États généraux de la Justice « Rendre justice aux citoyens, avril 2022, publié le 8 juillet.

### 3.1.1.2 Des besoins en enquêteurs plus importants

Parallèlement, les besoins en « enquêteurs » tant sur le plan quantitatif, pour faire face à une forte activité, que qualitatif, pour élucider les affaires complexes, s'accroissent. Les forces de sécurité intérieure doivent s'appuyer sur des profils aguerris dans un secteur où les compétences évoluent rapidement et où les impératifs de service rendu à l'utilisateur sont très élevés. L'approche par « compétences » du métier d'enquêteur, synthétisée en annexe n°11, illustre, d'une part, la diversité des missions d'un enquêteur et, d'autre part, les compétences à mobiliser dans un contexte où l'enquêteur doit faire face de multiples formes de délinquance et de modes opératoires.

Or, les directions constatent « *une inadaptation de la filière à ses besoins et à son époque* »<sup>67</sup>. Plusieurs thématiques sont identifiées au rang de risques : « *incapacité/difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions* », « *érosion des compétences ou savoir-faire métier* », « *insuffisance ou inadéquation de la formation continue* ».

## 3.1.2 Des difficultés de recrutement et un impact sur la qualité des procédures

### 3.1.2.1 Des difficultés récurrentes en matière de recrutement

Cette crise de l'investigation se manifeste principalement par des difficultés en matière de recrutement dans les services d'investigation, qui recoupent toutefois des situations différentes selon la zone géographique et le service concerné.

Les difficultés en matière de recrutement, couplées aux départs à la retraite<sup>68</sup> ou à la mutation d'enquêteurs plus expérimentés<sup>69</sup>, se reflètent dans :

- un faible intérêt des candidats pour une affectation dans les services de proximité et pour la police judiciaire en général. La filière est perçue comme trop exigeante, complexe et peu valorisée, au détriment des autres filières (voie publique, renseignement) ;
- une affectation subie des gardiens de la paix mais aussi des officiers<sup>70</sup> en sortie d'école sur des missions d'investigation, notamment à la DSPAP et dans une moindre mesure en CSP. Ces primo-arrivants manquent d'expérience tant pour les officiers « *qui n'ont pas le profil idéal pour gérer un groupe d'enquête* ». La filière souffre d'un taux d'encadrement très bas, et les gardiens primo-sortants « *font trop rapidement l'objet de propositions de la part des services plus spécialisés alors même qu'ils n'ont pas toujours acquis la maîtrise de leurs fonctions actuelles* »<sup>71</sup> ;
- des postes demeurant vacants avec un effet en cascade sur les mutations, souvent peu encouragées, les chefs de service anticipant des difficultés de remplacement.

<sup>67</sup> Note du cabinet du DGPN en date du 11 décembre 2020 précitée.

<sup>68</sup> Le nombre de départs à la retraite en 2021 pour la police s'élève à 2563 ETPT (dont 58,6% concernent le CEA) et à 3235 ETPT pour la gendarmerie (dont 97% concernent des militaires), selon les documents budgétaires.

<sup>69</sup> En 2019, le total des mouvements CEA était de 6828 contre 5697 en 2018, soit une hausse de 19,9%.

<sup>70</sup> Selon les données de l'ENSP, sur les cinq dernières promotions d'officiers, les postes en service d'investigation proposés représentent 41 à 57% des postes proposés.

<sup>71</sup> Note du cabinet du DGPN en date du 11 décembre 2020 précitée.

### 3.1.2.2 Des risques de répercussion sur la qualité des procédures

Ces difficultés peuvent avoir des conséquences sur la qualité des procédures transmises à l'autorité judiciaire, en dépit des contrôles internes existants (en police, secrétariats judiciaires et hiérarchie ; en gendarmerie, BDRIJ et hiérarchie). Dans sa contribution à la CNI, la DRPJ relevait que le niveau des candidats était jugé trop faible, avec des « *profils inadaptés qui ne peuvent être écartés en l'absence de choix* », en particulier pour les services spécialisés.

Par ricochet, la détérioration de la qualité des procédures peut alimenter une défiance de l'autorité judiciaire. De nombreuses réserves sont ainsi émises par les magistrats sur les comptes-rendus effectués par les OPJ, dont la fiabilité se serait dégradée, ce qui peut avoir des conséquences sur la réponse pénale. Deux notes de la DACG<sup>72</sup> adressées en octobre 2021 au DGPN et au DGGN, évoquent « *des remontées critiques de la part des juridictions de jugement quant à la qualité des dossiers qui leur sont soumis* » et « *un affaiblissement de la connaissance des règles procédurales* ». La conférence nationale des procureurs (CNPR) fait également état de la dégradation de la compétence des enquêteurs qui induit un investissement supplémentaire du parquet dans le cadre des enquêtes faute d'un encadrement suffisant par la hiérarchie des groupes d'enquête. La Cour n'a toutefois pas pu mesurer ce constat, faute de données, par exemple sur le nombre de procédures annulées.

## **3.2 Une désaffection pour l'investigation peu documentée dans la police, qui ne se retrouve pas en gendarmerie**

Cette tension des métiers de l'investigation, dont la Cour a constaté qu'elle était peu documentée, recouvre des situations contrastées au sein de la police (3.2.1), à la lumière de l'examen de plusieurs indicateurs : nombre d'OPJ du corps d'encadrement et d'application (CEA) et taux d'encadrement, taux de vacance, choix de la primo-affectation en sortie d'école, nombre de candidats fonctionnaires dans les services spécialisés. Elle ne se retrouve pas, du reste, au sein de la gendarmerie qui fait face à des enjeux plus classiques en matière d'attractivité (3.2.2).

### **3.2.1 Au sein de la police, des situations à nuancer**

En dépit de la mise en place de la CNI, aucun état des lieux global permettant d'étayer cette crise de vocation et de fidélisation dans l'investigation n'a été réalisé, même si certaines directions métiers ont transmis des éléments à l'occasion du contrôle. Dans les documents de cadrage ou d'impact<sup>73</sup> des mesures RH récentes en faveur du soutien de la filière, la DGPN n'apporte que des éléments parcellaires. Compte tenu du peu de données disponibles, la Cour s'est appuyée sur plusieurs indicateurs RH pour mesurer la réalité de cette désaffection.

<sup>72</sup> Notes du DACG au DGPN et au DGGN en date du 22 octobre 2021.

<sup>73</sup> Etude d'impact du projet de LOPMI, documents de cadrage des tables rondes du Beauvau ou saisines du guichet unique pour la réforme des voies d'avancement ou pour la revalorisation de la prime OPJ.

### 3.2.1.1 Le nombre d’OPJ du CEA et leur encadrement sont insuffisants

Certains territoires et directions sont en déficit d’officiers de police judiciaire (OPJ) dans le CEA qui constitue la plus grande part des enquêteurs (cf. tableau n°18). Or, ainsi que le développe l’annexe n°3, la présence d’OPJ dans un service est fondamentale pour la réalisation de certains actes d’enquête qui ne peuvent être réalisés que par un OPJ.

**Tableau n°18 : Évolution du taux d’OPJ pour le CEA (en %) par direction, entre 2017 et 2021**

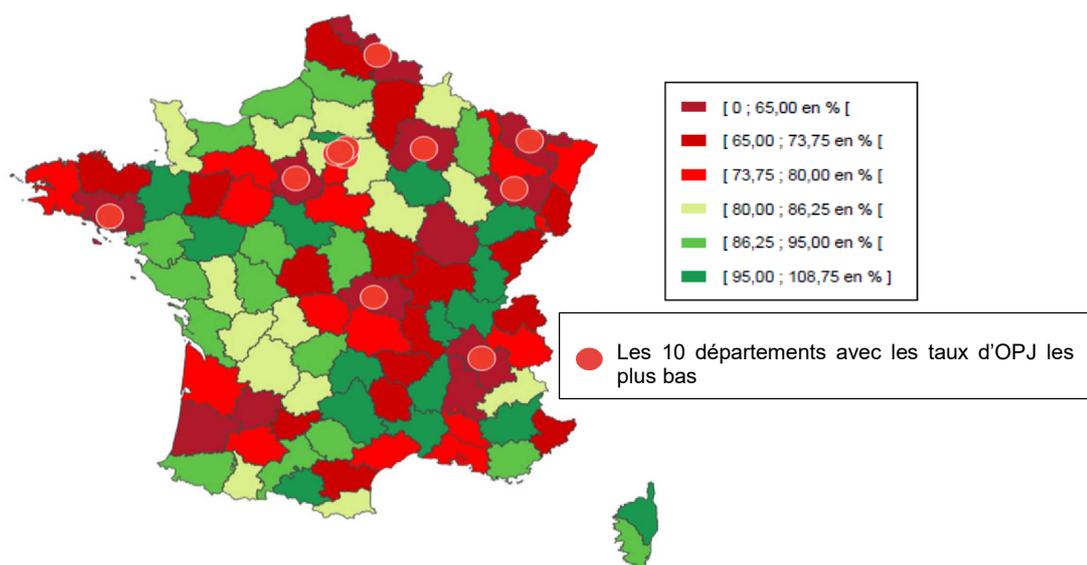
	2017	2021
<b>DCPJ</b>	92%	82%
<b>DRPJ</b>	61%	64%
<b>DSPAP</b>	42%	41%
<b>DCSP</b>	57%	61%

Source : Cour des comptes, d’après données DRCPN, directions actives, PP.

A la DCSP, le nombre réel d’OPJ est inférieur de 10% au référentiel fixé par la direction à 9 963. La grande majorité des DDSP de métropole, soit 84 DDSP sur les 92, n’atteignent pas leur cible de 80% de gradés et gardiens OPJ. La carte n°2 illustre le taux d’OPJ CEA par département et indique les dix départements les plus sous-dotés.

A la DSPAP, le taux de CEA OPJ dans les SAIP est de 41 %, ce qui est particulièrement faible comparé aux taux de référence de la sécurité publique, fixé à 80 %. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, cette direction recense 1 691 postes occupés par des OPJ ; la cartographie OPJ prévoit un besoin de 382 nouveaux postes d’ici à 2023, soit un besoin d’OPJ supplémentaires de 22%. Les brigades de traitement en temps réel et les brigades d’enquête de proximité, en charge du traitement de la masse du petit judiciaire, sont les unités pour lesquels les besoins sont les plus importants.

**Carte n° 2 : Taux d’OPJ CEA (en %)**



Source : Cour des comptes, d’après données DCSP.

Les dernières mesures relatives à la promotion de la fonction d'OPJ (cf. infra) ont permis un maintien voire une augmentation du taux d'OPJ parmi la population de gardiens. Cette tendance devrait s'accroître avec la mise en œuvre de la « cartographie des OPJ », qui fixe une cible à 22 000 OPJ exerçant à horizon 2023 et 27 000 d'ici 2027, contre 17 220 à fin 2020 (cf. encadré). Il faudra apprécier la faisabilité de cette cible ambitieuse.

Lors de l'enquête de la Cour, la DGPN a indiqué que les cibles du nombre d'OPJ du CEA fixées en 2021 et 2022, pour l'ensemble du périmètre police, ont été atteintes respectivement à 100% (17 946) et 92% (21 069). S'agissant de la préfecture de police, sur une cible globale de 3 106 postes OPJ en 2022, le besoin d'OPJ dans les services cartographiés au 15 septembre 2022 s'établissait à 300 effectifs (91% de la cible atteinte), sachant que la cible pour 2023 est fixée à 3 313.

#### **La cartographie OPJ des CEA**

L'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2021 fixant la liste des postes d'OPJ recense l'ensemble des services ayant des besoins en OPJ et définit la volumétrie des postes budgétés pour le paiement de la prime liée à l'exercice des attributions d'OPJ.

A horizon 2023, l'objectif cible était de 22 000 OPJ, répartis en trois paliers (+1246 en 2021, +3123 en 2022 et +931 en 2023). Le nouveau protocole RH signé avec les organisations syndicales le 2 mars 2022 a du reste réhaussé la cible du nombre d'OPJ, établie désormais à 27 000 à horizon 2027.

La publication de la carte des OPJ était la contrepartie de la revalorisation de la prime OPJ et de la réforme des voies d'avancement dans un souci d'attractivité fonctionnelle des métiers de l'investigation. Toutefois, la mise en place de la cartographie des postes OPJ vise aussi à piloter les ouvertures de postes sollicitées par les directions des services actifs après une analyse des besoins et de la répartition actuelle des postes au niveau national.

Au-delà de l'aspect quantitatif, l'analyse plus qualitative présentée en annexe n°12 sur le niveau et la sélectivité de l'examen professionnel permettant aux gardiens de la paix et sous-officiers d'obtenir la qualité d'OPJ permet de tirer plusieurs enseignements.

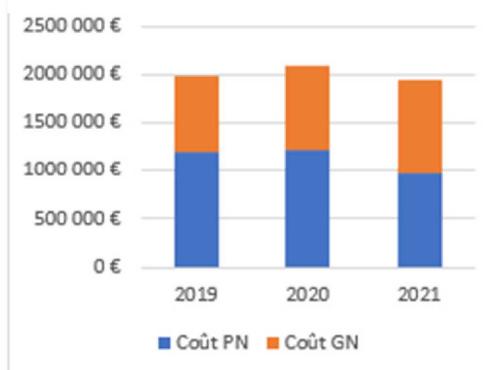
D'abord, les taux de réussite au bloc OPJ, dont le coût cumulé pour la formation à sa préparation s'élève à un peu moins de 2 M€ (cf. graphique n°12), demeurent assez élevés.

Ensuite, la situation au sein de la gendarmerie apparaît plus favorable que pour la police avec un taux de réussite supérieur de 4 points et un niveau des candidats légèrement meilleur, comme l'atteste la moyenne des notes des lauréats présentée dans le tableau n°19. La Cour n'a pas eu accès à des données sur une période plus ancienne pour observer les tendances et tirer une conclusion sur le niveau général des candidats, dont bon nombre d'interlocuteurs souligne la dégradation.

Enfin, au sein de la police, le suivi de la préparation au « bloc OPJ » au vu du nombre initial d'inscrits apparaît assez bas (moins de 70% en 2021), qui pourrait s'expliquer par la réticence des chefs de service à libérer leurs personnels pour suivre la formation. Le plafond des places offertes n'est jamais atteint en dépit des besoins : à chaque session, des candidats sont écartés car le niveau est jugé trop bas alors que le niveau de sélectivité est déjà faible<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Le taux est passé d'un admis pour 7,6 candidats en 2015 à un pour 4,3 en 2020. Pour le concours interne, ce taux chute à un pour 2,6 candidats.

**Graphique n°12 : Coût de la formation OPJ (2019-2021)**



**Tableau n°19 : Indicateurs sur la sélectivité du bloc OPJ**

Moyenne 2017-2021	PN	GN
Taux de réussite au bloc	74,24%	78%
Moyenne des reçus	12,981	13,376
Moyenne des non reçus	8,113	8,04
Moyenne générale	11,495	12,19

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

La réforme des corps et carrières de 1995 puis celle de 2004 ont eu par ailleurs un effet durable sur l'exercice des métiers de l'investigation et ont contribué à déstabiliser la filière investigation. Cette réforme statutaire de repyramidage des corps a conduit à une augmentation des effectifs dans les grades supérieurs du corps de conception et de direction, accompagnée d'une revalorisation salariale du corps de commandement (CC, les officiers) et du corps de conception et de direction (CCD, les commissaires de police), en réduisant d'autant les effectifs d'officiers (notamment avec la suppression du corps d'inspecteur) chargés des tâches de commandement et de terrain pour la direction des enquêtes. La charge des missions de police judiciaire s'est alors mécaniquement reportée vers les gardiens de la paix OPJ, dont le niveau de qualification est plus faible, alors que le taux d'encadrement des CEA par les officiers continue de s'effriter. Or, les mesures en faveur de la « ressource en OPJ » ne compensent toutefois pas la baisse tendancielle des officiers issus du corps de commandement. L'ensemble des interlocuteurs partagent le constat d'un besoin d'encadrement de proximité, sans qu'aucune conséquence n'ait pourtant été tirée.

**Tableau n°20 : Évolution comparée des membres du corps des commandement (CC) et du corps d'encadrement et d'application (CEA), 2017-2021**

Directions	Corps	Évolution
DSPAP	CC	-14%
	CEA	+12%
DCSP	CC	-23%
	CEA	+7%
DRPJ	CC	-18%
	CEA	+ 8%
DCPJ	CC	-19%
	CEA	+28%

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'intérieur.

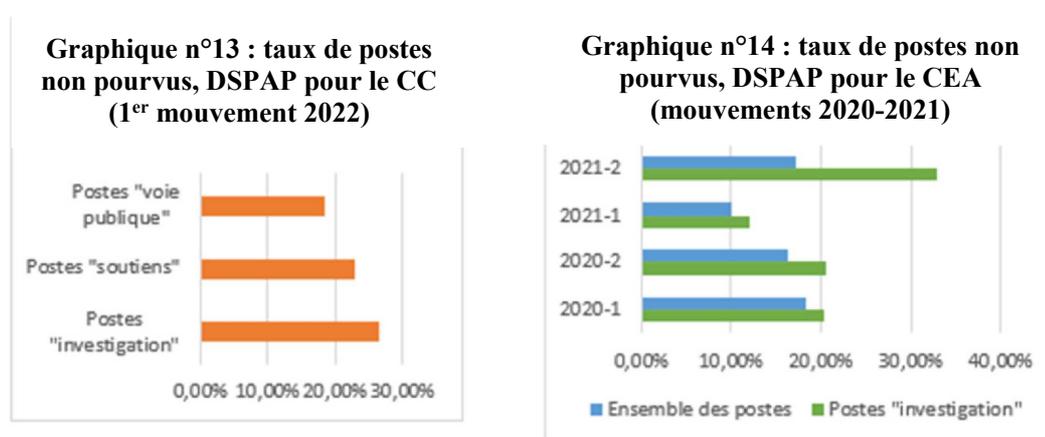
Cette situation affecte mécaniquement le taux d'encadrement du CEA par les officiers : dans les unités d'enquête de la DSPAP, ce taux a connu une baisse constante depuis 2017 (- 1,79 points) pour s'établir à 16,9% en 2021. Bien qu'insuffisant, ce taux au sein des services d'investigation reste néanmoins supérieur au taux d'encadrement global de ces directions, qui

plafonnent à 5% à la DCSP alors qu'il était de 9% en 2015, et à 4,7% à la DSPAP alors qu'il était de 7,6% cinq ans plus tôt.

### 3.2.1.2 Le taux de postes non pourvus<sup>75</sup>

Dans les services généralistes, le taux de postes non pourvus est relativement élevé et en augmentation pour la DSPAP, qui passe de 20 % pour le 2<sup>ème</sup> mouvement<sup>76</sup> en 2018 à 45 % pour celui de 2021. Ce taux est similaire à la DCSP (36 et 42% pour les deux derniers mouvements en 2021, il a même atteint 54 % en 2018).

Pris isolément, ce taux apporte peu d'éléments d'appréciation. Les graphiques n°13 et 14 permettent de le comparer avec le taux des autres filières et de conclure à une attractivité moindre pour les postes « investigation » en services généralistes.



Source : Cour des comptes, d'après données DSPAP.

*Réserve méthodologique : pour le calcul des taux de postes non pourvus, seules les données sur les postes dits « nomenclaturés » (pour le CEA, seuls sont concernés les postes de major de police à l'échelon exceptionnel, MEEEX, et de major de police, responsable d'unité locale de police, RULP) sont disponibles. Ces nomenclatures identifient les postes, leur affectation par direction, zone et service ainsi que leur niveau de responsabilité. Une fiche de poste précise l'emploi-type, les rôles et les missions du titulaire du poste ainsi que les conditions d'exercice des fonctions. Ces postes sont pourvus à l'occasion d'un mouvement dit « profilé », par opposition au mouvement dit « polyvalent » qui concerne la majorité des gardiens du CEA émettant à l'occasion des campagnes de mutation des vœux d'affectation, qui sont remplis sur la base d'un barème.*

<sup>75</sup> Le taux de postes non pourvus est le ratio entre le nombre de postes non pourvus et le nombre total de postes à pourvoir lors des campagnes de mutation.

<sup>76</sup> Pour le CEA, trois types de mouvements font l'objet d'une diffusion au niveau national : (i) mouvement polyvalent (diffusion au 2<sup>ème</sup> trimestre pour une affectation au 1<sup>er</sup> septembre ; affectation selon un barème de points) et les appels ponctuels à candidature type « polyvalent » diffusés tout au long de l'année en fonction des besoins opérationnels ; (ii) mouvement outre-mer (diffusion au dernier trimestre de l'année n pour une affectation au 1<sup>er</sup> septembre de l'année n+1 ; affectation selon un barème de points) ; (iii) mouvements profilés qui font l'objet de deux diffusions annuelles (le mouvement n°1 diffusé au dernier trimestre de l'année n pour une affectation au 1<sup>er</sup> septembre de l'année n+1 et le mouvement n°2 diffusé au 3<sup>ème</sup> trimestre de l'année n pour une affectation au 1<sup>er</sup> mars de l'année n+1) et les appels ponctuels à candidature type « profilés » tout au long de l'année.

Les services spécialisés apparaissent plus préservés : la DRPJ attire encore des enquêteurs sur des postes prestigieux (1 % de postes vacants pour le 1<sup>er</sup> mouvement en 2019 contre 4 % pour celui de 2021), tandis que le taux de postes non pourvus de la DCPJ progresse mais n'atteint pas les mêmes proportions que la sécurité publique (de 14 % en 2017 à 25 % en 2021 et un taux atteignant 51% pour les deuxième et troisième mouvements en 2021). A la DRPJ, la proportion de postes ouverts au premier mouvement et restés sans candidat est passé de 19,7 % en 2017 à 48,8 % en 2021. Entre 2017 et 2019, la DRPJ a perdu 127 officiers (42 par an en moyenne), dont plus de 80 % avaient trois ans d'ancienneté. En 2020-2021, sur les 57 départs, un tiers seulement concerne des mutations en dehors de l'agglomération parisienne.

### 3.2.1.3 Le rang de classement et le choix de la primo-affectation en sortie d'école

Les services d'investigation dépendent de plus en plus des sorties d'école, notamment à la préfecture de police : entre 2017 et 2020, la part des nouveaux gardiens affectés en service investigation est passée de 1,6 % à 9,4 %, représentant 161 nouveaux gardiens en SAIP.

Dès l'entrée, les métiers de l'investigation ne sont pas ceux qui attirent le plus, quel que soit le corps. Selon les données de l'école nationale supérieure de la police (ENSP), sur les six dernières promotions d'élèves commissaires, les postes en services d'investigation de proximité (soit 17 % des postes en 2021), sont choisis par des élèves appartenant au dernier tiers du classement. Pour les élèves officiers, pour lesquels le nombre de places offertes est élevé, un regain d'intérêt pour la filière judiciaire était observé. Pour le CEA, la même observation que pour les commissaires peut être formulée, à l'exception notable du choix des majors de rejoindre la DCPJ lorsqu'un poste est proposé, la filière « pjiste » demeurant attractive.

D'une étude qualitative menée par la DCRFPN en 2019 sur les choix des postes des gardiens de la paix en sortie d'école (cf. annexe n°13), il ressort deux enseignements. D'abord, si les élèves gardiens plébiscitent davantage les postes en voie publique, c'est souvent par méconnaissance des métiers d'investigation et des conditions d'exercice. Cette tendance est amplifiée du fait de la présence d'une majorité d'ex-adjoints de sécurité ayant déjà travaillé en voie publique qui souhaitent y retourner ainsi qu'une formation initiale principalement orientée vers la voie publique. Les postes d'investigation attirent davantage les ex-ADS ayant déjà exercé dans un service d'investigation et les diplômés (externes), en raison d'aptitudes plus valorisées dans ces missions (compréhension de la procédure pénale, qualités rédactionnelles).

Nombreux sont les cas où les chefs de service affectent les stagiaires en investigation pour combler leurs vacances de poste (notamment de plaintiers et d'accueil du public) alors que ces derniers avaient fait le choix de la voie publique. Cette affectation, par défaut, conduit le chef de service à passer un « contrat moral » avec le gardien de la paix pour l'affecter l'année suivante en poste voie publique, alimentant le turn-over et la sollicitation de sorties d'école.

Certains chefs de groupe ou d'unités se plaignent de devoir reprendre les plaintes prises par leurs collègues gardiens, faute d'une bonne connaissance de la technique de prise de plainte. En effet, ces nouvelles recrues ne sont pas toujours bien formées aux bases du métier d'enquêteur ; les sorties d'école affectées à la DCSP suivent un module d'adaptation au premier emploi « *Sécurité générale* » très large. A la DSPAP, un module dédié à l'investigation (MAPE) d'une durée de trois semaines a été créé en 2018, visant à renforcer les connaissances procédurales, notamment sur la prise de plainte et la rédaction des PV. Toutefois, il n'est suivi par à peine la moitié les nouveaux arrivants en SAIP (51 % et 54 % pour les promotions 257 et 258). Or, ceux qui ont suivi cette formation en sont particulièrement satisfaits, avec un taux

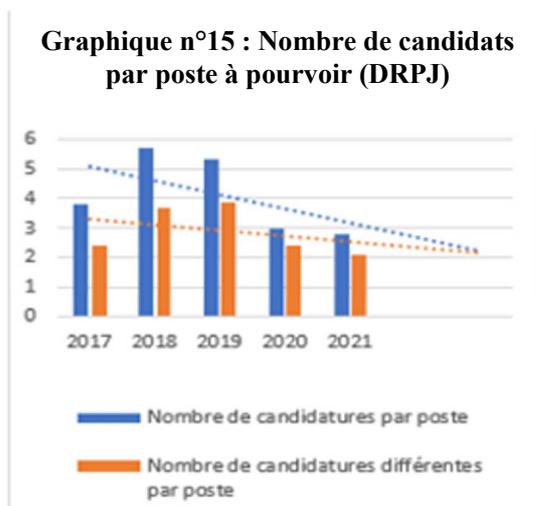
moyen de satisfaction de 82,8 % sur les trois dernières promotions. La Cour rappelle à cet égard la recommandation n°6 faite dans le cadre de son contrôle sur la formation des policiers<sup>77</sup> visant à généraliser le « module d'adaptation au premier emploi » pour tout gardien de la paix affecté en sécurité publique, notamment en matière d'investigation.

### 3.2.1.4 Une attractivité également moindre pour les services spécialisés

Pour la DRPJ, l'analyse des mouvements dits « profilés » entre 2017 et 2021 (cf. graphique n°15) fait apparaître une chute du nombre de candidats par poste proposé, y compris en examinant le nombre de candidats différents, un même candidat pouvant présenter sa candidature sur plusieurs postes. La situation apparaît moins dégradée pour les CEA que celle des officiers, avec un taux de remplissage des postes à pourvoir oscillant entre 95 à 100 %.

Pour la DCPJ, la part des agents contractuels est passé de 49 à 69 de 2017 à 2021, soit une évolution de 40,82 % (cf. tableau n°21). Toutefois, ce chiffre est à relativiser compte tenu des effectifs de la DCPJ (5 700). Par ailleurs, ce recours accru à des contractuels traduit sans doute plus un besoin de compétences techniques et rares qu'un défaut d'attractivité de la filière judiciaire pour laquelle un recrutement infructueux d'un fonctionnaire serait constaté.

De même, les difficultés à recruter affectent jusqu'aux offices centraux, pourtant à la pointe de l'investigation : selon le rapport de l'IGA sur les offices centraux<sup>78</sup>, l'OCRGDF a perdu 10 de ses effectifs de CEA sur 60 en un an, faute de départs non remplacés. À l'OCLIFF, 21 postes de CEA sont restés non pourvus en 2017 sur les 30 ouverts.



**Tableau n°21 : Évolution du nombre d'agents contractuels (DCPJ)**

Année	Nombre de contractuels
2017	49
2018	57
2019	69
2020	47
2021	69
<b>Taux d'évolution</b>	<b>40,82%</b>

Source : Cour des comptes, d'après DRPJ et DCPJ.

<sup>77</sup> La formation des policiers, Communication à l'Assemblée nationale, février 2022.

<sup>78</sup> IGA, Évaluation des offices centraux de police judiciaire, Avril 2022 (non publié).

### 3.2.2 Une crise de la filière de l'investigation absente dans la gendarmerie

#### 3.2.2.1 La gendarmerie ne souffre pas d'une désaffectation de la mission investigation

La gendarmerie ne souffre pas du même déficit d'attractivité des métiers de l'investigation que la police. Au 31 décembre 2021, le taux de postes non pourvus dans les unités de police judiciaire était, selon la DGGN, inférieur à 2 %. Par ailleurs, les affectations dans les services spécialisés (BR, SR et offices centraux rattachés à la gendarmerie dans lesquels aucun poste n'est à ce jour vacant) sont toujours plébiscitées en sortie d'école<sup>79</sup> et en cours de carrière. La DGGN n'a toutefois pas pu fournir à la Cour des données relatives au nombre de candidats aux postes ouverts en unités spécialisées, la gestion étant déconcentrée au niveau régional. L'absence de suivi par la direction des personnels militaires est aussi révélatrice que l'attractivité n'est pas un sujet pour la gendarmerie. Enfin, le nombre de candidats à l'examen du bloc OPJ se maintient et la gendarmerie dispose de deux fois plus d'OPJ que dans la police.

Cette différence de situation peut s'expliquer par trois facteurs. En premier lieu, du fait de leur état militaire, les mutations des gendarmes ne s'opèrent pas uniquement sur la base du volontariat. Ils bénéficient du reste d'une organisation hiérarchique militaire qui permet d'assurer un encadrement de proximité dans les brigades : le modèle intégré de la gendarmerie contribue à la fluidité et à la structuration de parcours de carrière sur l'investigation plus cohérents. La polyvalence des gendarmes dans les unités territoriales implique que tous les militaires sont formés et disposent d'un socle minimal de compétences judiciaires qu'ils mettent en pratique. En parallèle, la spécialisation des gendarmes sur des sujets en pointe et la diversité des profils sont autant de leviers pour attirer des profils techniques. Enfin, les différents niveaux de saisine n'empêchent pas la constitution de cellules d'enquête rassemblant des militaires de chaque niveau, pour des durées allant jusqu'à plusieurs mois voire années. Ces cellules transversales sont un atout car elles valorisent le travail des enquêteurs de brigades sans les dessaisir au profit du niveau supérieur, favorisent leur apprentissage de nouvelles compétences qu'ils peuvent ensuite mettre à profit des enquêtes de premier niveau ou dans la poursuite de leur carrière (passage du bloc OPJ, mobilité dans des unités spécialisées) et limitent les concurrences entre services qui chercheraient à s'approprier les « belles affaires ».

En deuxième lieu, l'activité d'investigation ne représente pas la même charge quantitative pour un enquêteur en gendarmerie (cf. partie 2). Par ailleurs, dans les unités territoriales, la priorité des gendarmes porte sur les missions de prévention et de renseignement, en amont de la commission de crimes ou délits. S'ils sont confrontés aux mêmes enjeux que les policiers pour certaines conditions d'exercice de la mission (complexité de la procédure pénale, exigences en matière de formation, astreintes, tâches périphériques, etc.), les gendarmes sont sans doute moins confrontés à une perte de sens que leurs collègues policiers.

En dernier lieu, la gendarmerie a mis en place des mesures de valorisation RH de sa filière d'investigation : logique de progression fonctionnelle et de détection des potentiels (par ex. via les cellules d'enquêtes communes) ; mesures RH favorables (par ex. primes, délivrance

---

<sup>79</sup> A l'école des officiers de gendarmerie, la dominante police judiciaire est la plus sélective et les élèves-officiers qui la choisissent sont majoritairement issus des rangs les mieux classés.

de lettres de félicitations, avancement) ; partenariats et financements en matière de recherche et développement pour de nouveaux outils innovants en matière scientifique (cf. partie 2).

### 3.2.2.2 La gendarmerie doit faire face à un défaut d'attractivité de certains territoires

Le recrutement demeure toutefois un enjeu majeur, selon la DGGN, mais n'est pas propre aux métiers de l'investigation. Une campagne de communication « marque employeur » a été lancée fin 2022 mais sans cibler spécifiquement les métiers de l'investigation.

La direction des personnels militaires (DPM) évalue l'attractivité de certains territoires par le solde des fiches de vœux entrantes et sortantes. Au 31 décembre 2021, avec un solde négatif (-490) l'Ile-de-France était en déficit d'attractivité, lorsque la Bretagne était attractive (+170) et la Normandie neutre (-3). Par cet indicateur, la gendarmerie établit une carte de l'attractivité territoriale (carte n°3), qui recoupe des situations classiques de déficit d'attractivité de certains territoires (Grand Est). Pour autant, la régulation opérée entre flux entrants et sortants et une « contractualisation » avec le militaire en matière d'affectation permettent de pallier un éventuel défaut d'attractivité de certains territoires.

**Carte n°3 : l'attractivité territoriale dans la gendarmerie nationale**



*Source : DGGN, DPM. Légende : en rouge, attractivité faible ; en orange ; attractivité neutre : en vert, attractivité forte.*

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Difficulté structurelle d'ampleur soulignée par les directions de la police, la « crise de l'investigation » a été à l'origine de la coordination nationale de l'investigation entre octobre 2020 et mai 2022. Malgré la production de nombreuses contributions visant à en identifier les causes, cette crise est assez peu objectivée. La Cour a cherché à la documenter en s'appuyant sur des données transmises par le ministère de l'intérieur.*

*L'analyse menée à partir de plusieurs indicateurs (taux d'OPJ, taux d'encadrement, taux de postes non pourvus, rang de classement et choix de la primo-affectation en sortie d'école, indicateurs d'attractivité dans les services spécialisés) fait ressortir des situations contrastées. Ainsi, il ne peut être dressé un constat général de « crise » de l'ensemble des métiers de l'investigation, qui recouvre des réalités diverses et plus nuancées, bien que plusieurs facteurs liés aux conditions d'exercice contribuent à une moindre attractivité comparativement à d'autres filières (voie publique notamment).*

*Disposant de moitié plus d'OPJ alors qu'elle traite un tiers de l'activité de police judiciaire, la gendarmerie ne souffre pas de cette crise qui concerne au premier rang la police.*

*Au sein de la police, il existe des différences de situation selon que l'on adopte une approche par corps, par type de service ou par territoire.*

*En adoptant une approche par corps, le défaut d'attractivité des services d'investigation pour les commissaires existe mais est moindre comparativement au corps des gardiens de la paix (CEA), qui constituent la cohorte principale des enquêteurs affectés dans les services d'investigation, et surtout des officiers. Ceux-ci ont vu leur nombre considérablement réduit à la suite de la réforme des corps et carrières, conduisant à une baisse importante de l'encadrement intermédiaire dans les unités d'enquête ainsi que des encadrants à plus faible expérience.*

*La question de la désaffection des métiers de l'investigation se pose davantage dans les services généralistes traitant de la masse des affaires de délinquance, que dans les services spécialisés. Ces derniers peinent aussi à recruter mais demeurent attractifs et relativement préservés.*

*Enfin, la situation est particulièrement dégradée dans certains territoires, aux premiers rangs desquels l'agglomération parisienne. A cet égard, le constat formulé par la Cour dans sa note structurelle publiée en novembre 2021 d'une « désaffection de l'ensemble de la filière investigation au plan national et plus particulièrement dans le ressort de la préfecture de police de Paris » reste d'actualité.*

---

## 4 QUELS LEVIERS D'AMÉLIORATION ?

Afin de redonner du sens et des marges de manœuvre aux personnels chargés des missions de police judiciaire, plusieurs réponses sont apportées, en cours de déploiement ou d'adoption. Afin d'en apprécier la portée et proposer des voies d'évolution, cinq thématiques sont examinées : la gestion de l'activité et des stocks d'affaires (4.1), l'accueil et la prise en charge du public (4.2), les conditions d'exercice des missions des enquêteurs et leurs outils spécifiques (4.3), les mesures en matière RH (4.4), la réforme annoncée de l'organisation de la police nationale et la création d'une filière « police judiciaire » (4.5).

### 4.1 Agir sur la gestion de l'activité et des stocks d'affaires

Le pilotage de l'activité des services généralistes nécessite préalablement une meilleure connaissance des stocks et des flux entrants (4.1.1) au moyen d'outils et d'un encadrement de proximité renforcé. En effet, la principale régulation est assurée par des instructions des parquets qui autorisent un classement sans suite (4.1.2). D'autres pistes en amont de la constitution des stocks (4.1.3), telles que les amendes forfaitaires délictuelles, la médiation préalable de proximité et la dématérialisation du dépôt de plainte méritent d'être accentuées.

#### 4.1.1 Une meilleure connaissance des stocks et des flux entrants au moyen d'outils et d'un plus fort encadrement de proximité

##### 4.1.1.1 Renforcer la connaissance des stocks et des flux entrants d'affaires

Bien que l'état des stocks et des flux entrants soit l'un des indicateurs suivis localement, la connaissance exacte au niveau agrégé, notamment dans la police, n'est pas immédiate, compte tenu de l'absence de suivi des portefeuilles au niveau central ou de bases insuffisamment fiabilisées. En effet, l'enregistrement des dossiers dans le logiciel LRPPN est différent selon les services de police. Le logiciel, qui dispose pourtant d'un module de pilotage de l'activité, n'est pas utilisé en tant qu'outil de management. Ces deux difficultés, identifiées comme l'un des principaux irritants lors d'un séminaire le 27 janvier 2022 animé par le département des technologies appliquées à l'investigation (D@ta-i), ne permettent pas de disposer d'une connaissance fine de l'activité par unité.

Une circulaire sur le traitement des procédures judiciaires émise par le directeur des affaires criminelles et des grâces et les deux directeurs généraux le 31 mai 2021<sup>80</sup>, demandait aux chefs d'unité « *d'adresser aux procureurs une volumétrie précise des procédures en cours dans leurs services et unités selon une méthodologie qui permettra que des suites utiles soient données* ». Les résultats ont été publiés dans le rapport annuel du ministère public de 2021. Le nombre de procédures en stock dans les services d'enquête, tout service confondu, lors de la publication de la circulaire s'élevait à 2 638 979 affaires, dont plus de la moitié concernait les plus grosses juridictions (groupe 1). A l'été 2022, le stock national atteignait 2 736 439 affaires concernant un peu moins de la moitié des juridictions du groupe 1, grâce des actions spécifiques

<sup>80</sup> Instruction n°2021/0043/H34 du 31 mai 2021 du DACG, DGPN et DGGN

mises en œuvre par les parquets et services d'enquête (voir 4.1.2). Le rapport note également les grandes difficultés rencontrées pour obtenir un état précis des stocks dans les commissariats.

Par ailleurs, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire limite la durée des enquêtes préliminaires à deux ans, au terme duquel le dossier devra être transmis au parquet. Au 31 décembre 2021, les services de la DSPAP et de la DCSP détenaient des volumes importants de procédures antérieures à 2019 (cf. tableau n°22). En raison de la quasi absence de stock, la gendarmerie se trouve dans une situation plus favorable.

**Tableau n°22 : Part des procédures en stock au 31 décembre 2021 initiées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019**

<i>Services</i>	<b>Part des procédures en stock ayant une ancienneté supérieure à deux ans (%)</b>
<i>DSPAP</i>	46%
<i>DCSP</i>	23,6%
<i>Gendarmerie – Brigades territoriales</i>	2%

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

#### 4.1.1.2 Une gestion de l'activité judiciaire améliorée grâce à des outils et un encadrement de proximité renforcé

En premier lieu, les outils numériques de gestion de l'activité judiciaire et de suivi des portefeuilles d'activité doivent être modernisés pour aider les encadrants de proximité à piloter leur activité et le flux entrant avec un suivi statistique méthodique, simple et clair de la délinquance et, au niveau central, pour disposer d'une information fiabilisée dans les LRP.

Les directions travaillent ou ont travaillé sur plusieurs projets. La DGPN développe un module dédié au pilotage de l'activité judiciaire dans le cadre du futur logiciel de rédaction des procédures (XPN22) après l'échec de Scribe, alors que la D@ta-i a développé un projet d'évolution du module management de LRPPN (Agora). Avec son « classeur web des procédures », développé en interne depuis 2017 mais dont l'utilisation est inégale, la DSPAP a tenté d'organiser une première hiérarchisation harmonisée des procédures entrantes en les répartissant en quatre catégories (vaines recherches, dossiers simples à fort potentiel d'élucidation, enquêtes préliminaires avec grande charge procédurale mais potentiel d'élucidation quasi nul, procédures nécessitant de nombreuses investigations complexes permettant de déboucher sur une élucidation ou procédures sensibles). La DGGN travaille enfin sur l'amélioration de l'outil de gestion des procédures dans LRPGN. Ces efforts doivent être poursuivis et partagés entre les deux forces.

**Recommandation n° 2. (DGPN, DGGN, PP) : Développer, dans le cadre de l'évolution des logiciels de rédaction des procédures (LRP), un module spécifique dédié au suivi et au pilotage de l'activité judiciaire.**

En second lieu, la gestion du suivi du portefeuille des procédures par l'encadrement de proximité (chefs d'unité d'enquête), en particulier dans les services généralistes constitue l'un des piliers de la régulation de l'activité de l'investigation. Cet encadrement de proximité, qui fait particulièrement défaut dans la police nationale (cf. partie 3) et qu'il convient de renforcer,

joue un rôle déterminant pour définir, en lien avec les magistrats, les priorités, une hiérarchisation des procédures au regard de leurs chances d’aboutir, les stratégies d’enquête et les moyens alloués (y compris en termes de « temps enquêteurs » disponibles). Dans sa note de service du 29 avril 2021 relative au pilotage de la mission investigation, la DCSP indique ainsi que le responsable hiérarchique doit « *rationaliser la charge de travail de chaque enquêteur en pilotant personnellement le portefeuille global des procédures judiciaires et les affectations en fonction du contexte capacitaire.* »

Enfin, le recours au « devis judiciaire » (cf. encadré) peut constituer une réponse d’aide à la gestion de l’activité judiciaire. Cet outil permet de hiérarchiser davantage les actes d’enquête et limiter les investigations aux actes strictement indispensables. La DACG souhaite encourager la pratique du devis judiciaire qui se fait en deux temps : analyse préalable (avec désignation d’un enquêteur référent de l’unité spécialisée, orientation à suivre, investigations à réaliser et proposition du niveau de la direction d’enquête) puis enquête. Cependant, le devis ne peut être généralisé à toutes les affaires économiques et financières du fait du temps de traitement supplémentaire induit pour le magistrat. Au-delà de la formalisation du devis judiciaire, la DACG met également à disposition des « soit-transmis » types, recensant les principaux actes d’enquête utiles dans certains contentieux techniques.

#### **Le devis judiciaire**

Le « devis judiciaire » consiste à formaliser dans un document transmis par la hiérarchie au magistrat les objectifs et les étapes de l’enquête dès la saisine de l’affaire. Ce type de contractualisation qui résulte d’une analyse partagée des deux acteurs a pour but d’évaluer au début de l’enquête les moyens humains et les diligences nécessaires au regard de la complexité et les circonstances de l’affaire. L’enjeu est de rationaliser le processus d’enquête et maîtriser davantage les délais de l’enquête, dans un objectif de meilleur rapport coût-efficacité et de maîtrise des dépenses de justice.

Introduite au sein de la DGGN par une instruction en date du 26 janvier 2015 ; son utilisation dépend toutefois des orientations pénales décidées localement. Plusieurs protocoles ont été signés en matière de délinquance économique et financière entre les procureurs généraux et les commandants de région de gendarmerie en Occitanie, en Corse ou encore à la Réunion. Plus qu’une formalisation écrite transmise au magistrat, cette pratique consiste en une démarche intellectuelle et une discussion avec l’autorité judiciaire visant à analyser les dossiers et leurs perspectives afin d’adapter les moyens aux stratégies d’enquête. La police nationale n’utilise pas cet outil et se montre assez réservée.

#### **4.1.2 Apurer les stocks par des classements sans suite automatiques : une solution peu satisfaisante**

Les procédures ne représentent pas la même importance selon la gravité du délit, la qualité de la victime, les circonstances ou la probabilité d’aboutir. Les parquets, au titre de la direction de l’enquête, ont ainsi mis en place divers mécanismes de régulation permettant d’accélérer le circuit de traitement des procédures pour parvenir à un classement plus rapide et ainsi contenir la formation de stocks dans les commissariats.

C’est le cas des classements dits « sans avis magistrat », prévus au cas par cas (souvent en fonction du type d’infraction ou de seuil du préjudice) dans les instructions de politique pénale, qui autorisent les enquêteurs à procéder au classement *ab initio* de certaines procédures sans en référer au parquet lorsque les conditions sont remplies. Au sein des services généralistes de la police, une part, parfois importante, des saisines est écartée par les chefs de service ou

d'unité au motif que les chances d'élucidation seraient nulles, comme dans le cas de vols ou de dégradation, en l'absence d'éléments ou traces exploitables (vidéosurveillance, témoignages, etc.). Dans les SAIP, ce premier tri, opéré grâce à un double filtre chaque jour (chef d'unité et chef de service) implique que les deux-tiers du flux entrant ne sont pas vus par les enquêteurs, alors même que leur portefeuille est déjà très conséquent. Les affaires, classées pour « vaines recherches », peuvent représenter jusqu'à plus de la moitié des saisines dans certaines circonscriptions, notamment à Paris et partent directement aux bureaux d'ordre des parquets « sans avis magistrats », conformément aux instructions pénales locales.

Les affaires, qui ne remplissent pas les conditions d'un classement *ab initio* mais dont la gravité n'a pas justifié la saisine de la permanence du parquet, ne font souvent l'objet d'aucune diligence et restent archivées dans les locaux (cf. annexe n°6) dans l'attente de la prescription ou d'un classement sur site à l'occasion du déplacement d'un magistrat. Ces audiences peuvent donner lieu au classement de plusieurs centaines de dossiers en une fois.

Toutefois, plusieurs limites sont à relever. En préalable, le classement *ab initio*, dont les seuils varient en fonction des orientations pénales locales, créé à niveau d'infraction équivalent une inégalité de traitement selon les territoires. Il ne saurait du reste constituer une réponse satisfaisante en termes de service rendu à la victime en réponse à l'accumulation d'un stock non traité et pour lequel des diligences pourraient être effectuées. Le rappel régulier sur l'obligation légale de la prise des plaintes, si la victime le demande, relayée dans les instructions des directions métiers, peut sembler contradictoire avec le traitement *in fine* réservé aux affaires. Au regard de l'état du stock (1,5M de procédures au 1<sup>er</sup> juin 2022 dans les services de la DCSP et 20 000 procédures par an dans les plus gros SAIP), cette action ne contribue que marginalement à la résorption du stock qui demeure toujours élevé, même si le traitement sur site par les parquetiers soulage ponctuellement les services généralistes. Le traitement sur site n'est enfin pas régulier, faute de disponibilité des parquetiers et du fait d'une réticence des magistrats qui ne peuvent se satisfaire d'une telle situation. De ce fait, de nombreuses affaires en cours de traitement ou bien en attente d'orientation s'accumulent dans les locaux sans qu'aucune investigation soit conduite. Le stock ne cessant d'augmenter, il est nécessaire de le traiter, afin de donner une orientation pénale, même si les marges d'action sont limitées.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2021, le délai national d'apurement des stocks s'est toutefois amélioré, passant de 11,5 à 8,1 mois en un an dans les juridictions du groupe 1. Des orientations pénales aux fins de classement, la saisine des délégués du procureur ou d'associations d'aide aux victimes ou la mise en place d'un traitement en temps réel électronique pour les enquêtes préliminaires expliquent cette légère réduction des stocks. De même, la DCSP a envoyé des « *task force* » constituées à partir d'un vivier au niveau zonal d'enquêteurs dans des sûretés urbaines identifiées « à risque » du fait d'un nombre élevé de dossiers par enquêteur (au-delà de 150). Depuis 2021, ce sont 131 policiers qui se sont rendus dans 27 CSP permettant de traiter 4641 dossiers et diffuser de meilleures pratiques. En dépit de leviers limités pour apurer les stocks, ces initiatives doivent être poursuivies.

### 4.1.3 Agir en amont de la constitution des stocks

#### 4.1.3.1 La dépenalisation de certaines infractions et les amendes forfaitaires délictuelles

En novembre 2021, la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) a proposé<sup>81</sup> de dépenaliser certaines infractions dans les domaines de la presse, l'urbanisme, l'environnement ou encore les infractions routières afin de « *limiter l'intervention des parquets et des juridictions pénales aux faits qui occasionnent les préjudices les plus importants et portent le plus sérieusement atteinte au pacte social* ».

De même, la LOPMI prévoit l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD), qui concernaient 11 délits (délits routiers, usage de stupéfiants, drogue, occupation illicite de certains terrains par les gens du voyage et de halls d'immeuble) à de nouveaux délits (vente à la sauvette, filouterie de carburant, tags, intrusion dans un établissement scolaire, atteintes à la circulation des trains, etc.). Cette extension se base sur un premier bilan réalisé par la chancellerie (cf. annexe n°14). Ces amendes, établies par procès-verbal électronique, sont apparues en 2016 dans le contexte de l'augmentation des stocks de procédures, dont le traitement était devenu difficile pour les forces de sécurité comme pour les tribunaux.

Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le 14 septembre 2021, 100 000 amendes<sup>82</sup> ont été établies. En 2021, 53 277 personnes ont fait l'objet d'une AFD pour usage de stupéfiants. Cette part a réduit à la fois celles des autres réponses pénales et les classements sans suite. Elle a permis d'apporter une réponse à certains faits, inexistante auparavant (cf. annexe n°14). Compte-tenu des données disponibles, la Cour n'a pas été en capacité d'évaluer le gain en temps humain ni l'effectivité du recouvrement des amendes.

#### 4.1.3.2 La médiation préalable de proximité : l'expérimentation au SAIP du 20<sup>ème</sup>

Face au nombre très important de signalements et de déclarations enregistrés portant sur des faits liés à des différends de voisinage, le SAIP du 20<sup>ème</sup> arrondissement expérimente depuis septembre 2021 un dispositif de médiation de proximité avec l'accord du parquet (cf. annexe n°15). Ne présentant aucun caractère de gravité, ces faits sont très difficiles à objectiver ou à prouver (absence de violences ou violences très légères, incivilités et insultes, nuisances, etc.). Ils restent très généralement sans suite mais peuvent empoisonner durablement la vie quotidienne de ceux qui en sont victimes. Il peut s'agir de différends de voisinage (nuisances, incivilités lourdes, etc.), entre collègues de travail, sur la voie publique (entre conducteurs, piétons) ou entre personnes majeures d'une même famille, à l'exception des violences conjugales ou intrafamiliales. Un premier bilan d'étape, réalisé par le commissariat central en avril 2022, dresse un constat positif de l'expérimentation (cf. annexe n°15). Une expérimentation similaire sera développée au commissariat Paris centre en 2023.

Même si elle ne conduit pas à une issue positive, l'intervention de médiateurs offre une « écoute positive et bienveillante » tout en créant des conditions en vue d'un apaisement du différend. Bien qu'elle ne constitue pas une solution en soi à la problématique du flux entrant, elle contribue à apporter une réponse aux plaignants pour des faits que les enquêteurs ne sont

<sup>81</sup> Note de la CNPR : Dix propositions pour le devenir de la justice pénale.

<sup>82</sup> Discours de clôture du « Beauvau de la sécurité », le 14 septembre 2021.

pas en mesure de traiter. La médiation de proximité joue un rôle préventif en évitant que des différends ne s'enveniment grâce à la restauration de la communication, la responsabilisation du mis en cause de l'acte commis pour prévenir la réitération de l'infraction, la réparation de la victime et un cadre de rencontre sécurisant.

Ce type de dispositif, qui fait l'objet d'une pré-orientation par les personnels en charge de l'accueil du public ainsi que par la hiérarchie du SAIP, mérite d'être poursuivi pour les différends de faible gravité et étendu à d'autres commissariats ou brigades. Une sensibilisation des policiers au rôle et techniques de la médiation, ainsi qu'une association plus étroite de certains acteurs (bailleurs, intervenants sociaux) doivent également être recherchées.

**Recommandation n° 3. (DGPN, DGGN, DACG, PP) : Diffuser le bilan de l'expérimentation en matière de médiation préalable de proximité pour le traitement des différends de faible gravité afin d'apprécier l'intérêt de développer ce dispositif.**

#### 4.1.3.3 Thésée : précurseur du traitement automatisé des enquêtes

Basée à Nanterre, une plateforme de traitement automatisé des enquêtes et des signalements, Thésée<sup>83</sup>, a été mise en place pour les escroqueries<sup>84</sup> commises via internet. Ouverte au public depuis le 15 mars 2022, elle doit intégrer, à horizon fin 2023, le projet plus global de plainte en ligne (PEL), qui comprendra également les atteintes aux biens contre X.

#### **Objectifs et fonctionnement de Thésée**

Les quatre objectifs définis pour Thésée sont les suivants : (i) faciliter le dépôt de plainte sans avoir à se déplacer dans un commissariat ou une brigade de gendarmerie (le dépôt via Thésée est cependant facultatif) ; (ii) contribuer à désengorger les services territoriaux, en transférant les dépôts de plainte chronophages à la plateforme ; (iii) renforcer l'efficacité des investigations ; (iv) moderniser la sécurité intérieure. La plateforme, accessible depuis le portail internet service-public.fr et sur laquelle la Cour a mené un audit (cf. point suivant), a été mise en place au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), rattachée à la DCPJ.

Afin de répondre à des contentieux de masse, la plateforme doit permettre de favoriser les recoupements en analysant les informations recueillies et traiter ainsi des infractions, qui, prises individuellement, auraient été classées. Des alertes indiquent aux enquêteurs spécialisés les rapprochements possibles entre plaintes, orientant ainsi leurs recherches sur la base de critères précis, complétés par des constatations et des investigations. En l'absence de recoupement, les plaintes sont classées sans suite par le parquet de Nanterre. Après quelques mois de fonctionnement, un premier bilan fait état d'une croissance régulière du nombre de plaintes (400 à 500 demandes par jour). L'outil d'analyse associé à THESEE a permis aux enquêteurs d'ouvrir 45 enquêtes qui couvrent à 2286 plaintes et un préjudice cumulé de 3,2 M€.

La plateforme est théoriquement composée de policiers et de gendarmes. Partie prenante du projet via le ST(SI)<sup>2</sup>, la DGGN a souhaité toutefois désengager ses effectifs. Ce retrait est

<sup>83</sup> Arrêté du 26 juin 2020.

<sup>84</sup> Sont également concernés le chantage et extorsion connexe à l'infraction d'entrave au fonctionnement d'un système de traitement de données ou à l'accès frauduleux à un système de traitement de données.

justifié par le DGGN en raison d'un modèle jugé « *trop ancien* » de services numériques au citoyen et la multiplication des plateformes traitant un type d'infraction (cf. point 4.2.1).

## 4.2 Poursuivre les efforts dans l'accueil et la prise en charge de la victime

Le développement des téléservices doit s'accompagner d'une plus grande accessibilité dans le parcours « usager » (4.2.1). Les améliorations dans la prise en charge et l'accueil des victimes doivent être poursuivies notamment en matière d'information (4.2.2).

### 4.2.1 Rendre plus accessibles les plateformes en ligne de signalement ou dépôt de plainte, au « parcours usager » complexe

Alors que sur la période 2018-2020, l'utilisation par les usagers d'internet a doublé selon le baromètre de la DITP sur la complexité administrative -volet particuliers (de 9 à 20 %), l'offre de services de pré-plaintes en ligne (PPEL) et plaintes en ligne (THESEE et, à terme, PEL) et plus largement des plateformes « moncommissariat.fr », « mabrigade.fr », et « ma sécurité » se développent dans une logique d'« aller vers les victimes » (cf. encadré). En parallèle, un travail de sensibilisation doit être mené en lien avec les assurances au regard de la finalité assurantielle de certaines plaintes dont les faits ont très peu de probabilité d'être élucidés (cf. encadré).

#### « Aller vers » les victimes et améliorer le service rendu

Dans son discours de clôture du Beauvau de sécurité le 14 septembre 2021 dans lequel il a annoncé le déploiement de la plainte en ligne (PEL) dès 2023, le président de la République soulignait : *« aujourd'hui, nous devons encore faire mieux pour, en quelque sorte, nous mettre au plus près des victimes et leur permettre d'avoir accès aux services du quotidien que d'autres services publics savent leur rendre. La police et la gendarmerie doivent prendre le virage du service rendu aux citoyens. (...) Je souhaite qu'au-delà des femmes victimes de violences, toutes celles et tous ceux qui veulent porter plainte soient mieux accueillis, ce qui suppose tout à la fois de mieux former et continuer à mieux aménager nos commissariats et nos brigades. »*

#### Un travail de sensibilisation à mener en lien avec les assurances

La finalité assurantielle du dépôt de certaines plaintes, en particulier pour les vols et atteintes aux biens, connue fréquemment des victimes et dont la probabilité d'élucidation est souvent faible, pourrait être davantage assumée. Ainsi, le traitement de manière automatisée et dématérialisée de certaines plaintes doit être encouragé pour alléger la charge de travail des plaignants. De même, une sensibilisation accrue sur les démarches à mener en lien avec les sociétés d'assurance doit être menée. À titre d'illustration, il n'existe pas d'obligation légale de dépôt de plainte d'une victime à la fraude à la carte bancaire : celle-ci doit se faire rembourser par la banque une opération non autorisée. Il est en revanche conseillé de signaler cette fraude à la carte bancaire sur la plateforme Perceval, permettant aux enquêteurs de pouvoir effectuer des diligences et d'éventuels recoupements entre des modes opératoires similaires.

La Cour a audité les deux plateformes PPEL et THESEE selon une approche de parcours de l'utilisateur. De l'audit disponible en annexe n°16 ressortent plusieurs constats.

S'agissant de la plateforme PPEL, une augmentation régulière des demandes est observée depuis 2013, avec près de 900 000 pré-plaintes déposées en 2021. Mais seul un peu plus de la moitié (500 000) est ensuite récupéré par les services de police et gendarmerie, l'enregistrement nécessitant un rendez-vous sur place. Le parcours usager, tant pour la victime

que pour l'enquêteur, pourrait être amélioré sur plusieurs points : outil de prise de rendez-vous en ligne qui n'existe pas pour les commissariats<sup>85</sup>, problèmes ergonomiques et mauvaise correspondance dans la police entre PPEL et LRPPN. Par ailleurs, la plateforme ne répond pas aux obligations en matière d'accessibilité numérique pour les personnes en situation de handicap prévues par la loi n°2005-102 du 11 février 2005. Interrogé, le ministère de l'intérieur a indiqué qu'il n'a pas souhaité mettre en conformité la PPEL en raison du développement en cours de l'outil de plainte en ligne (PEL) qui intégrera ce module.

S'agissant de Thésée, premier service en ligne permettant de déposer une plainte de façon totalement dématérialisée pour les personnes physiques limités à certaines escroqueries en ligne, il est à ce stade trop tôt, après seulement quelques mois de fonctionnement, pour évaluer les effets produits. Toutefois, une croissance régulière est également observée avec un nombre de 400 à 500 demandes par jour et des résultats encourageants (cf. point 4.1.3.3). En matière de parcours pour l'utilisateur, le chemin d'accès à la plateforme pour l'utilisateur, s'il ne connaît pas le service, apparaît difficile (pas moins de 10 formulaires couvrant trois infractions). De même, les questionnaires d'information qui permettent de mener à la plateforme ne sont pas harmonisés et obligent parfois l'utilisateur à répondre aux mêmes questions ou ne lui proposent pas le même parcours pour un fait similaire.

En définitive, la complexité du parcours pour l'utilisateur ne permet pas d'avoir une analyse fine du taux d'abandon. Seuls les usagers ayant accompli la démarche sont en effet amenés à donner leur avis sur l'observatoire de la qualité des services publics dont le taux de satisfaction apparaît très bon pour les deux téléservices (8,8/10 pour PPEL, 8,4/10 pour Thésée).

La DGGN justifie son retrait de Thésée en raison de la complexité du parcours de la victime. Selon le DGGN, les briques techniques de Thésée, reprises du logiciel Scribe, seront rapidement obsolètes, sans apporter toutefois à la Cour des éléments techniques plus précis. Enfin, le DGGN indique que cet outil risque d'être perçu comme une « *machine à classer* ».

La préoccupation légitime de mieux qualifier les faits afin d'augmenter la qualité de l'information recueillie fait peser la charge du « décryptage » du parcours à emprunter sur la victime. De plus, la complexité du paysage des plateformes et des terminologies utilisées parfois voisines ne contribuent pas à une « expérience usager » facilitée. Le développement de PEL devra prendre en compte le parcours usager au-delà des spécificités de chaque plateforme. Or, les impératifs de calendrier et les objectifs spécifiques de chaque projet de dématérialisation ne permettent pas à ce stade d'avoir une vision globale de transformation numérique orientée usager.

**Recommandation n°4 (SG, DGPN, DGGN) : Dans le cadre du développement de la plainte en ligne, simplifier l'offre des téléservices et faciliter le parcours des victimes dans le dépôt et le suivi de la plainte.**

<sup>85</sup> La DSPAP a récemment développé une application destinée à la prise de rendez-vous, élaborée avec la DILT et le prestataire *Smartagenda*, expérimentée depuis janvier 2021 dans un district parisien.

## 4.2.2 Des efforts à poursuivre dans la prise en charge et l'information de la victime

### 4.2.2.1 L'accueil et la prise en charge des victimes

D'après l'association France Victimes, l'accueil des victimes repose sur un triptyque essentiel : bienveillance, écoute et information. D'importantes améliorations ont été réalisées notamment grâce à la formation des personnels, la désignation de référents (par ex. référents VIF, handicap, etc.), l'engagement dans des démarches qualité (charte d'accueil du public et de l'assistance aux victimes, engagements du référentiel Marianne), la mise en place d'outils pour mesurer les résultats ou pour réduire le temps d'attente du public (par ex. les services d'accueil dans les commissariats disposent de trois logiciels - RAPID, LAIUS et SAVE<sup>86</sup>) ou encore le développement d'une meilleure prise en charge de la victime (cf. encadré).

#### **La mallette « MAEVAS » dans la gendarmerie**

La gendarmerie expérimente depuis avril 2022, dans cinq groupements départementaux, une mallette d'aide à l'accompagnement et à l'examen des victimes d'agressions sexuelles (MAEVAS). Partant du constat d'un manque d'unités médicales judiciaires, la gendarmerie a développé un outil afin que les premiers actes médicaux et prélèvements nécessaires à l'identification de l'auteur puissent être réalisés, au besoin, par tout médecin spécialement requis par un gendarme. La mallette comprend des kits de prélèvements, nécessaires au recueil de preuves matérielles, mais aussi des recommandations permettant d'accompagner le médecin et l'enquêteur pour une meilleure prise en charge de la victime.

Par ailleurs, la volonté d'une prise en charge globale de la victime se manifeste notamment à travers l'intervention d'associations ou de personnels sociaux au sein des commissariats et brigades. Ces derniers, dont le nombre devrait être porté à 419 (168 en gendarmerie, 176 au sein des police et 75 se répartissant entre les deux) et financés par l'État via le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), interviennent au sein des commissariats et des brigades sur la base d'une convention signée entre le préfet et le président du conseil départemental. L'IGA relevait dans un rapport de mai 2021<sup>87</sup> que l'impact des intervenants sociaux *« se mesure à l'aune des nombreux bénéfices apportés tant aux populations locales, aux services de police et gendarmerie, ainsi qu'aux services sociaux départementaux ou communaux. »*.

Lieux d'accueil repensés avec des personnels formés spécifiquement en matière de violences intra-familiales, la mise en place des maisons de protection de la famille (MPF) dans la gendarmerie ou des salles « Mélanie », dispositif initialement développé par la gendarmerie puis repris dans la police, contribue à aborder différemment le recueil de la parole et l'accompagnement d'un public vulnérable. Depuis la fin 2021, la gendarmerie expérimente la prise de plainte en mobilité pour les victimes de violences intrafamiliales et de violences sexuelles afin d'éviter un déplacement dans les brigades. Par ailleurs, de nombreuses initiatives locales se développent en faveur d'une meilleure prise en charge qualitative du public (cf. encadré).

<sup>86</sup> RAPID est un registre dématérialisé d'accueil pour produire des statistiques (jours, horaires d'affluence, temps d'attente, motifs de présence) ; LAIUS est une base documentaire sur les questions les plus communément posées dans les accueils ; SAVE permet de fournir un formulaire de pré-déclaration de plainte en 30 langues.

<sup>87</sup> IGA, rapport d'évaluation du dispositif des intervenants sociaux, mai 2021.

### **L'exemple du plan « GendCARE » dans les Yvelines**

Les mesures en matière de « bienveillance judiciaire » concernent l'appréhension de la personne mise en cause (par ex. anticiper les modalités d'une interpellation à domicile en présence d'enfants), sa garde à vue (expérimentation de la désignation d'un référent sécurité en intervention judiciaire) et son audition (interrogatoire en binôme, méthode d'audition empathique PROGREAL, etc.). Elles concernent également les conditions d'accueil et d'accompagnement des victimes.

En matière d'inclusion, les mesures excluent par principe le menottage ou placement en cellule fermée des personnes âgées, en situation de handicap, des mineurs de moins de 13 ans. La désignation d'un référent handicaps et pathologies spécifiques a pour mission de s'assurer de l'accessibilité des personnes en situation de handicap au service public de gendarmerie et sensibiliser les collègues

En matière de protection des personnes vulnérables, le dispositif prévoit l'activation des protocoles Marina relatif à la maltraitance infantile ou HORUS pour la prise en compte des enfants exposés à l'interpellation de leur(s) parent(s). De même, un officier de liaison et d'accompagnement des familles pour les proches des victimes (OLAF), joue un rôle essentiel d'accompagnement des proches (accueil dans un lieu adapté, explication des étapes procédurales et des formalités à accomplir), au-delà du rôle d'interface famille-enquêteurs.

#### 4.2.2.2 L'information des victimes

En matière d'information de la victime et du public, des progrès ont été également enregistrés avec, par exemple, en région parisienne le déploiement d'écrans d'accueil à l'entrée des SAIP permettant de diffuser des films de prévention ou des indicateurs de résultats (taux d'élucidation ou satisfaction des usagers). Toutefois, d'après le baromètre de la DITP sur la complexité administrative, 29% d'usagers interrogés estiment en 2020 manquer de suivi et d'information et 24% considèrent que la procédure devrait être simplifiée.

Les efforts doivent donc être poursuivis, notamment s'agissant de l'information dispensée au cours de l'enquête. En phase d'instruction, hors enquête préliminaire, les textes prévoient une information à l'ouverture de l'enquête puis tous les six mois sur l'état d'avancement. Or, ces informations sont loin d'être systématiques, voire inexistantes dans les services généralistes, *a fortiori* si les affaires ne sont pas traitées. En contrepoint, des réunions d'information sont organisées lorsque les faits concernent plusieurs parties civiles. De même, en sortie de garde à vue, beaucoup d'enquêteurs informent la victime. Du reste, l'information se matérialise généralement par un courrier administratif écrit, dont le formalisme peut paraître en décalage pour la victime.

L'accompagnement de la victime passe par une explication globale et accessible à tous de la procédure et délais de l'enquête. A cet égard, la signature d'une convention entre France victimes et la DGGN visera à faciliter le recours à l'association dès la phase d'accueil. De même, la mise en place du portail du justiciable<sup>88</sup> depuis fin 2021 permet, en théorie, à la partie civile de suivre l'avancement de son dossier et donne des informations utiles sur la procédure.

<sup>88</sup> <https://www.justice.fr/>

### 4.3 Faire que « l'enquêteur enquête »

L'allègement des missions « périphériques » exécutées par les services d'investigation et la mise en œuvre de certaines mesures de simplification de la procédure pénale doivent permettre de recentrer les missions des enquêteurs sur l'enquête policière (4.3.1). Par ailleurs, des outils numériques performants, des marges de progression en matière de police technique et scientifique et de renseignement criminel ainsi qu'une plus grande conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle doivent faciliter l'exercice des missions des enquêteurs (4.3.2).

#### 4.3.1 Recentrer les missions des enquêteurs sur leur cœur de métier

##### 4.3.1.1 Alléger les « missions périphériques »

La question des « missions périphériques » est un sujet récurrent dans les relations des forces de sécurité notamment avec la Justice. Ces missions réalisées au profit de la Justice ou d'autres administrations sont considérées comme « *non prioritaires, déstabilisantes pour l'organisation des services, coûteuses et démotivantes* ». Le livre blanc évaluait le volume à 8,7% de l'activité totale de la police et à 3,2% de celle de la gendarmerie, en 2018.

- *La réalisation de tâches « annexes »*

Parmi les missions périphériques figurent des tâches annexes, que certains acteurs qualifient de « tâches indues ». Extrêmement chronophages, elles ne relèvent pas des missions principales des enquêteurs. On peut citer la prise en charge des scellés alors que la procédure a été transmise, les vacations funéraires, l'établissement des procurations électorales, etc. Les tribunaux judiciaires du ressort de la Cour d'appel d'Amiens constatent ainsi des refus fréquents d'exécuter ces missions de la part de la gendarmerie de la région des Hauts de France.

A ce titre, beaucoup d'acteurs de la Justice considèrent que l'exécution de ces tâches est neutre budgétairement, alors qu'elle représente de fait un coût humain, tout en reconnaissant que les juridictions ne seraient elles-mêmes pas en capacité de les prendre en charge. La DSPAP évalue à un ou deux effectifs par jour, soit 31 000 heures fonctionnaires, le gain en cas de transfert de la mission relative aux procurations. Cette problématique a trouvé peu de solutions, excepté pour les extractions judiciaires transférées au ministère de la justice.

- *Une pratique fréquente de la double audition à la demande de l'autorité judiciaire*

Alors que la loi habilite les personnels à réaliser des actes d'enquête autonome, notamment des auditions<sup>89</sup>, dès lors qu'il n'y a pas de recours à des mesures coercitives, les parquets demandent régulièrement aux forces de sécurité d'auditionner une nouvelle fois des mis en cause dans le cadre d'enquêtes réalisées par l'inspection du travail, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les douanes, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ou d'allocations familiales (CAF).

Depuis 2017, le ministère de la Justice a diffusé cinq circulaires visant à sensibiliser les parquets et les administrations disposant de certains pouvoirs de police judiciaire en vertu de

---

<sup>89</sup> Loi n° 2020-1672 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

lois spéciales afin que leurs agents s'en saisissent sans doubler avec une demande parallèle aux forces de sécurité intérieure, notamment en matière d'audition. Toutefois, il apparaît que les saisines des parquets locaux auprès des FSI persistent, nécessitant de renforcer le travail de sensibilisation au niveau local. Dans la continuité de la CNI, le DGPN a saisi à nouveau le ministère de la Justice afin de mettre en place un groupe de travail sur le sujet.

**Recommandation n°5 (DACG) : En lien avec les administrations concernées, éviter de faire réaliser des actes d'enquête par des OPJ des forces de sécurité lorsque des personnels d'autres administrations sont dûment habilités par la loi.**

#### 4.3.1.2 Mettre en œuvre certains leviers de simplification procédurale

Les ministères de l'intérieur et de la justice ont pris le 16 novembre 2018 une circulaire relative à la simplification de la procédure pénale à droit constant visant à limiter la durée des enquêtes et la constitution de stocks d'affaires pendantes.

La LOPMI du 24 janvier 2023 comprend plusieurs mesures, issues du Beauvau de la sécurité visant à « *alléger le formalisme procédural et simplifier la procédure pénale pour renforcer la fonction investigation* ». Le tableau n°23 en recense les principales dispositions.

**Tableau n°23 : Dispositions de la LOPMI en faveur de la simplification de la procédure pénale**

Mesure	Objet	Article concerné
<i>Saisies d'actifs numériques</i>	Permettre aux OPJ, sur autorisation du procureur ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques	3
<i>Visioconférence</i>	Possibilité de recourir à la visioconférence pour le dépôt de plainte	6
<i>TES</i>	Elargir le recours aux TES (agissements sectaires, viols, homicides sériels)	8
<i>Assistants d'enquête</i>	Création d'une nouvelle catégorie de police judiciaire, ces assistants seconderont les OPJ en réalisant des missions encadrées par le CPP, en lien avec la rédaction de la procédure	10
<i>PTS</i>	Suppression de la réquisition des services de PTS par les services de police et gendarmerie	11
<i>Sécurisation des procédures</i>	Éviter que l'absence de mention expresse au PV de consultation des fichiers de la décision d'habilitation de l'agent n'entraîne la nullité de la procédure	12
<i>Autorisations générales de réquisitions</i>	Extension du champ des autorisations permanentes du procureur à certaines infractions	13

Source : Cour des comptes, d'après LOPMI.

Enfin, dans le cadre du plan d'action issu des États généraux de la Justice du 5 janvier 2023, le garde des sceaux a annoncé un programme de « refonte à droit constant du code de procédure pénale ».

## 4.3.2 La recherche de meilleures conditions d'exercice pour les enquêteurs

### 4.3.2.1 Faciliter le travail des enquêteurs grâce à des outils numériques performants

Rattaché à la DCPJ, le département des technologies appliquées à l'investigation (D@TA-i) a réalisé une cartographie réalisée par le Dat@\_i (cf. annexe n°17), qui vise à sensibiliser les enquêteurs sur l'ensemble des outils auxquels ils peuvent recourir.

Cette cartographie permet aussi de se représenter les besoins de l'enquêteur. Au cours d'une enquête, ce dernier peut tout à la fois :

- être destinataire de signalement d'infractions pénales (Pharos, PPEL, etc.) ;
- activer des outils d'aide à l'enquête (CORAIL, NATINF, etc.) ;
- consulter, s'il y est habilité, des fichiers relatifs aux objets (FOVES, FVA, etc.) ou aux personnes (FSPRT, FIJAIT, FAED, FNAEG, etc.) ;
- demander des coopérations européennes (EURODAC, NSIS, etc.) et internationales (Interpol) ;
- rédiger ses procédures (LRP, IGAV, TAJ, etc.) ;
- piloter, le cas échéant, l'information opérationnelle et la gestion de crise (PEGASE 2, SARBACANE, etc.).

#### **Les chantiers numériques portés par le Dat@-i en matière d'outils à l'investigation de masse**

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et rattaché à la DCPJ, le département des technologies appliquées à l'investigation (D@TA-i) regroupe toutes les missions concourant aux projets et aux enjeux numériques. Il porte plus particulièrement des outils ou des projets pour l'ensemble de l'investigation, dans une logique métier de maîtrise d'ouvrage ou d'aide à maîtrise d'ouvrage en associant les directions métiers.

La DCPJ a toujours porté des projets pour l'ensemble de la DGPN, et au-delà (par ex. création du FPR, FOVeS ou TAJ, développés avec la gendarmerie). Plus de la moitié des projets actuellement suivis concerne l'ensemble des services d'investigation de la police nationale, dont des projets particulièrement structurants (LRPPN, TAJ, FPR, FOVeS, GASPARD, MERCURE, ou NSIS).

Le D@ta-i travaille également avec la DGGN, sur le projet « IRC » (interface de recherche centralisée). Ce projet de simplification de la demande de recherche de l'enquêteur multi fichiers en « hit / no hit » vise à éviter la requête multiple d'une même information dans plusieurs systèmes d'information, représentant un gain de temps pour l'enquêteur. Il en va de même pour le projet « RIB » (réquisition des informations bancaires) dont l'objet est de dématérialiser les réquisitions aux établissements bancaires.

Les outils numériques spécifiques aux métiers de l'investigation représentent des gisements de productivité pour l'enquêteur. Ils peuvent favoriser le recentrage sur son cœur de métier, en facilitant l'enquête et en exploitant des données, avec le développement de l'intelligence artificielle. Par ailleurs, le déploiement des outils de mobilité pour les gendarmes (PC Ubiquity<sup>90</sup>) et les policiers (NOEMI) ainsi que des smartphones et tablettes NEO<sup>91</sup> peut contribuer à une meilleure qualité d'accueil de la victime en passant d'une logique de guichet à une logique de « pas de porte ». Ils peuvent favoriser un dépôt de plainte « hors les murs » (à domicile ou à l'hôpital). De même, la possibilité de recourir à des entretiens en visioconférence,

<sup>90</sup> Selon la DGGN, 44 300 PC Ubiquity sont actuellement déployés sur le terrain et en états-majors.

<sup>91</sup> 160 000 terminaux NEO 2 ont été déployés en 2022, 60 000 appareils supplémentaires seront déployés en 2023.

avec l'accord de la victime, constitue une piste intéressante pour favoriser, par exemple, l'offre disponible pour la victime en zone rurale. Enfin, l'offre des applications « métiers »<sup>92</sup> consultables par les enquêteurs en mobilité doit faciliter le travail des enquêteurs.

Ces outils peuvent représenter un risque dès lors qu'ils ne sont pas connus, insuffisamment maîtrisés ou obsolètes. Emblématique d'un environnement de travail très perfectible, notamment dans la police, le logiciel de rédaction des procédures (LRPPN), ainsi que l'a décrit la Cour dans son audit flash du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>93</sup>, est un outil totalement dépassé et obsolète.

L'échec de Scribe, qui devait le remplacer, éloigne d'autant l'horizon de déploiement d'une solution technique et performante améliorant le travail de tous les jours des enquêteurs. Plus généralement, le ST(SI)2, service sous la double tutelle du DGGN et du DGPN, mais localisé dans les locaux de la DGGN, devait favoriser les synergies entre les deux forces. Dans son rapport de 2018 sur le ST(SI)<sup>294</sup>; la Cour relevait que ce service « *permet de mutualiser la plupart des procédures communes à la satisfaction des deux directions générales* », même si « *il a parfois été reproché au ST(SI)<sup>2</sup> de faire converger les applications en partant de celle mise en œuvre par la gendarmerie (et qui y donne satisfaction), ce qui conduirait à méconnaître les spécificités des services de police* ». La mise en place de l'« agence numérique des forces de sécurité intérieure », prévue dans la LOPMI, constitue une opportunité pour renforcer la convergence des outils informatiques et s'assurer d'une plus grande interconnexion des outils des deux forces, que la Cour a recommandé à plusieurs reprises.

En dépit de l'échec du projet Scribe, la procédure pénale numérique (PPN), qui consiste à définir à droit constant une procédure pénale intégralement numérique depuis l'acte d'enquête initiale jusqu'à l'exécution de la peine et l'archivage, est en cours de déploiement<sup>95</sup> et doit également contribuer, à terme, à faciliter l'exercice des missions de police judiciaire.

**Recommandation n° 6 (SGMI, DGPN, DGGN) : Améliorer l'environnement de travail numérique de l'enquêteur grâce au déploiement d'outils de mobilité et de rédaction des procédures rénovés.**

#### 4.3.2.2 Des marges de progression pour les outils d'aide à l'investigation

- *La police technique et scientifique*

La police technique et scientifique (PTS) n'est plus réservée aux affaires exceptionnelles et occupe une place importante pour concourir à la manifestation de la vérité lors d'une enquête. Ainsi, les aveux d'un mis en cause doivent être corroborés par des preuves d'enquête, recueillies en partie grâce à la PTS. Il n'existe pas d'indicateur permettant de mesurer sa contribution à la

<sup>92</sup> Plusieurs applications sont accessibles depuis un poste mobile : PHAROS, Thésée, CRIM'IN (application de gestion des scènes d'infractions), Suivi Balises ou CARTOFAST (outil de cartographie des points de deal).

<sup>93</sup> *Le programme SCRIBE*, audit flash, juillet 2022

<sup>94</sup> *Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur*, observations définitives, octobre 2018

<sup>95</sup> En avril 2022, la cinquième vague était en cours et PPN était déployée dans 46 juridictions, avec une prévision de 52 juridictions pour le mois de juin 2022. Le déploiement devrait être terminé sur la totalité des tribunaux judiciaires et le périmètre infractionnel prévu d'ici la fin 2024.

résolution d'une affaire<sup>96</sup>. Toutefois, la qualité du service rendu aux usagers et son apport pour les enquêtes sont reconnus unanimement. Le SNPS a mis en place un comité des usagers<sup>97</sup> qui se réunit annuellement et a, notamment, pour but d'évaluer la satisfaction. Les enquêtes de satisfaction des utilisateurs de la PTS, qui accompagnent chaque saisine du SNPS ou de l'IRCGN, attestent du reste d'un taux de satisfaction en 2021 respectivement de 92 % (pour un taux de réponse de 25 %) et 96,8 %, (pour un taux de réponse de 17,7 %). Des délais de traitement jugés trop longs figurent au rang des insatisfactions relevées à plus de 80 %.

La Cour relevait en 2016 que les deux forces évoluaient en la matière en parallèle. C'est toujours le cas aujourd'hui, malgré la préconisation de créer, à moyen terme, un service de la PTS commun aux deux forces<sup>98</sup>. Or, en dépit d'une rationalisation uniquement au sein de la police avec une réduction du nombre de plateaux techniques, en réponse à l'une des recommandations de la Cour<sup>99</sup> (cf. annexe n°18), le rapprochement entre les deux forces n'est toujours pas mis en œuvre, malgré le développement d'applicatifs communs<sup>100</sup>.

Le ministère de l'intérieur tente de remédier à cette absence de synergies. L'IRCGN consacre en 2021 16 % de son activité à des saisines de la police et le SNPS 22 % aux saisines gendarmerie (contre 14 % en 2016). A l'inverse, afin de relever les empreintes digitales en mobilité, les deux forces ont développé parallèlement un logiciel permettant de simplifier le relevé décadactylaire avec transmission direct aux services d'identification (logiciels ED pour la police et GENDK pour la gendarmerie). Un rapprochement entre ces deux solutions était en cours pour un montant de 600 000 €. Un développement commun initial aurait permis d'éviter cette dépense. Cet exemple illustre la nécessité d'un pilotage partagé de la PTS afin de gagner en efficacité. Le rapport de la Cour sur le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur<sup>101</sup> recommandait « *en s'appuyant sur la mise en place du service national de la police scientifique, de construire un dispositif de pilotage unifié de l'ensemble de la police technique et scientifique, en maintenant au meilleur niveau tant les capacités de traitement de masse que l'expertise hautement spécialisée* ». Cette recommandation demeure d'actualité.

- *Le renseignement criminel*

Il existe plusieurs outils en matière de renseignement criminel éclatés entre la DCPJ, la préfecture de police et la DGGN (cf. annexe n°7). Or, ces outils foisonnants ne communiquent pas entre eux, ni entre les deux forces ni au sein même de la police. En conséquence, l'utilisation de cet outil, dont l'intérêt réside dans la diffusion et le partage d'informations, apparaît sous-optimale. La Cour<sup>102</sup> et l'IGA dans son rapport sur les offices dressaient ce même constat de la nécessité de rapprochement des entités dédiées au renseignement criminel.

---

<sup>96</sup> LRPPN comporte une rubrique « aide à l'enquête » dédiée à la PTS, qui pourrait permettre de prendre en compte cet élément, mais elle est rarement remplie.

<sup>97</sup> Il est composé de représentants des directions métiers des deux forces et de la direction des services judiciaires.

<sup>98</sup> En 2018, la feuille de route relative à la PTS donnait également pour objectif « *l'optimisation de ses capacités par la mutualisation* ». Le livre blanc de la sécurité intérieure, en 2020, reprenait cette préconisation en prévoyant que le service à compétence nationale (SCN) PTS devait être commun à la police et à la gendarmerie.

<sup>99</sup> Cette réduction est également due à une question d'accréditation

<sup>100</sup> Crim'In, traitement de scènes d'infraction, Sigma, système d'indexation et de gestion massive de l'audiovisuel.

<sup>101</sup> *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2021

<sup>102</sup> *ibid*

**Recommandation n°7 (DGGN, DGPN, PP) : S’assurer de la diffusion et des échanges d’informations entre les services ayant besoin d’en connaître, grâce à la mise en place d’une interface destinée au renseignement criminel.**

#### **4.4 Des mesures récentes en matière de ressources humaines dont l’évaluation est prématurée**

Afin de favoriser l’attractivité et la fidélisation des enquêteurs, plusieurs mesures RH ont été mises en œuvre ou sont déployées (4.4.1) sans toutefois de structuration des parcours de carrière spécifiques aux métiers de l’investigation ou de conciliation avec d’autres objectifs RH. Une plus grande reconnaissance et valorisation du travail de l’enquêteur (4.4.3) ainsi qu’une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle (4.4.4) sont également nécessaires, les leviers statutaires et indemnitaires ne suffisant pas.

##### **4.4.1 Des outils statutaires et financiers pour favoriser l’attractivité et la fidélisation**

###### **4.4.1.1 Le levier statutaire : la réforme des voies d’avancement du CEA**

L’un des facteurs contribuant à une désaffection des métiers d’investigation réside dans une valorisation insuffisante et une reconnaissance professionnelle des enquêteurs moindre comparativement à d’autres filières, s’agissant du déroulé de carrière (avancement/promotion, mutations). Le livre blanc de la sécurité intérieure faisait état « *d’une gestion du corps d’encadrement et d’application de la police susceptible d’entraîner un sentiment d’incompréhension, voire de découragement des agents.* »

Issue du protocole de 2016, la réforme des voies d’avancement, intervenue en 2021<sup>103</sup> et applicable au titre de 2022, comporte deux objectifs.

Le premier vise à rendre plus lisible<sup>104</sup> un dispositif issu d’une sédimentation construite au fil des protocoles : quatre viviers coexistaient avec un système quasi-automatique de « reçus/collés », démotivant et inefficace.

Le second objectif visait à valoriser les métiers de l’investigation grâce à de nouvelles conditions d’accès à la promotion pour les agents OPJ. Les nouvelles conditions d’ancienneté permettent de prétendre à un avancement plus favorable que les autres filières. Pour le grade de major au choix, une ancienneté de 11 ans est requise pour un OPJ, contre 12,13 ou 20 ans de service pour les autres voies. Pour le grade de brigadier, 10 ans de services effectifs dans le corps sont requis. La contrepartie de ces « coupe-files » réside dans une affectation pour une

<sup>103</sup> Décret n° 2021-1249 du 29 septembre 2021 portant modification des procédures d’avancement au sein du corps d’encadrement et d’application de la police nationale.

<sup>104</sup> S’agissant de la simplification des voies d’avancement, trois examens professionnels sont créés par grade : un examen pour les OPJ, un examen par spécialité (paix publique, renseignement, immigration, ordre public) ouvert à tous les agents remplissant les conditions d’ancienneté, un examen réservé aux agents affectés dans les secteurs et unités d’encadrement prioritaires (SUEP). La réussite à l’examen professionnel entraîne l’inscription sur un tableau d’avancement dédié et les agents sont soumis à une durée d’affectation minimale en contrepartie.

durée minimale sur un poste cartographié OPJ. Le coût de l'avancement « accéléré » en brigadier était estimé la première année de la réforme à 2,74 M€ HCAS.

#### 4.4.1.2 Le levier financier : la réforme de la prime OPJ pour la police et la gendarmerie

Pour la police, où se concentre l'essentiel des difficultés, l'attribution de la prime OPJ<sup>105</sup> chez les CEA est désormais réservée aux seuls agents<sup>106</sup> détenant l'habilitation OPJ et affecté sur un poste cartographié (« OPJ exerçant »). L'arrêté ministériel le 1<sup>er</sup> juillet 2021, révisé en 2022, fixe la liste des postes d'OPJ du corps des CEA. En conséquence, le versement de la prime minorée (600 €), allouée jusque-là y compris aux agents n'exerçant plus les missions d'OPJ, sera supprimée au terme d'une période transitoire de deux ans visant à permettre à l'agent de se repositionner, le cas échéant, sur un poste cartographié. L'élaboration de la cartographie OPJ a un double objectif : l'adoption d'une trajectoire pour définir les besoins pluriannuels en OPJ et une lisibilité pour ceux qui sont désormais éligibles à la prime OPJ.

Le montant de cette prime a été revalorisé une première fois, de 20 %, (de 1 080 € à 1 296 € ; soit 216 € supplémentaire par an), à l'issue du protocole du 19 décembre 2019 puis doit être à nouveau revalorisée de 16 % pour atteindre 1 500 € en 2023. Le protocole de mars 2022 prévoit l'extension de la prime OPJ aux commissaires et officiers. Si la pertinence de cette mesure ne semble pas établie pour les premiers, qui bénéficient d'autres primes liées aux sujétions, cette mesure peut conduire les officiers à se porter davantage candidats à des fonctions d'encadrement d'unités d'investigation.

Chez les gendarmes, la prime OPJ<sup>107</sup> est scindée entre une prime de base de 600 € annuels et une prime majorée de 696 € annuels. Toutefois, le champ d'application de la prime minorée est particulièrement large puisqu'elle bénéficie aux officiers et sous-officiers ayant la qualité d'OPJ, ainsi qu'aux sous-officiers « *titulaires d'un titre professionnel permettant de concourir à l'avancement au grade de maréchal des logis-chef* ». La prime est attribuée aux officiers et sous-officiers du corps technique et administratif, qui n'ont pourtant pas la qualité d'OPJ. La prime majorée est attribuée à l'ensemble des officiers et sous-officiers ayant la qualification d'officiers de police judiciaire et habilités par le parquet.

En conséquence, la prime OPJ bénéficie à un tiers des gendarmes contre 12 % des fonctionnaires de police pour un coût de 23 M€. En vertu du principe de parité, la revalorisation obtenue pour la police a été appliquée à la gendarmerie, mais sans qu'elle ne soit réservée aux seuls OPJ exerçant. Cette situation crée une distorsion très favorable aux gendarmes, qui bénéficient d'une mesure d'attractivité censée répondre à des difficultés qu'ils ne rencontrent pas et dont ils n'appliquent pas les contreparties.

Il convient que la gendarmerie prenne les mesures nécessaires pour « *éteindre le versement de la prime spéciale (...) pour les gendarmes n'exerçant pas effectivement les prérogatives liées à cette habilitation* », comme elle s'y est engagée auprès de la direction générale de l'administration et de la fonction publique le 16 avril 2021 dans un délai de deux ans. Ce travail de cartographie a déjà été réalisé par la DGGN et concernerait 33 544 postes OPJ habilités. Le dispositif indemnitaire de la gendarmerie mérite d'être clarifié, d'une part, en

<sup>105</sup> Instituée par le décret n°2016-1261 du 27 septembre 2016 et son arrêté d'application.

<sup>106</sup> Le décret conditionne également l'octroi de cette prime aux formateurs à la qualification d'OPJ.

<sup>107</sup> Décret du 26 mai 1954

dissociant la prime spéciale OPJ des dispositions relatives aux parcours de carrière et, d'autre part, en réservant la revalorisation de la prime spéciale OPJ aux seuls militaires OPJ exerçants.

**Recommandation n°8 (DGGN) : Comme dans la police, réserver la prime spéciale octroyée aux OPJ aux seuls militaires exerçant effectivement les missions d'OPJ.**

#### 4.4.1.3 Les enjeux liés au recrutement des OPJ

- *Pour les gardiens de la paix et les sous-officiers*

Alors que le ministère projette des besoins importants (8 000 OPJ supplémentaires d'ici 2027), deux mesures sont en cours de déploiement.

La loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure et son décret d'application n°2022-1113 du 3 août 2022 prévoit que les fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationales retraités servant dans la réserve opérationnelle, qui disposaient de la qualité d'OPJ, puissent conserver cette qualité pour une durée de cinq ans. Par ailleurs, la LOPMI a prévu de former tous les policiers et gendarmes aux fonctions d'OPJ dès la formation initiale. Une préparation des élèves gardiens de la paix et sous-officiers sera instaurée dès leur formation initiale pour préparer la qualification d'OPJ. La condition d'ancienneté de trois ans de service requise jusque lors pour présenter l'examen OPJ sera supprimée tout en conservant une durée de 30 mois de services effectifs à compter de leur entrée en formation initiale dont au moins six mois en tant qu'APJ. La préparation au bloc OPJ n'existe actuellement que pour les agents titulaires dans le cadre de la formation continue (qui subsistera). Le nouveau dispositif ne modifie pas le contenu et les modalités de l'examen d'OPJ.

La réforme n'étant pas encore entrée en vigueur, il n'est pas possible d'en mesurer les effets même si l'accroissement de l'enseignement en matière de police judiciaire en école va dans le bon sens. Dans l'étude d'impact du projet de LOPMI, le nombre des élèves gardiens de la paix qui obtiendront le premier module est estimé à 65 %. Outre l'augmentation des coûts liés à l'allongement de la durée de la formation initiale, des coûts liés au recrutement de formateurs OPJ pour assurer les nouveaux modules (dont le besoin est estimé à 38), aux frais de déplacement et de séjour pour les stages ainsi que de location de salles pour assurer le module 2 pour la police sont estimés par la DCRFPN entre 1,12 M€ et 1,87 M€. Enfin, dès lors que la gendarmerie organisera, comme dans la police, deux sessions d'examen du bloc OPJ, aujourd'hui organisé annuellement au plan national, la question d'une mutualisation de certains modules de formation et de l'organisation des épreuves mérite d'être posée bien que la formation préparatoire n'y soit pas obligatoire contrairement à la police.

- *Pour les personnels d'encadrement*

Les corps d'encadrement rencontrent des enjeux spécifiques en matière de détection des talents et d'intégration de profils hyper-spécialisés. L'enjeu de diversification des profils se pose avec une acuité particulière dès lors que les missions d'investigation et « l'esprit policier » nécessitent une curiosité et une créativité, qualités qui peuvent s'éroder avec des profils uniformes. Or, les données de la DCRFPN et des écoles attestent d'une forte représentation de juristes chez les élèves policiers. La gendarmerie a pris la mesure de cet enjeu en recrutant depuis plusieurs années des profils ingénieurs, avec une vingtaine d'officiers recrutés sur titre par an, le recrutement en sortie des grandes écoles militaires, l'instauration depuis 2021 d'un

concours universitaire scientifique d'entrée à l'école des officiers de la gendarmerie nationale (10 places) ou encore le recrutement de contractuels sur des compétences très spécifiques (une cinquantaine d'officiers commissionnés). Ces profils viennent alimenter les services d'excellence scientifique (ST(SI)<sup>2</sup>, gendarmerie scientifique).

Tout en conservant des épreuves à dominante juridique (droit pénal, procédure pénale), la réforme des épreuves des concours, par exemple avec la création d'épreuves à vocation technique, ou la création de voies d'accès parallèles, en recourant à l'admission sur titre ou en créant un concours réservé pour les docteurs, sont des pistes qui méritent d'être approfondies.

#### 4.4.1.4 L'acquisition et le maintien des compétences par la formation continue

Dans la continuité du rapport sur la formation des policiers<sup>108</sup>, la question de la formation continue en matière de police judiciaire constitue un sujet clé. Il s'agit de s'assurer, d'une part, de l'acquisition d'un socle minimal de compétences requises dans un contexte exigeant et, d'autre part, de la capacité à anticiper les compétences pour faire face aux nouvelles formes de délinquance, notamment pour des contentieux spécialisés (délinquance économique et financière, cyber), et aux évolutions de la procédure pénale.

En matière de formation continue, deux enjeux coexistent : d'abord, les agents doivent se former régulièrement au moyen d'une offre de qualité. D'après l'analyse réalisée en annexe n°19, des efforts doivent être poursuivis. En matière d'investigation, la part des personnels formés reste faible dans les deux forces, la formation continue étant souvent vécue comme une contrainte par la hiérarchie. Or, cette dernière a un intérêt à veiller à ce que les connaissances des personnels soient adaptées et actualisées et leurs pratiques régulièrement évaluées. A ce titre, la recommandation générale de la Cour dans le rapport sur la formation des policiers visant à faire de la réalisation des objectifs de formation de leurs agents un critère d'évaluation des cadres à tous les niveaux retrouve son actualité.

Ensuite, l'organisation de formations communes aux deux forces, modeste, mériterait d'être développée. La mise en place d'une école de formation « cyber » au ministère de l'intérieur annoncée dans le cadre de la LOPMI constitue une piste d'évolution positive.

**Recommandation n°9 (DGGN, DGPN) : Développer les formations communes aux deux forces en matière d'investigation ; identifier les formations qui pourraient être ouvertes à des personnels d'autres administrations habilités à réaliser des actes d'enquête.**

#### 4.4.1.5 Définir un parcours de carrière spécifique des métiers de l'investigation qui s'inscrive dans une stratégie RH cohérente

Au-delà d'un état des lieux en matière RH parcellaire et éclaté (cf. point 3.2), aucune réflexion plus large ou analyse n'a été menée à ce stade sur la définition d'un parcours de carrière cohérent pour ceux qui choisissent les métiers de l'investigation dans la police.

<sup>108</sup> *La formation des policiers*, Communication à l'Assemblée nationale, février 2022.

L'analyse des mesures prises récemment en matière RH pose la question de la capacité de la DGPN à articuler l'ensemble de ses objectifs RH, tandis que la temporalité des réformes successives ne permet pas de mesurer les effets sur l'attractivité de la filière investigation, voire en neutralise certains effets.

Dans le cadre de la réforme des voies d'avancement de 2021, aucune réflexion n'a été menée sur les effets de seuil pour ceux qui accéderont très vite aux grades sommitaux et se retrouveront sans perspectives. De plus, le protocole RH du 2 mars 2022 prévoit de fusionner les deux premiers grades. La refonte de la grille indiciaire (gardiens et brigadiers) aura donc un impact neutralisant le premier étage de la réforme de 2021 de l'avancement automatique au grade de brigadier. Enfin, l'analyse d'autres dispositifs (classement de certaines circonscriptions en zone « secteurs et unités d'encadrement prioritaire, SUEP ) en matière d'avancement ou indemnitaires au sein de la police, notamment en Ile-de-France (cf. encadré) neutralisent les mesures favorisant un avancement accéléré pour ceux qui ont la qualité d'OPJ.

#### **Une sédimentation des primes de fidélisation en région parisienne**

Le paysage indemnitaire applicable aux actifs en Ile-de-France ne s'est pas simplifié depuis la recommandation de la Cour dans le rapport public thématique sur la préfecture de police de 2019 avec la superposition de trois grands dispositifs : indemnité de fidélisation et son complément ; indemnités compensatoires de sujétions spécifiques (CEA, ICSS) et pour sujétions exceptionnelles (officiers et commissaires, ISE ; prime de fidélisation instaurée en 2020 pour tous les agents exerçant de façon permanente en Seine-Saint-Denis d'un montant de 10 000 au terme de cinq années de services effectifs.

L'augmentation de l'indemnité de fidélisation<sup>109</sup> par paliers depuis 2016<sup>110</sup> semble jouer un effet positif en faveur de la progression des personnels actifs en police judiciaire depuis 2016. Selon la DCRPN, une progression de 10,3 % des actifs en police judiciaire par rapport au total des actifs est enregistrée sans que la Cour ait pu vérifier ce chiffre. Ces primes ne sont pas propres à l'investigation et répond à un enjeu de fidélisation sur un territoire où les conditions d'exercice sont dégradées.

La cartographie OPJ est un outil de projection des besoins en OPJ du CEA. Il n'est pas certain toutefois que cette seule mesure soit de nature à compenser la faible attractivité des métiers d'investigation, au regard des besoins formulés par les services généralistes (augmentation de 22 % des OPJ d'ici à 2023 par rapport à 2017 pour la DSPAP). Par ailleurs, la réduction des années d'ancienneté pour l'octroi de la qualité d'OPJ ne va pas dans le sens d'une demande en faveur d'une « professionnalisation » accrue des enquêteurs ayant acquis une expérience en matière de police judiciaire.

Enfin, pour répondre au faible taux d'encadrement intermédiaire, il n'existe pas d'analyse sur les besoins, notamment pour le corps des officiers, qui été fortement réduit après la réforme des corps et carrières de 2004. L'organisation d'un recrutement spécifique à la filière investigation, sur le modèle de ce qui existait préalablement à la réforme des corps et carrières de 1995 (recrutement des inspecteurs), a été écartée à l'issue de la CNI. Toutefois, la piste de la création de spécialités au sein du CEA et du corps des officiers mérite d'être étudiée afin de permettre à la police nationale de disposer à la fois d'OPJ en nombre suffisant tout en valorisant leur montée en compétences.

D'autres leviers pourraient être mobilisés. Par exemple et bien que des concours de gardien de la paix à affectation régionale en Ile-de-France imposent déjà une obligation

<sup>109</sup> Décret n°2017-455 du 30 mars 2017.

<sup>110</sup> Progression de 60 € par an entre 2017 et 2025 avec une majoration cumulée de 780 € pour un CEA en 2023.

statutaire d'affectation de huit ans au lieu de cinq ans, aucune durée minimale d'affectation visant à continger les départs dans les services généralistes n'est appliquée, autrement que sur la base d'un contrat moral avec le chef de service.

#### **La mise en place d'une future direction des ressources humaines et de soutien**

La réforme de l'organisation de la police nationale (cf. encadré p. 101) vise notamment à la mise en place d'une nouvelle direction des ressources humaines et de soutien (DRHS) en 2023. Cette nouvelle direction a vocation à regrouper la DCRPN et la DCRFPN ainsi que l'ensemble des services RH des DISA pour apporter un soutien RH harmonisé, là où les DISA sont actuellement chargées de la gestion RH des effectifs affectés dans chaque direction.

Cette professionnalisation accrue de la fonction RH devrait permettre de développer une vision plus qualitative et stratégique des filières « métiers », au premier rang desquels ceux de l'investigation. Elle devrait conduire à définir et anticiper les besoins ainsi qu'accompagner des parcours de carrière plus cohérents, notamment grâce à des passerelles entre les services des différentes directions qui restent aujourd'hui très cloisonnés. Dans l'une de ses contributions à la CNI, la DCPJ pointait comme principal irritant « *l'incapacité du système actuel à détecter les profils qui pourraient exprimer leurs talents dans l'investigation* ». A cet égard, le modèle développé par la gendarmerie permet une plus grande fluidité et le déroulé de perspectives en matière d'investigation.

Plus largement, la définition d'une identité commune à l'ensemble des enquêteurs de la police, sans remettre en cause les savoir-faire de certains services, devrait contribuer à renforcer l'attractivité des métiers de l'investigation avec un déroulement et des perspectives de carrière renforcés. Le développement de cette identité passe par un partage accru d'informations d'intérêt commun. La mise en ligne, le 8 décembre 2021 sur l'intranet DGPN, d'un portail de l'investigation issu des travaux de la CNI vise à pallier l'insuffisante circulation de l'information des enquêteurs. Le portail recense en un seul lieu l'ensemble de la documentation relative à l'investigation et disponible sur les divers intranets des DISA.

Enfin, les efforts récemment entrepris en faveur d'une meilleure connaissance et valorisation des métiers de l'investigation à destination du grand public doivent être poursuivis. Ainsi, la police nationale a récemment renforcé sa « *marque employeur* » grâce à son site devenirpolicier.fr qui se décline en quatre grandes missions (protéger, enquêter, intervenir et soutenir) puis en fiches métier<sup>111</sup>. Plusieurs actions sont également menées par le Service d'information et de communication de la police nationale (SICOP) dans un objectif de recrutement et d'amélioration de son image notamment auprès des jeunes : rencontre de la porte-parole de la police nationale avec des étudiants et participation à des salons de l'emploi public ; témoignages de policiers enquêteurs grâce à des tchats sur le site devenirpolicier.fr, immersions d'un « ambassadeur policier » dans les services opérationnels dont des services d'enquête diffusées sur les réseaux sociaux<sup>112</sup> ; valorisation quotidienne des « belles affaires » sur les réseaux sociaux.

<sup>111</sup> Chaque fiche métier (par ex. policier investigateur en cybercriminalité, policier adjoint chargé d'enquêtes en matière de petite et moyenne délinquance, technicien de PTS, etc.) décrit succinctement les missions, les conditions d'accès ou de sélection, le temps de formation. Elle renvoie à la rubrique « découvre les corps et les grades ». Elle est parfois agrémentée d'une courte vidéo avec des témoignages et permet pour certains métiers ; grâce à un live chat de poser directement sa question avec un agent exerçant le métier.

<sup>112</sup> 808 000 personnes suivent le compte « Police nationale » sur [TikTok](#) et 160 000 sur Snapchat.

**Recommandation n°10 (DGPN) : Structurer une filière des « métiers de l’investigation » pour construire des parcours de carrière cohérents et attractifs et mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).**

#### 4.4.2 Une plus grande reconnaissance et valorisation du travail de l’enquêteur

##### 4.4.2.1 Les relations avec l’autorité judiciaire et la valorisation du travail des enquêteurs

Le risque de perte de sens de l’utilité et de dévalorisation du travail et d’enquêteur se reflète également dans les relations avec l’autorité judiciaire. La CNI a relevé plusieurs problématiques à l’origine de certaines incompréhensions de la part des enquêteurs : insuffisance, inefficacité ou inadéquation de la réponse pénale ; manque d’information et de retour sur les suites judiciaires ; manque de clarté des politiques pénales ; prise en compte insuffisante des contraintes des enquêteurs par les magistrats, etc.

Plusieurs solutions permettraient d’apaiser ou de lever certains doutes. Informer plus systématiquement les enquêteurs des suites judiciaires, en particulier sur les affaires qui ont particulièrement mobilisé un groupe d’enquête, ou améliorer la connaissance réciproque des missions et des conditions d’exercice de chacun sont autant de bonnes pratiques qui méritent d’être étendues. A titre d’exemple, le tribunal judiciaire de Pontoise a mis en place un projet de juridiction qui conduit à des visites réciproques au sein de la DDSP et de la juridiction, couplés à des échanges entre policiers, greffiers, directeurs de greffe, magistrats du siège et du parquet.

En matière de mise en valeur de la résolution d’affaires importantes ou de rétablissement de certaines informations dans le cadre de la communication autour de l’enquête, le droit à communication du procureur (article 11 du code de procédure pénale) a été récemment modifié par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021. La nouvelle rédaction élargit ce droit à communication et autorise désormais une forme de communication de la hiérarchie policière, en matière d’enquête judiciaire, sous le contrôle et avec l’accord du Procureur.

##### 4.4.2.2 Un nécessaire réexamen de la notation des OPJ par les procureurs

La notation des OPJ, intervenant tous les deux ans et effectuée par le procureur général en vertu de l’article 19-1 du CPP, est un autre sujet récurrent des relations entre enquêteurs et autorités judiciaires et la valorisation du travail des premiers. Alors que, selon ce même article, elle est « *prise en compte pour toute décision d’avancement* », cette notation n’a de fait que peu d’impact sur la carrière des OPJ, laquelle suit une trajectoire classique à l’ancienneté récompensant peu les agents les plus méritants qui se seraient distinguer sur des affaires.

La notation des OPJ comprend une phase de pré-notation dévolue au procureur de la République et une phase de notation définitive qui revient au procureur général du lieu d’affectation de l’OPJ au moment de la notation. Cette notation est communiquée à l’autorité administrative chargée d’établir les propositions d’avancement de l’intéressé, qui ont lieu annuellement. Dans les faits, les parquetiers ou les magistrats du siège qui travaillent au quotidien avec les OPJ sont consultés. Une concertation préalable s’effectue souvent avec le supérieur hiérarchique. Les services du parquet disposent du logiciel Esabora, outil de gestion des dossiers des OPJ. Toutefois, lorsqu’il n’est pas déployé en juridiction, les notations sont rédigées sous format papier sans qu’aucune archive ne soit conservée. Par ailleurs, compte tenu

du nombre important d'OPJ à noter mais aussi des départs et arrivées réguliers sur le ressort territorial, plusieurs interlocuteurs indiquent que la fréquence des notations peut être plus espacée, tandis que le *turn over* conduit de fait à anonymiser les relations.

Dans son rapport de 2014<sup>113</sup>, la Cour recommandait de simplifier la procédure de notation des OPJ pour la réserver aux chefs des formations d'enquête, le parquet conservant le droit de signaler les insuffisances les plus problématiques. Dans la mesure où aucune conséquence n'est tirée de la notation faite par le parquet en matière de reconnaissance professionnelle d'un OPJ, en particulier pour l'avancement, et qu'elle génère une charge supplémentaire pour le parquet, elle pourrait être adaptée dans une approche davantage managériale. Rattacher la procédure de notation aux chefs des formations d'enquête ; tout en laissant un « droit de regard » du procureur de signaler les insuffisances comme les performances individuelles, donnera plus de sens et de pertinence à la notation proposée car elle sera formulée au regard des éléments observés au plus proche de l'agent évalué<sup>114</sup>. La DACG a néanmoins indiqué être réservée sur cette évolution alors que plusieurs procureurs rencontrés dans le cadre de l'instruction et la CNPR s'y sont montrés favorables.

**Recommandation n°11 (DACG, DGPN, DGGN) : Procéder à une modification du code de procédure pénale afin de confier la notation des OPJ à leurs supérieurs hiérarchiques, tout en conservant la possibilité pour le procureur de faire part de ses observations sur la manière de servir des agents.**

#### 4.4.3 Une meilleure conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle

Les métiers de l'investigation, plus que d'autres métiers notamment ceux de voie publique, soulèvent un enjeu de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle que les nouvelles générations ne sont plus prêtes à sacrifier. Ces métiers nécessitent une grande disponibilité et réactivité de la part des enquêteurs (par ex. au moment des auditions ou gardes à vue), difficilement compatibles avec la prise en compte des besoins personnels.

A ce titre, s'agissant des cycles de travail dans les services d'investigation, la DCSP fait part d'un retour très satisfaisant des 57 groupes d'appui judiciaire (GAJ) et des 15 services de nuit départementaux qui ont choisi de travailler selon un cycle binaire (en 11h08 ou 12h08) plutôt qu'un régime hebdomadaire avec permanence et/ou astreinte. La durée de vacation est certes longue mais ce régime favorise une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Aucun de ces services n'a demandé un retour en arrière ; par ailleurs, la DCSP constate un taux d'absentéisme moindre et une baisse des heures supplémentaires générées. La Cour n'a toutefois pas eu accès aux données permettant d'étayer ces constats.

Bien que le télétravail se prête peu aux métiers de l'investigation en raison de la nature des missions effectuées en équipe et de la flexibilité requise pour effectuer certains actes d'enquête (surveillance, interpellation), une expérimentation est en cours dans plusieurs services de la DSPAP depuis septembre 2021. Il en ressort un premier bilan mitigé pour les motifs indiqués *supra* et du fait de dotations en ordinateurs NOEMI insuffisantes. Toutefois, les fonctionnaires l'ayant expérimenté louent une plus grande productivité sur des tâches

<sup>113</sup> Recommandation n°13 du rapport de la Cour des comptes sur la police judiciaire.

<sup>114</sup> La grille d'évaluation DGGN qui ne comporte pas de critère d'évaluation sur la PJ devrait être adaptée.

susceptibles d'être effectuées en télétravail, essentiellement la rédaction d'actes de procédure, un gain en termes de temps de transport ainsi qu'un outil de mobilité très apprécié car l'ordinateur est plus puissant et permet d'acter directement sur le terrain. Aucune réflexion similaire n'est développée au sein de la gendarmerie dès lors que les militaires exerçant au sein des unités se voient attribués un logement concédé par nécessité absolue de service et résident au plus près de leur lieu de travail.

Enfin, pour répondre à la cherté du logement en région parisienne des actions en matière d'aide au logement pour certains publics prioritaires sont menées (réservation de logements sociaux ou prêt à taux zéro du ministère de l'intérieur).

Pour renforcer l'attractivité des métiers de l'investigation et redonner du sens au parcours des agents, la police a adopté récemment plusieurs mesures indemnitaires et statutaires spécifiques, dont les effets préférentiels peuvent être neutralisés par d'autres dispositifs adoptés par la suite. Les outils statutaires et indemnitaires ne constituent à cet égard qu'un outil parmi d'autres. Ils doivent être accompagnés d'une réflexion plus large, à ce stade, insuffisante, sur les conditions de travail, d'accès au logement ou encore les relations avec l'autorité judiciaire.

## 4.5 Le projet de réforme annoncée de la police nationale

### 4.5.1 La genèse de la réforme remonte au livre blanc de la sécurité intérieure

Annoncée dès le livre blanc de la sécurité intérieure en 2020, la réforme de l'organisation de la police nationale a été confirmée par le Président de la République dans son discours de clôture du Beauvau de la sécurité le 14 septembre 2021. Elle ne concerne pas à ce stade la préfecture de police de Paris qui compte pour 20% de la délinquance nationale (et une part plus importante du « haut du spectre »).

Sur le modèle des directions territoriales de la police nationale (DTPN) d'outre-mer, créées en 2020, la réforme consiste en un double mouvement : d'une part, créer cinq grandes filières (police aux frontières, renseignement territorial, police judiciaire, sécurité et paix publiques, ressources humaines, finances et soutien), pilotées au niveau central par une direction nationale (DNPJ pour la police judiciaire), et d'autre part, unifier la gouvernance des différents services de la police nationale présentes localement sous l'autorité d'un directeur départemental unique, à l'échelle du département avec la création des directions départementales de la police nationale (DDPN).

Selon la DGPN, trois objectifs principaux guident cette réforme : (i) optimiser la coordination opérationnelle de la police en favorisant les liens interservices selon une logique métier ; (ii) améliorer la gouvernance territoriale grâce à un commandement unifié ; (iii) rendre l'action de la police plus lisible pour les partenaires locaux et la population.

#### **La recommandation de la Cour en 2014 sur l'organisation de la police judiciaire**

Dans ses observations définitives de 2014 relatives à la fonction de police judiciaire, la Cour relevait déjà que les effectifs des antennes de police judiciaire n'étaient pas corrélés à leur niveau d'activité et qu'il existait un cloisonnement entre les équipes d'enquêteurs de la PJ et de la sécurité publique. Le

dispositif des antennes de police judiciaire constituait ainsi l'un des exemples du caractère perfectible de l'articulation des missions de police judiciaire remplies par les services territoriaux de la DCPJ et de la DCSP, justifiant une restructuration en vue d'une allocation plus efficiente des moyens d'enquête de la police nationale, voire la fermeture de certaines antennes de PJ implantées dans des villes dotées d'une sûreté urbaine où le niveau de criminalité est relativement peu élevé ou dans des zones de gendarmerie.

Elle recommandait ainsi d'« étudier la mise en œuvre d'une réforme de l'organisation territoriale de la police visant à intégrer au sein d'un même réseau les services de la sécurité publique et de la police judiciaire en les dotant localement d'un commandement commun selon le modèle en vigueur à Paris et dans sa petite couronne ».

#### **4.5.2 Des expérimentations dont il est difficile de tirer des résultats probants ; de fortes réserves formulées par les personnels de la police judiciaire et l'autorité judiciaire**

La réforme de l'organisation de la police nationale a fait l'objet d'une expérimentation dont il est difficile de tirer un bilan, rendant malaisé l'engagement d'une concertation.

Des directions territoriales de la police nationale (DTPN) ont été créées en outre-mer, en deux vagues fin 2019 (Guyane, Mayotte, Nouvelle-Calédonie) et 2021 (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Polynésie). Puis, à compter de janvier 2021, la création de directions nationales de la police nationale (DDPN) était expérimentée en métropole dans trois départements (Pas-de-Calais, Savoie, et Pyrénées Orientales), avant d'être étendue à cinq nouveaux départements (Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin) à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022.

L'accélération de la mise en œuvre de la réforme à l'été 2022 a suscité des inquiétudes, en l'absence d'un premier bilan des expérimentations réalisé par la DGPN ou d'une présentation de la nouvelle organisation projetée. Des préoccupations, de plusieurs ordres, ont ainsi été relayées à l'automne 2022 par les enquêteurs de la PJ, principalement concernés et qui se sont constitués le 17 août en association nationale de la police judiciaire (ANPJ) regroupant deux tiers des enquêteurs de la DCPJ, et par des magistrats (conférence nationale des procureurs de la République, association française des magistrats instructeurs) :

- alors que la police judiciaire est actuellement organisée au niveau zonal et supra-départemental, l'échelon départemental ne constituerait pas selon les opposants à la réforme l'échelon le plus pertinent pour lutter contre des phénomènes de criminalité organisée ; ils craignent de perdre leur autonomie, leur permettant d'intervenir hors du département et de se coordonner entre équipes disséminées sur le territoire.
- la réforme conduirait à l'absorption des moyens et effectifs dévolus actuellement à la police judiciaire de moyen ou haut du spectre, au bénéfice du traitement de la petite et moyenne délinquance pris en charge par les services de la sécurité publique.
- le risque d'interférence du pouvoir administratif dans le déroulé des enquêtes les plus sensibles serait renforcé, dès lors que les services seront intégrés sous commandement unique.
- l'autorité unique d'un directeur départemental, dont les missions et l'évaluation sont actuellement orientées vers les thématiques d'ordre public, fait un arbitrage et une mobilisation accrue des effectifs des futurs DDPN sur ces sujets, au détriment du traitement de la criminalité organisée, moins visible sur le court-terme.
- enfin, les magistrats formulent des réserves s'agissant du respect de leurs prérogatives, notamment la liberté de choix du service enquêteur.

Une mission conjointe des trois inspections générales - Inspection générale de l'administration (IGA), de la police nationale (IGPN) et de la justice (IGJ) - a été chargée de tirer les enseignements des expérimentations. De plus, deux missions d'information des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ont récemment rendu des rapports<sup>115</sup> sur le sujet.

Le rapport<sup>116</sup> des inspections, publié le 1<sup>er</sup> février 2023, note certes « *une réforme concluante, dont les potentialités doivent être davantage exploitées* » dans les directions territoriales créées en outre-mer : meilleure circulation de l'information avec une vue d'ensemble sur la situation du territoire, capacité de faire travailler ensemble plusieurs services jusque-là cloisonnés, repositionnement des services sur leur cœur de métier (par exemple, le transfert de certaines tâches entre filières). Toutefois, elle relève en métropole « *un bilan contrasté* » et « *une portée limitée* » en raison d'une expérimentation à droit constant, d'un cadrage initial insuffisant, d'une temporalité trop courte pour juger des premiers effets dans les cinq nouveaux départements expérimentateurs et d'un climat social difficile. A l'exception des départements de la Savoie et du Haut-Rhin, le rapport estime que « *les mesures prises sont trop limitées pour que leur impact puisse être imputé de façon certaine à l'expérimentation* » et que « *d'une façon générale, la dynamique enclenchée à compter de mars 2022 pour les cinq départements de la seconde vague s'est focalisée dès juin 2022 sur l'élaboration d'organigrammes-cibles, sans plus chercher à faire progresser dans les faits l'expérimentation* ».

Par ailleurs, les inspections, qui avaient pour mandat de formuler des recommandations pour la mise en œuvre de la réforme, n'ont pas eu « *connaissance des projets d'organigrammes et de doctrines en cours d'élaboration, suspendus eux-mêmes à la remise du (...) rapport* », rendant l'exercice périlleux.

#### **4.5.3 Une réforme aux contours incertains, qui fait l'objet d'ajustements**

En l'état du projet de réforme, la filière judiciaire viserait à réunir au sein d'une même direction nationale les services de la DCPJ ainsi que ceux chargés de l'investigation de la DCSP et certaines unités de police judiciaire de la DCPAF, sous l'autorité d'un chef de la filière police judiciaire. Au niveau territorial, les ex-groupes d'appui judiciaire (GAJ) et une partie des sûretés urbaines resteraient sous l'autorité des commissaires des circonscriptions de sécurité publique, tandis que le niveau départemental (DDPN) regrouperait une partie des sûretés urbaines, les sûretés départementales ainsi que les services de la DCPJ lorsqu'ils sont présents. Le niveau zonal devrait accueillir les « appuis », actuellement placés sous la responsabilité de la DCPJ (BRI, GIR, SIAT, SIRASCO, PIAC, coordination de la PTS). Enfin, les services spécialisés de la DZPJ seraient rattachés à une DDPN tout en conservant une assise interdépartementale.

---

<sup>115</sup> Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la *réforme de la police judiciaire dans le cadre de la création des directions départementales de la police nationale*, 8 février 2023.

Rapport d'information de la commission des lois du Sénat, *La police judiciaire dans la police nationale : se donner le temps de la réussite*, 2 mars 2023.

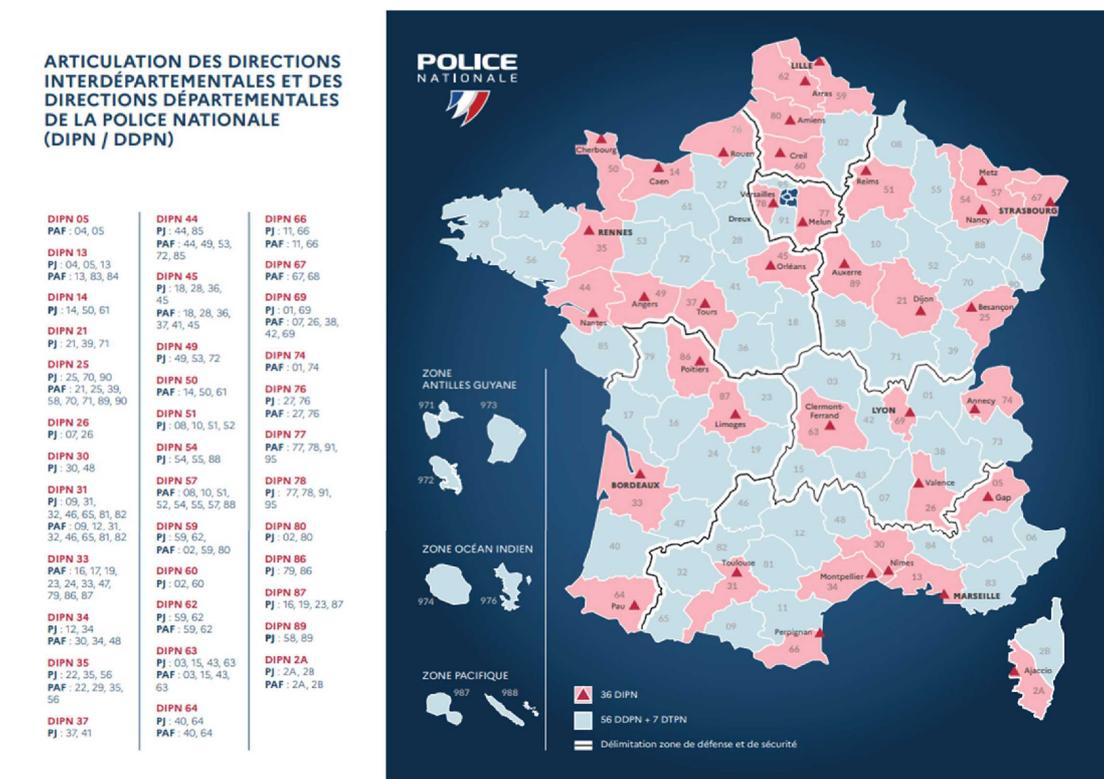
<sup>116</sup> Rapport n°002-23 de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale de la police nationale, « *Bilan de la création des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations des directions départementales de la police nationale* ».

Dans son courrier en date du 3 mars 2023 accompagné d'une carte (cf. carte n°4), le ministre de l'intérieur apporte plusieurs ajustements. D'une part, il indique que « la réforme s'effectuera sans modifier la cartographie des services exerçant des missions de police et aucun service de police judiciaire ne sera supprimé. » D'autre part, le principe « d'une organisation interdépartementale dans les territoires où la compétence s'exerce sur plusieurs départements », notamment s'agissant des services de police judiciaire serait retenu, conduisant à rattacher ces services à un directeur interdépartemental de la police nationale (DIPN). La réforme est également repoussée à fin 2023.

Par ailleurs, plusieurs précisions ont été communiquées par le ministère de l'intérieur : sanctuarisation des missions des offices, préservation de l'indépendance des investigations et du secret d'enquête, dépaysement de certains contentieux liés à la probité. Ces points doivent être encore être formalisés dans un projet de doctrine nationale de la police judiciaire, prévue pour l'été 2023. Enfin, la constitution d'un groupe de travail entre la DGPN et la préfecture de police est annoncée afin de réfléchir aux orientations de plus long terme pour l'Ile-de-France et la transposition de la réforme aux départements de petite et grande couronnes.

Ce faisant, la nouvelle organisation de la police en filière, telle qu'elle se dessine, se rapproche de celle de la gendarmerie, où les différents niveaux de saisine n'empêchent pas la constitution de cellules d'enquête dans un objectif de complémentarité et d'apport d'une expertise spécifique et où le niveau supérieur peut apporter des moyens humains en renfort ou reprendre certaines affaires pour décharger le niveau inférieur. La gendarmerie a toutefois regroupé et sanctuarisé ses moyens de police judiciaire spécialisée au niveau de la région avec un commandement distinct des groupements de gendarmerie départementale.

Carte n°4 : projet de réforme de l'organisation territoriale de la police nationale (DIPN et DDPN)



Source : Courrier du ministre de l'intérieur à l'attention des personnels de la DGPN du 3 mars 2023.

#### 4.5.4 Un projet de réforme aux effets difficiles à apprécier en l'état

Tout en se déclarant favorable à la création des DDPN, la mission des inspections souligne dans ses 19 recommandations les garanties nécessaires visant à sanctuariser les moyens et les missions des services en charge du traitement de la délinquance du haut du spectre, ainsi qu'à disposer d'un calendrier consolidé de l'ensemble des réformes en matière de sécurité.

La Cour relève trois écueils dans la conduite de ce projet.

- D'abord, il n'existe à ce jour aucun projet consolidé de la réforme (projet de doctrine, avant-projets de décrets modifiant l'organisation de la DGPN) qui présenterait la nouvelle organisation projetée. Aucun document de cadrage ne précise ainsi l'articulation entre les différents échelons.

- En l'absence de ce cadrage général, la réforme s'est cristallisée autour de la création des DDPN avec le sujet délicat de la réconciliation de deux cartographies des services - sécurité publique et police judiciaire - qui ne se superposent pas. Par ailleurs, la question de l'articulation des rôles du DDPN (autorité hiérarchique) et celle du chef de filière police judiciaire au niveau central (autorité fonctionnelle) n'a pas été clarifiée, ni celle de l'articulation avec l'échelon interdépartemental lorsqu'il existera. A cet égard, il est regrettable que la réorganisation de l'échelon central, qui conserverait un rôle de pilotage stratégique, n'ait été engagée qu'après l'annonce de leur généralisation des DDPN

- Le projet initial contenu dans le livre blanc se focalisait pourtant davantage sur la définition de grandes filières « métiers ». Il visait, pour ce qui concerne la filière investigation, à rassembler au sein d'une direction nationale unique le traitement d'une thématique aujourd'hui éclatée. De ce point de vue, le décroisement des services de la DCSP et de la DCPJ, qui jusque-là échangeaient peu et que la Cour appelait de ses vœux dans son rapport de 2014, peut développer des synergies, en termes de diffusion des bonnes pratiques, de formation et d'information. Enfin, la création d'une filière « métiers de l'investigation » peut favoriser la définition des parcours de carrières plus cohérents, que la Cour et l'ensemble des interlocuteurs auditionnés recommandent.

Pour autant, la réorganisation envisagée ne fera pas disparaître à elle seule les quatre grands défis structurels identifiés par la Cour dans le présent rapport : le traitement des procédures en souffrance, une allocation des effectifs plus cohérente avec l'activité des services, une attractivité en recul des métiers de l'investigation et le nécessaire maintien des savoir-faire pour lutter contre une délinquance qui évolue. Il convient par conséquent d'éviter que cette réforme ne soit mise en œuvre comme un simple « renfort » par les services spécialisés aux services de proximité. Si tel était le cas, il est à craindre que le phénomène de saturation des services généralistes ne s'étende à d'autres services.

C'est pourquoi il sera nécessaire que soient assignés aux futurs DDPN et DIPN des objectifs spécifiques en matière de police judiciaire, en lien avec l'autorité judiciaire, afin d'évaluer leurs résultats en ce domaine. Ceci éviterait un traitement prioritaire des problématiques d'ordre public et une mobilisation des moyens de la PJ uniquement sur les contentieux de masse ou sur des affaires au sein du département chef-lieu. La nomination de DDPN issus d'autres services que ceux de la sécurité publique pourrait également y contribuer.

Enfin, une politique de filière de la police judiciaire reste à construire sur le plan des ressources humaines, avec la définition de parcours de carrière plus cohérents donnant du contenu à cette notion de filière « métiers de l'investigation ». Des points restent également à préciser sur le plan organisationnel : qui assurera l'autorité fonctionnelle ou hiérarchique sur les services ? quelle place exacte sera donnée aux services interdépartementaux ? Comme l'ont signalé les inspections générales dans leur rapport de février 2023, ces questions spécifiques sur la police judiciaire s'inscrivent dans le contexte plus large d'une réforme presque générale de la police nationale, impliquant également les fonctions support (RH, budget, numérique, formation...). La Cour partage les préoccupations des inspections sur la nécessité d'articuler ces différents exercices.

Dans ce contexte, le calendrier du déploiement de la réforme à fin 2023 apparaît très ambitieux. Le travail à accomplir sur les plans réglementaire (adaptation des textes) et organisationnel est considérable. La nécessité de disposer d'une police pleinement opérationnelle pour les Jeux Olympiques à l'été 2024 est une contrainte supplémentaire à prendre en compte.

Sur le plus long terme, il paraît essentiel que l'État préserve des services de haut niveau aptes à lutter contre des réseaux de criminalité organisée de toute nature (drogue, traite des êtres humains...) aux capacités d'action en évolution permanente et aux moyens financiers considérables.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Face aux différents problèmes structurels relevés par la Cour, en particulier la saturation des services d'investigation de proximité dans la police, des dispositions ont été prises ou sont en cours de déploiement.*

*La réponse pour apurer les stocks dans les services généralistes ne saurait toutefois se limiter à des seuls renforts d'effectifs même si la projection d'un vivier d'enquêteurs en renfort dans les services les plus en difficulté est bienvenue. Pour revenir à un niveau de stocks acceptable (30 procédures par enquêteur), il faudrait multiplier les effectifs d'investigation de la DSPAP par cinq et ceux de la DCSP par trois. De même, l'absence de diligences et la généralisation des instructions pénales autorisant un classement sans suite pour traiter des faits qui pourraient faire l'objet de diligences ne sauraient constituer une solution satisfaisante en termes de service rendu à la victime et d'élucidation des faits. Elles conduisent en effet de fait, à niveau d'infraction équivalent, à une inégalité de traitement selon le territoire et l'engorgement des services. Enfin, la réorganisation territoriale de la police nationale n'est pas de nature à répondre à la situation durablement très dégradée du traitement de la délinquance du quotidien. D'autres leviers doivent être activés concomitamment.*

*Une première piste de solutions se trouve du côté de la régulation de l'activité de police judiciaire, qui passe au préalable par une meilleure connaissance de l'état des stocks grâce au développement d'outils de suivi. Le renforcement de l'encadrement de proximité est indispensable pour limiter les investigations aux actes strictement indispensables. Des leviers existent également en amont afin d'éviter l'engorgement des services généralistes par des dispositifs de traitement automatisé (pré-plainte en ligne, Thésée, projet de plainte en ligne), le développement de la médiation de proximité pour des faits ne présentant aucun caractère de gravité, ou encore les amendes forfaitaires délictuelles.*

*Une deuxième série de réponses a pour objectif de poursuivre les efforts menés en matière d'accueil et de prise en charge des victimes, en s'appuyant sur de nombreuses initiatives du terrain. Le ministère de l'intérieur, qui a développé plusieurs plateformes en ligne en direction des victimes, doit faciliter le parcours des victimes dans le dépôt et le suivi de leur plainte. Les impératifs de calendrier et les objectifs spécifiques de chaque projet ne permettent pas, à ce stade, d'avoir une vision globale de transformation numérique orientée au profit de la victime. Un effort de simplification de l'offre des téléservices disponibles doit être mené afin d'en faciliter le parcours. De même, le déploiement des outils numériques en mobilité doit permettre de passer d'une logique de guichet à une logique de « pas de porte ».*

*Une troisième série de solutions s'intéresse davantage aux conditions d'exercice des missions des enquêteurs. Le déploiement d'outils numériques plus performants (logiciels de rédaction des procédures) et le recours accru aux outils d'aide à l'investigation (PTS, renseignement criminel) sont des sources de gisements de productivité. Par ailleurs, l'allègement de certaines tâches périphériques doit permettre aux enquêteurs de retrouver du temps d'investigation pour que « les enquêteurs enquêtent ».*

*Plusieurs mesures RH visant à favoriser le recrutement, la formation et la fidélisation des enquêteurs sont en cours de déploiement (voies d'avancement, prime OPJ, réforme du « bloc OPJ »). Apprécier leurs effets apparaît à ce stade prématuré. Il n'est toutefois pas certain que ces mesures soient de nature à compenser la faible attractivité des métiers de l'investigation, au regard des besoins importants formulés par les services généralistes de la police. Les outils statutaires et indemnitaires ne constituent qu'un outil parmi d'autres en vue*

*de renforcer l'attractivité d'une filière. Ceux-ci doivent être accompagnés d'une réflexion plus large, à ce stade, insuffisante, en matière de définition de parcours ou de conditions de travail ou de pénibilité. Plus largement, les objectifs RH poursuivis par la police nationale méritent d'être clarifiés au regard de dispositifs parfois concurrents ou de temporalité des réformes très courte qui peuvent neutraliser les effets de certaines mesures. L'accent doit porter sur la définition de parcours de carrière cohérents, plus qualitatifs et spécialisés sur les métiers de l'investigation.*

*La réforme organisationnelle de la police nationale visant notamment à créer une filière intégrée de l'investigation, dont le calendrier apparaît très ambitieux, aurait mérité de s'appuyer davantage sur les expérimentations dont il est difficile de tirer un bilan. Le décloisonnement entre les services, qui jusque-là échangeaient peu et que la Cour appelait de ses vœux dans son rapport de 2014, peut développer les synergies et favoriser des réponses davantage coordonnées sur des problématiques de délinquance propres à un territoire. Le modèle intégré de la gendarmerie et, dans une moindre mesure, l'organisation de la préfecture de police à Paris apportent des éclairages intéressants. Toutefois, les problèmes structurels relevés par la Cour dans le cadre du rapport, en particulier la situation des services d'investigation de proximité dans la police et la crise multifactorielle de l'investigation, devront en tout état de cause reposer sur d'autres leviers que celui d'une mise à contribution des services spécialisés de la police judiciaire, au risque de perdre leurs savoir-faire reconnus et de dégrader le traitement de la criminalité organisée.*

## ANNEXES

Annexe n°1. Glossaire.....	116
Annexe n°2. La mission de police judiciaire dans l'ensemble de la chaîne pénale.....	120
Annexe n°3. Les compétences des enquêteurs selon leur qualité juridique.....	121
Annexe n°4. Les modalités procédurales de la garde à vue (GAV).....	122
Annexe n°5. Les calculs des effectifs affectés à la mission de la police judiciaire.....	123
Annexe n°6. Illustrations de la gestion de la masse de procédures dans les services d'investigation de proximité.....	124
Annexe n°7. L'organisation et les outils du renseignement criminel au sein de la police nationale et de la gendarmerie nationale.....	125
Annexe n°8. Les acteurs de la coopération opérationnelle internationale en matière policière en France.....	126
Annexe n°9. La répartition des compétences entre services spécialisés et services généralistes (dans la police nationale, hors préfecture de police de Paris, et la gendarmerie nationale), selon les protocoles.....	128
Annexe n°10. Tableau comparatif de la cartographie des risques par direction au sein de la police nationale.....	134
Annexe n°11. Le métier d'enquêteur : application de « l'approche par compétences ».....	136
Annexe n°12 : Analyse sur la formation et les résultats au bloc « OPJ ».....	137
Annexe n°13. Analyse qualitative sur le choix des postes en investigation en sortie d'école (CEA).....	140
Annexe n°14. Un premier bilan sur la mise en place des amendes forfaitaires délictuelles.....	141
Annexe n°15. Présentation et bilan de l'expérimentation sur la médiation menée par le commissariat du 20 <sup>ème</sup> arrondissement de Paris.....	143
Annexe n°16. Audit réalisé sur les plateformes PPEL et Thésée du point de vue de l'utilisateur.....	146
Annexe n°17. La « boîte à outils numériques de l'enquêteur ».....	150
Annexe n°18. Présentation de l'organisation de la PTS au sein de la police et de la gendarmerie.....	151
Annexe n°19. La formation continue en matière d'investigation.....	153

## Annexe n°1. Glossaire

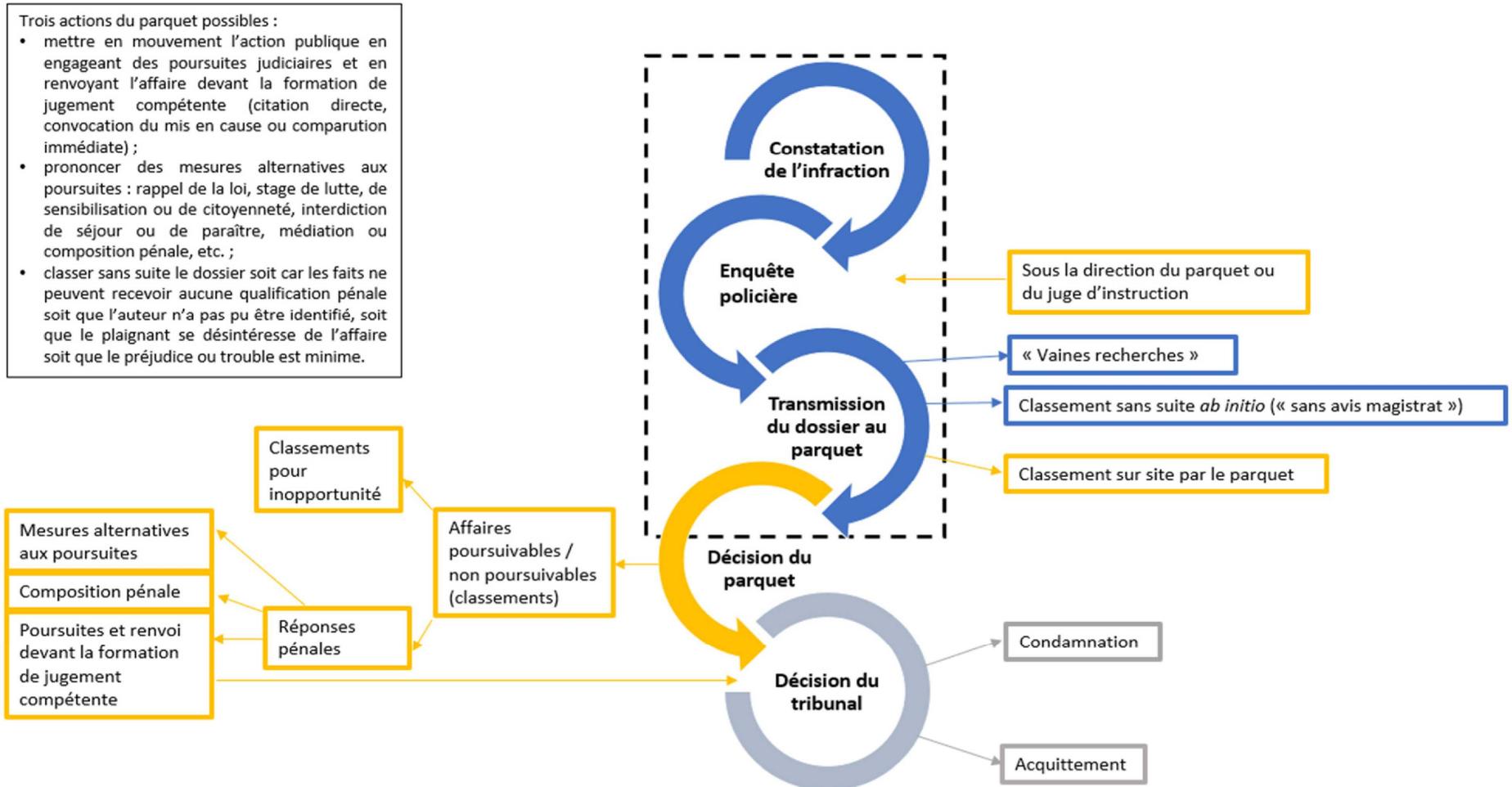
<b>ADS</b>	Adjoint de sécurité
<b>AFD</b>	Amende forfaitaire délictuelle
<b>AFMI</b>	Association française des magistrats instructeurs
<b>AE</b>	Autorisation d'engagement
<b>AGRASC</b>	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
<b>ANADOC</b>	Application nationale d'archivage de la documentation criminelle
<b>ANPJ</b>	Association nationale de police judiciaire
<b>ANTEJ</b>	Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires
<b>APJ</b>	Agent de police judiciaire
<b>APJA</b>	Agent de police judiciaire adjoint
<b>BDRIJ</b>	Brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires
<b>BLPF</b>	Brigade locale de protection de la famille
<b>BTJTR</b>	Brigade de traitement judiciaire en temps réel
<b>BR</b>	Brigade de recherches
<b>BSU</b>	Brigade de sûreté urbaine
<b>BTA</b>	Brigade territoriale autonome
<b>CASSIOPEE</b>	Chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants
<b>CBCM</b>	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
<b>CCD</b>	Corps de conception et de direction
<b>CEA</b>	Corps d'encadrement et d'application
<b>CNI</b>	Coordination nationale de l'investigation
<b>CNFPJ</b>	Centre national de formation de police judiciaire
<b>CNPR</b>	Conférence nationale des procureurs de la République
<b>COB</b>	Communauté de brigades
<b>ComCyberGend</b>	Commandement de la gendarmerie dans le cyberspace
<b>CP</b>	Crédit de paiement
<b>CPP</b>	Code de procédure pénale
<b>CROSS</b>	Cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants
<b>CSP</b>	Circonscription de sécurité publique
<b>CVS</b>	Enquête <i>Conditions de vie et sécurité</i>

<b>DACG</b>	Direction des affaires criminelles et des grâces
<b>D@TA-i</b>	Département des technologies appliquées à l'investigation
<b>DAV</b>	Délégation aux victimes
<b>DCIS</b>	Direction de la coopération internationale de sécurité
<b>DCPAF</b>	Direction centrale de la police aux frontières
<b>DCPJ</b>	Direction centrale de la police judiciaire
<b>DCSP</b>	Direction centrale de la sécurité publique
<b>DCRFPN</b>	Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale
<b>DCRPN</b>	Direction centrale des ressources de la police nationale
<b>DDPN</b>	Direction départementale de la police nationale
<b>DDSP</b>	Direction départementale de la sécurité publique
<b>DGAFP</b>	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
<b>DGGN</b>	Direction générale de la gendarmerie nationale
<b>DGPN</b>	Direction générale de la police nationale
<b>DGSI</b>	Direction générale de la sécurité intérieure
<b>DISA</b>	Direction des services actifs
<b>DITP</b>	Direction interministérielle de la transformation publique
<b>DPM</b>	Direction des personnels militaires
<b>DRPJ</b>	Direction régionale de la police judiciaire (préfecture de police de Paris)
<b>DSPAP</b>	Direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (préfecture de police de Paris)
<b>DSJ</b>	Direction des services judiciaires
<b>DTPN</b>	Direction territoriale de la police nationale
<b>DZPJ</b>	Direction zonale de la police judiciaire
<b>ENSP</b>	Ecole nationale supérieure de la police
<b>ETP</b>	Equivalent temps plein
<b>ETPT</b>	Equivalent temps plein travaillé
<b>FAED</b>	Fichier automatisé des empreintes digitales
<b>FIPD</b>	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
<b>FIRPI</b>	Frais d'investigation, de renseignement, de protection ou d'intervention
<b>FNAEG</b>	Fichier national des empreintes génétiques
<b>FPR</b>	Fichier des personnes recherchées
<b>FOVES</b>	Fichier des objets volés et signalés

<b>FRIJ</b>	Frais de rémunération des informateurs judiciaires
<b>FSI</b>	Forces de sécurité intérieure
<b>GAJ</b>	Groupement d'appui judiciaire
<b>GASPARD</b>	Gestion automatisée des signalements et des photographies répertoriés et distribuables
<b>GIR</b>	Groupe d'intervention interministériel
<b>GPEC</b>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>IGA</b>	Inspection générale de l'administration
<b>IGAV</b>	Informatisation de la gestion des gardes à vue
<b>IGGN</b>	Inspection générale de la gendarmerie nationale
<b>IGPN</b>	Inspection générale de la police nationale
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>IRCGN</b>	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
<b>LOPMI</b>	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
<b>LRP</b>	Logiciel de rédaction des procédures
<b>LRPPN</b> <b>LRP3</b>	<b>ou</b> Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale
<b>LRPGN (-NG)</b>	Logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale (nouvelle génération)
<b>MAEVAS</b>	Mallette d'aide à l'accompagnement et à l'examen des victimes d'agressions sexuelles
<b>MAPE</b>	Module d'adaptation au premier emploi
<b>MCPF</b>	Maison de confiance et de protection de la famille
<b>MCPN</b>	Main courante de police nationale
<b>NATINF</b>	Nomenclature des infractions
<b>NS2I</b>	Nouveau système d'information dédié à l'investigation
<b>OCLCTIC</b>	Office central de lutte contre la cybercriminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
<b>OCLIFF</b>	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
<b>OCRGDF</b>	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
<b>OLAF</b>	Officier de liaison et d'accompagnement des familles
<b>OPJ</b>	Officier de police judiciaire
<b>ORT</b>	Officier recruté sur titre
<b>PAP</b>	Projet annuel de performance

<b>PEL</b>	Plainte en ligne
<b>PJ</b>	Police judiciaire
<b>PJGN</b>	Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale
<b>PNIJ</b>	Plate-forme nationale des interceptions judiciaires
<b>PPEL</b>	Pré-plainte en ligne
<b>PPN</b>	Procédure pénale numérique
<b>PTS</b>	Police technique et scientifique
<b>RAP</b>	Rapport annuel de performance
<b>RHPS</b>	Référent handicaps et pathologies spécifiques
<b>RPS</b>	Risques psycho-sociaux
<b>SAIP</b>	Service de l'accueil et de l'investigation de proximité
<b>SCCOPOL</b>	Section centrale de coopération opérationnelle de police
<b>SD</b>	Sûreté départementale
<b>SDAT</b>	Sous-direction anti-terroriste
<b>SDLCO</b>	Sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée
<b>SGMI</b>	Secrétariat général du ministère de l'intérieur
<b>SGMJ</b>	Secrétariat général du ministère de la justice
<b>SICOP</b>	Service d'information et de communication de la police nationale
<b>SIS</b>	Système d'information Schengen
<b>SNPS</b>	Service national de police scientifique
<b>SOP</b>	Sécurité et ordre public
<b>SR</b>	Section de recherches
<b>SSMSI</b>	Service de statistiques ministériel de la sécurité intérieure
<b>SRDC</b>	Service régional de documentation criminelle
<b>ST</b>	Sûreté territoriale
<b>ST(SI)<sup>2</sup></b>	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
<b>TAJ</b>	Traitement des antécédents judiciaires
<b>THESEE</b>	Traitement harmonisé des enquêtes et signalements pour les e-escroqueries
<b>TTR</b>	Traitement en temps réel
<b>VIF</b>	Violences intra-familiales

**Annexe n°2. La mission de police judiciaire dans l'ensemble de la chaîne pénale**



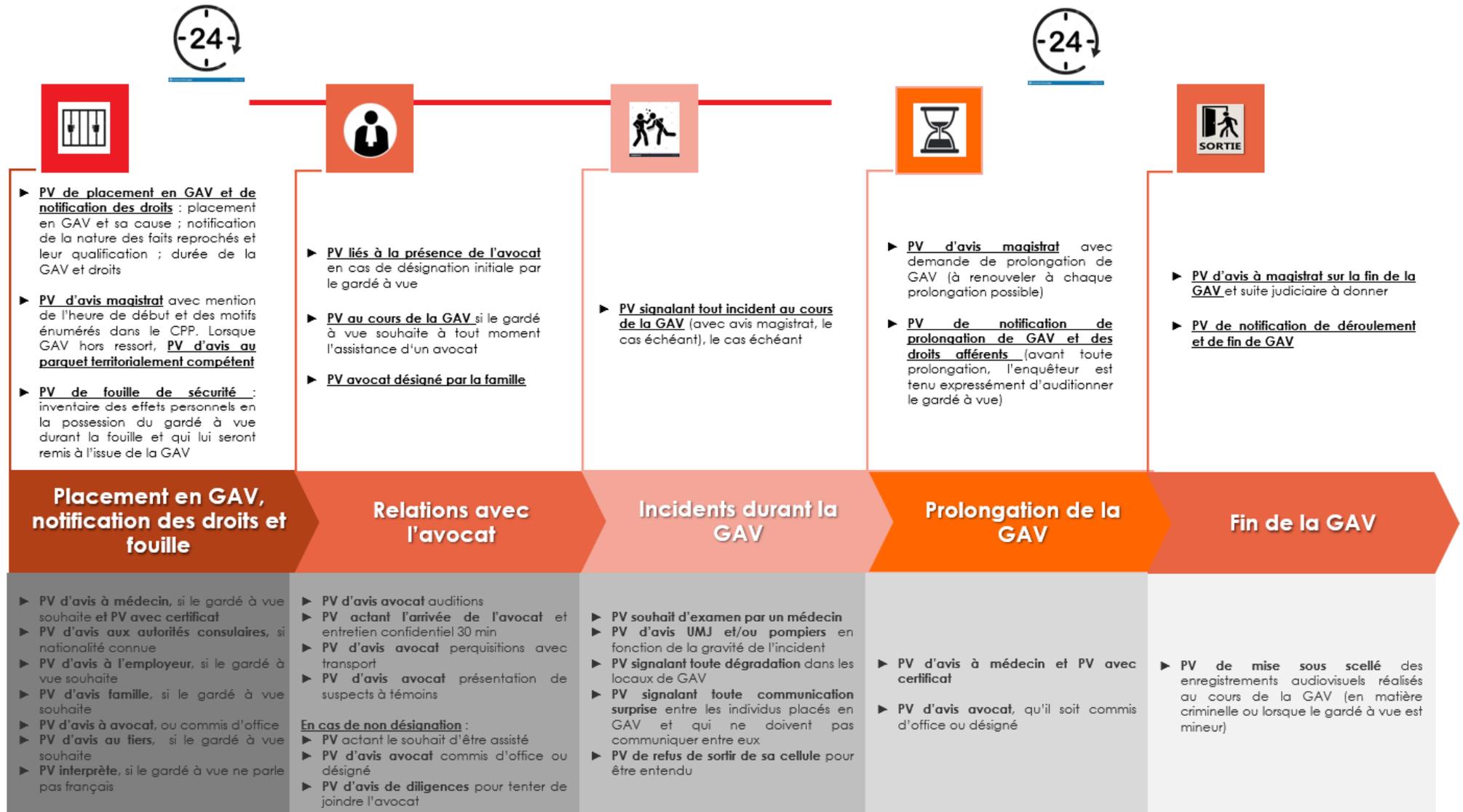
Source : Cour des comptes.

Annexe n°3. Les compétences des enquêteurs selon leur qualité juridique

	<i>OPJ</i>	<i>APJ (art 20)</i>	<i>APJA (art 21)</i>
<i>Agents concernés de droit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur de la police judiciaire</li> <li>• Directeur de la gendarmerie</li> <li>• Inspecteurs généraux</li> <li>• Contrôleurs généraux</li> <li>• Sous-directeurs de police active</li> <li>• Sous-directeur de police judiciaire</li> <li>• Officiers de gendarmerie</li> <li>• Commissaires de police</li> <li>• Officiers de police</li> <li>• OPJ à la retraite et dans la réserve (nouveau)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle</li> <li>• Gendarmes n'ayant pas la qualité d'OPJ</li> <li>• Fonctionnaires des services actifs de la police nationale (titulaires et stagiaires) n'ayant pas la qualité d'OPJ</li> <li>• Fonctionnaires de la police et militaires à la retraite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonctionnaires des services actifs de la police nationale ne remplissant les conditions de l'article 20</li> <li>• Volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et réservistes</li> <li>• Policiers adjoints mentionnés à l'article L. 411-5 du code de sécurité intérieure</li> <li>• Agents de surveillance de Paris</li> <li>• Agents de police municipale</li> <li>• Gardes champêtres</li> </ul>
<i>Agents concernés sous conditions</i>	Gendarmes et CEA lauréats de l'examen professionnel (bloc « OPJ ») désignés par arrêté interministériel et après avis conforme d'une commission, après habilitation préalable au parquet général	/	/
<i>Champ matériel de la compétence (missions)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constatent les infractions à la loi pénale, en rassemblent les preuves et en recherchent les auteurs</li> <li>• Lorsqu'une information est ouverte, exécutent les délégations des juridictions d'instruction et défèrent à leurs réquisitions</li> <li>• Reçoivent les plaintes et dénonciations</li> <li>• Procèdent aux enquêtes préliminaires</li> <li>• Exercer les pouvoirs qui leur sont conférés en cas de crime ou délit flagrant</li> <li>• Pouvoirs propres en matière d'atteintes directes aux libertés qui ne peuvent être délégués (placement en GAV, vérification d'identité, réquisitions à expert, géolocalisation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secondent les OPJ dans l'exercice de leurs fonctions</li> <li>• Constatent les crimes, délits ou contraventions et en dressent les PV</li> <li>• Reçoivent par PV les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices des infractions</li> <li>• Reçoivent les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale</li> <li>• Assurent l'exécution des mesures de contrainte contre les témoins défaillants, l'exécution des mandats de justice, des arrêts et jugements de condamnation, des contraintes judiciaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secondent les OPJ et les APJ</li> <li>• Rendent compte à leurs chefs de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance</li> <li>• Constatent, en se conformant aux ordres de leurs chefs hiérarchiques, les infractions à la loi pénale et recueillent tous renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions. Peuvent rédiger des PV</li> <li>• Constatent par PV, sur instruction de leurs chefs hiérarchiques, les infractions à la loi pénales et recueillent tous renseignements en vue de découvrir les auteurs des infractions</li> <li>• Constatent par PV les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par DCE et les contraventions d'outrage sexiste</li> <li>• Recueillent les observations des contrevenants lorsqu'ils constatent une infraction par PV</li> <li>• Peuvent procéder à des contrôles d'identité sur ordre et sous la responsabilité des OPJ</li> </ul>

Source : Cour des compte.

Annexe n°4. Les modalités procédurales de la garde à vue (GAV)



Source : Cour des comptes, d'après données DRPJ-PP.

## Annexe n°5. Les calculs des effectifs affectés à la mission de la police judiciaire

### 1. Police nationale

La reconstitution des effectifs affectés à la police judiciaire par la Cour a fait apparaître un nombre d'ETPT inférieur à ceux figurant dans les annexes budgétaires du programme 176 (28 448 contre 45 980). Ce décalage s'explique, selon la DGPN par une acception large des effectifs affectés à la missions de police de judiciaire et de concours à la justice retenue dans le cadre du programme 176. L'ensemble des personnels y sont décomptés y compris les personnels exerçant des fonctions annexes ou de soutien à la mission d'investigation (garde de détenus, gardes hôpitaux, escortes, etc.). Par ailleurs, pour la préfecture de police, 10% des effectifs de la DOPC et 39% des effectifs de la DSPAP (affectés sur des fonctions supports) concourent également à l'action 05 du P176, et n'entrent pas dans le périmètre retenu par la Cour. Il en va de même pour les effectifs de la DCPAF et de la SDLII à la préfecture de police en charge du traitement judiciaire en matière de lutte contre l'immigration illégale, exclues du champ de l'enquête. Selon la DRCPN, les données, indicatives s'appuient enfin sur une clé de répartition distincte des données identifiables dans le système d'information RH, les directions actives n'utilisant pas l'unité ETPT mais l'effectif de référence pour le suivi de leurs effectifs physiques opérationnels. Ce point a fait l'objet d'une recommandation récente de la Cour<sup>1</sup> visant à harmoniser les outils qui déterminent l'effectif de référence dont la méthodologie varie entre les directions métiers et la DCRPN.

### 2. Gendarmerie nationale

Comme pour la police, un décalage entre les effectifs de la mission d'investigation, tels que retracés dans les documents budgétaires et les calculs réalisés par la Cour a été constaté. En ajoutant les heures PULSAR dédiées à l'investigation des unités territoriales converties en ETPT aux agents affectés dans les unités spécialisées, l'effectif s'élève à 24 000 ETPT en 2021, soit 5 000 de moins par rapport à ce qui est avancé dans le rapport annuel de performance. La Cour a retenu un périmètre plus restreint, excluant les effectifs des gendarmeries « spécialisées » et les unités d'appui opérationnels comme les escadrons de gendarmerie mobile ou les pelotons spécialisés (non comprises dans le champ de l'enquête). Pour les unités polyvalentes, la Cour n'a pas retenu non plus les élèves-gendarmes en stage de fin de scolarité ou les effectifs des pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG). Le tableau ci-dessous permet de reconstituer ces effectifs concourant à l'action 03 de police judiciaire, telle que recensée dans les PA/RAP du programme 152.

**Effectifs décomptés par la DGGN (2021) en sus des effectifs pris en compte par la Cour**

<i>Unité</i>	<b>ETPT</b>
<i>Unités spécialisées (sous-direction de la PJ, bureau d'enquêtes judiciaires de l'IGGN, militaires positionnés dans les offices police, les groupes d'observations et de surveillance)</i>	200
<i>Unités polyvalentes au prorata des heures PJ sous Pulsar : élèves-gendarmes en stage de fin de scolarité, PSIG, « unités de milieu » (PGHM, brigades fluviales, nautiques, unité de la GTA)</i>	3100
<i>Unités d'appui opérationnels au prorata des heures Pulsar : escadrons de gendarmerie mobile, sections aériennes, PSIG et centres opérationnels de la gendarmerie</i>	1700
<b>Total</b>	<b>5000</b>

Source : DGGN.

<sup>1</sup> Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure, référé adressé au ministre de l'intérieur, juillet 2022.

**Annexe n°6. Illustrations de la gestion de la masse de procédures dans les services d'investigation de proximité**

**Procédures en attente d'affectation dans l'une des six brigades du SAIP d'Aubervilliers**



**Procédures non prescrites pour la brigade des enquêtes de proximité du SAIP du 20ème arrondissement (vaines recherches et procédures d'enquêteurs partis)**



**« Vaines recherches » sèches reçues par le bureau d'ordre du parquet de Lyon (ici 300 par jour)**



Source : Cour des comptes, photos prises à l'occasion des visites terrain.

## **Annexe n°7. L'organisation et les outils du renseignement criminel au sein de la police nationale et de la gendarmerie nationale**

- Au sein de la police nationale, le SIRASCO, service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée a été créé en 2009 au sein de la DCPJ, au vu de l'évolution de la criminalité organisée. L'objectif est de centraliser, analyser et diffuser un maximum d'informations sur la criminalité organisée en France. Ce service est composé de policiers, de gendarmes, de personnels des douanes, de la DGSE, de la DGSI et de l'administration pénitentiaire. Il est décliné territorialement au sein des services de police judiciaire.
- La DRPJ dispose de son propre SIRASCO, créé en 2014, dont l'objet est l'analyse et le suivi des phénomènes criminels, mais aussi l'établissement de rapprochements et de synthèses via la cellule CORAIL, cellule opérationnelle de rapprochement et d'analyse des infractions liées, créé au sein de la préfecture de police et désormais commun aux différentes directions. Il réceptionne tous les télégrammes rédigés par les enquêteurs de la sécurité publique. Les télégrammes sont rédigés en 10 ou 11 points et mentionnent les principales informations à retenir lors de la commission d'une infraction.
- Le SCRCGN, service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale, créé en 2015<sup>1</sup> et rattaché au pôle judiciaire de la gendarmerie. Le service, très structuré, comporte trois divisions métiers (fichiers, renseignement et opérations) ainsi que des unités transverses (centre des sciences de la donnée et observatoire central des systèmes de transports intelligents). La division renseignement est notamment en charge de l'animation territoriale. Une division affaires non élucidées, DIANE, en charge des « cold case », a par ailleurs été créée en 2020<sup>2</sup>. Cette division regroupe les départements d'atteintes aux personnes et celui des sciences du comportement. Elle est composée uniquement d'OPJ, qui travaillent en équipes pluridisciplinaires. En 2021, elle a permis la mise en examen d'un homme pour double assassinat, 28 ans après les faits, grâce à l'élaboration d'un profil d'auteur, couplé à de nouvelles expertises en biologie génétique.
- Un SIRASCO financier a par ailleurs été créé en 2020. Le réseau SIRASCO comprend environ 130 personnels.
- Des cellules de renseignements opérationnels sur les stupéfiants, CROSS, ont été créées à l'initiative de la DCPJ, afin de décloisonner les renseignements et de mieux les collecter. Ces cellules, expérimentées à Marseille depuis 2015, ont été mises en place en 2019 à l'occasion du lancement du plan national de lutte contre les stupéfiants. Certaines sont sous pilotage de la DCSP (la CROSS 75 par exemple, qui assure la coordination des autres CROSS de la préfecture de police, mais est également le point d'entrée unique de la CROSS nationale) ou de la DGGN. La CROSS nationale est basée à l'office central antistupéfiants, OFAST.

Les renseignements collectés par ces différents services sont diffusés de façon très disparates, parfois par des procès-verbaux, des télégrammes, des fichiers<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Il est le successeur du service technique de recherches judiciaires et de documentation, STRJD, créé en 1976.

<sup>2</sup> En 2016, était déjà créé le plateau d'investigation nationale sur les affaires non résolues.

<sup>3</sup> Cf. le rapport de l'IGA sur l'évaluation des offices centraux de police judiciaire.

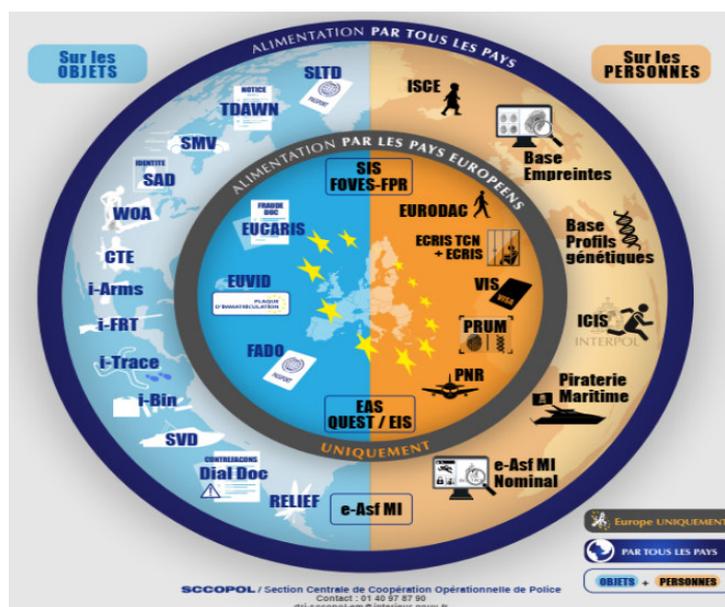
## Annexe n°8. Les acteurs de la coopération opérationnelle internationale en matière policière en France

### 1. La section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL)

Basée à Nanterre et mise en place en 2000, la SCOOPOL fonctionne en 24/7. Service interministériel de la DCPJ, il comprend 78 personnels issus de la police, la gendarmerie, les douanes et le ministère de la justice.

La coopération judiciaire internationale à caractère opérationnel est une prérogative exclusive de la SCCOPOL. Elle est le centre d'aiguillage de l'ensemble des requêtes en provenance et à destination des services de police étrangers en matière de faits de délinquance et de criminalité organisée. Elle coordonne et met en œuvre pour l'ensemble des services judiciaires français, différents outils lorsque les services sont amenés à utiliser les canaux institutionnels de coopération (demandes de coopération, exécution d'un mandat d'arrêt européen, commissions rogatoires internationales). Elle facilite l'utilisation de tous les outils de coopération disponibles pour les services répressifs (SIS-Schengen, décision PRUM sur l'ADN, Europol etc. Cf. infographie ci-après).

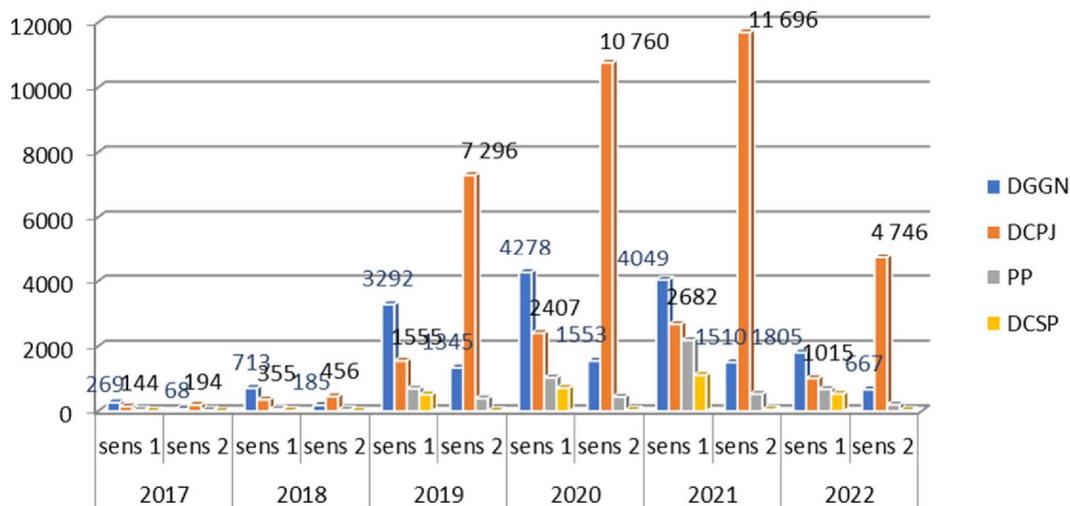
Infographie : Les outils utilisés par la SCCOPOL



Source : DCPJ, DRI.

Le graphique ci-après illustre le nombre et l'origine des messages traités par la SCCOPOL. Le sens 1 correspond aux messages reçus (services étrangers à destination des services français) ; le sens 2 aux messages envoyés (demandes des services français vers des pays tiers).

**Graphique : Répartition par direction des messages traités par la SCCOPOL pour les trois canaux Interpol, Europol et Schengen (2017-2022)**



Source : DCPJ/DRI.

## **2. Les offices centraux**

Points de contact internationaux dans leur domaine de compétence, les offices centraux (cf. Annexe 6) entretiennent des liens opérationnels étroits avec les services spécialisés des autres Etats et organisations internationales.

## **3. La direction de la coopération internationale de la sécurité (DCIS) et les services de sécurité intérieure (SSI)**

Direction commune à la police et à la gendarmerie nationales, la DCIS a été créée le 15 juillet 2021 succédant à la direction de la coopération internationale (DCI). La DCIS compte près de 560 personnels, dont 260 employés à la « centrale » à Nanterre et environ 300 déployés à l'étranger, au sein du réseau des services de sécurité intérieure (SSI).

Les 73 services de sécurité intérieure (SSI) du réseau, couvrant 153 pays, sont chargés de mettre en œuvre la coopération internationale du ministère de l'Intérieur en menant des actions de coopération institutionnelle, opérationnelle et technique. Ils rendent compte par des notes d'information centralisées par le point d'entrée unique de la direction, H24. Du point de vue de la coopération « opérationnelle », les SSI, par leur implantation à l'étranger, leur connaissance des partenaires et leurs actions multiples, ont un rôle de facilitateurs pour les services d'enquête français investiguant à l'international. Dirigés par les attachés de sécurité intérieure (ASI), ils fournissent une aide à la préparation des demandes d'entraide internationale, un soutien logistique pour l'exécution des commissions rogatoires internationales CRI ainsi que du renseignement opérationnel policier compte-tenu de leurs liens étroits avec les autorités locales.

## **4. Les centres de coopération policière et douanière (CCPD)**

Situés dans un département transfrontalier et composés d'effectifs des deux pays, les CCPD portent assistance aux unités dans les relations transfrontalières et analysent/facilitent l'échange d'informations d'intérêt transfrontalier.

**Annexe n°9. La répartition des compétences entre services spécialisés et services généralistes (dans la police nationale, hors préfecture de police de Paris, et la gendarmerie nationale), selon les protocoles**

- Répartition des compétences entre les services de la DCPJ et la DCSP, d'après le protocole cadre entre la DACG et la DGPN du 20 décembre 2007

	Faits	Services spécialisés DCPJ	Services d'investigation de premier niveau DCSP
<b>AVIP</b>	Homicides volontaires et tentatives	Compétence de principe	Lorsque l'auteur est interpellé immédiatement ou identifié dès les premières investigations ou lorsque des violences volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner sont commises et dont l'auteur est identifié immédiatement
	Enlèvements et séquestration de personne	Compétence de principe	Lorsque le fait intervient dans un contexte familial et dénué de dimension internationale
	Proxénétisme et traite des êtres humains	Compétence de principe au niveau national, régional, international	Au niveau local
	Pédopornographie	Lorsque les faits sont commis dans le cadre de réseaux ou présentent des ramifications internationales	Compétence de principe
	Viols et agressions sexuelles	Lorsque les faits sont d'une gravité particulière ou phénomène sériel	Compétence de principe
	Violences sur mineurs	En cas de circonstances particulières et si service spécialisé en SP	Compétence de principe
	Atteintes à la santé publique ou à la sécurité alimentaire	En cas de gravité particulière	Compétence de principe
<b>Stups</b>	Trafics de stupéfiants	Existence d'un réseau structuré, d'ampleur, supra-départemental	Affaires d'usage, de revente et de trafic local sans circonstances exceptionnelles
<b>AAB</b>	Vols à main armée et tentatives	Établissements bancaires, transports de fonds, commerces et établissement exerçant dans un domaine sensible (bijouterie, casino...), grandes surfaces, particuliers quand circonstances particulières	Compétence de principe
	Extorsions de fonds et tentatives	Lorsque le fait relève de la criminalité organisée ou implique une mobilisation importante de moyens	Compétence de principe

LES MOYENS AFFECTÉS AUX MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE

	Faits	Services spécialisés DCPJ	Services d'investigation de premier niveau DCSP
	Vols et trafics d'œuvres et d'objet d'art	Lorsque le trafic est organisé au niveau au moins régional ou lorsque les objets présentent un caractère particulièrement important pour le patrimoine	Compétence de principe
	Vols spéciaux	Équipes spécialisées ou au préjudice d'une société exerçant ses activités dans un domaine sensible	/
	Réseaux de trafics de véhicules volés	Lorsque le démantèlement nécessite une mobilisation importante des moyens ou lorsque envergure au moins régionale	/
	Destructions ou dégradations de biens immobiliers	Lorsque usage d'une substance incendiaire et lorsque l'importance du préjudice ou la nature du bien visé le justifie (édifice religieux)	Compétence de principe
<b>ECOFI</b>	Affaires économiques et financières	Lorsque fait d'envergure excédant le cadre local, générant un préjudice important ou demandant des investigations longues et complexes	Compétence de principe lorsque le règlement des infractions financières n'exige pas de spécialisation technique ni d'investigations complexes ou excédant le cadre territorial
	Faux-monnayage	Compétence de principe	Découverte de fausse monnaie sur un receleur occasionnel, en faible quantité ou matériel ayant pu servir à la contrefaçon
	Faux moyens de paiement	Compétence de principe	Contrefaçons et falsifications de cartes de paiement, vols au détournement d'attention, capture physique de cartes de paiement installés sur les distributeurs automatiques
	Contrefaçons industrielles ou artistiques	Lorsque le trafic s'appuie sur des structures organisées en matière d'approvisionnement ou de diffusion	/
	Fraude informatique et télématique	Compétence de principe	Infractions commises à l'aide des technologies de l'information ou de la communication dès lors que celles-ci relèvent de leur cœur de métier et ne nécessitent pas d'investigations lourdes et complexes
	Blanchiment des produits de crime organisé	Compétence de principe	/
<b>ATT EIN TES</b>	Actes de terrorisme et atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation	Compétence exclusive	/

	Faits	Services spécialisés DCPJ	Services d'investigation de premier niveau DCSP
	Trafics d'armes et de matières nucléaires, biologiques et chimiques		
	Evasions		
	Infractions graves commises dans les établissements pénitentiaires	Homicides et tentatives, mises en cause de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire pour des faits d'une particulière gravité	/
	Affaires de fabrication et de trafic organisé de faux documents administratifs	En cas d'investigations complexes ou d'envergure nationale ou internationale	/
	Autres atteintes non visées supra	/	Compétence de principe
<b>VIOLENCES URBAINES</b>	Infractions entrant dans le champ des AVIP ou AAB dans des quartiers sensibles	Infractions entrant dans le champ des AVIP ou AAB dans des quartiers sensibles	Compétence de principe

- Répartition des compétences entre les BTA, les BR, les SR et les offices, protocole-cadre entre la DACG et la DGGN du 25 avril 2006

<i>Faits</i>	BTA/COB	BR	SR	Offices centraux
<i>Lutte contre la délinquance de proximité sous toutes ses formes : compétence générale</i>	X			
<i>Lutte contre la délinquance à l'échelon départemental</i>		X		
<i>Compléter l'action des BTA en cas d'investigations longues ou complexes, excédant manifestement la capacité opérationnelle de l'unité territoriale</i>		X	X	
<i>Lutte contre la grande délinquance : infractions relevant de la criminalité organisée/spécialisée ou terrorisme ; affaires qui présentent un caractère sensible et complexe</i>			X	
<i>Formes particulières et graves de délinquance : animation et coordination des enquêtes</i>	En co-saisine avec une unité de GN			X

• **Compétences spécialisées des SR, d'après le protocole**

<b>AVIP</b>	Crimes contre l'humanité
	Homicides volontaires et tentatives (règlements de compte, investigations complexes, pluralité d'auteurs ou de victimes, manifestation du crime organisé)
	Enlèvements
	Proxénétisme organisé
	Traite des êtres humains
	Agressions sexuelles particulièrement violentes
	Trafic de stupéfiants au plan régional, national, international, organisé en réseaux
	Délinquance liée aux nouvelles technologies en réseau à l'échelon national et international
	Tortures et actes de barbaries, expérimentations sur la personne humaine
	Prises d'otages
	Disparitions de personnes dont le caractère suspect implique des investigations complexes
<b>AAB</b>	Vols à main armée et tentatives dirigés contre les établissements bancaires, les transports de fonds
	Vols et trafics d'œuvre d'art et recel lorsqu'ils relèvent du crime organisé ou si objets entant dans le patrimoine national
	Trafics de véhicules volés au plan régional, national et international
	Affaires de faux moyens de paiement, affaires de fraude informatique et télématique, atteintes importantes dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et la communication
	Blanchiment d'argent
	Extorsions de fonds relevant du crime organisé
	Délinquance économique et financière nécessitant des investigations complexes
<b>Atteintes à la nation, à l'Etat et à la paix publique</b>	Terrorisme
	Atteintes à la défense nationale
	Trahison
	Espionnage

## LES MOYENS AFFECTÉS AUX MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE

	Atteintes aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire
	Trafics de faux documents administratifs à l'échelon régional, national et international
	Atteintes grave à la santé publique et à l'environnement de dimension régionale ou nationale
	Evasions liées au grand banditisme
	Réseaux de jeux de hasard prohibés
	Trafics d'armes et de munitions d'ampleur régionale, nationale et internationale
	Travail illégal aux échelons régional, national ou international
	Faux-monnayage à l'échelon régional ou national

**Annexe n°10. Tableau comparatif de la cartographie des risques par direction au sein de la police nationale**

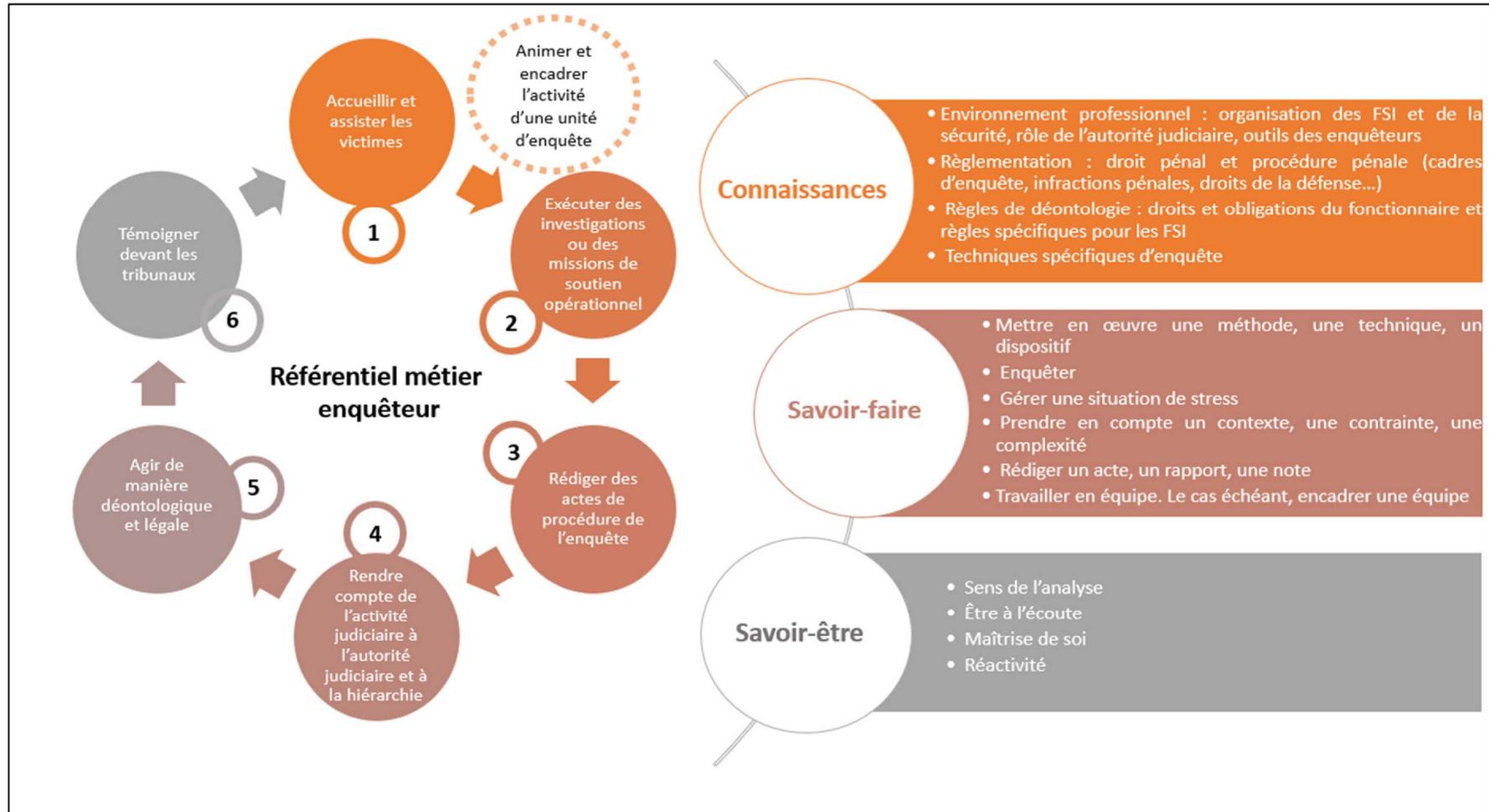
Risques	DCSP	DSPAP-PP	DCPJ	DRPJ-PP
1	Agression/menaces contre policiers en service/hors service	Défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers	Défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers	Défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers
2	Incapacité /difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions	Incapacité /difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions	Erosion des compétences ou savoir-faire métier	Intrusion dans les locaux
3	Défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers	Usager/tiers tué/blessé accidentellement/illégitimement lors d'une intervention	Incapacité /difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions	Incapacité /difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions
4	Manquement aux règles déontologiques	Erosion des compétences ou savoir-faire métier	Manquement aux règles déontologiques	Blessure grave ou décès en service
5	Insuffisance ou inadéquation de la formation continue	Dégradation de la qualité de vie au travail	Défaillance du réseau informatique	Défaillance du réseau informatique
6	Défaillance de la chaîne hiérarchique (tous échelons)	Insuffisance ou inadéquation de la formation continue	Non-respect des règles de sécurité des systèmes d'information	Erosion des compétences ou savoir-faire métier
7	Blessure grave ou décès en service	Incapacité / difficulté à détecter et à traiter un agent en voie de radicalisation	Blessure grave ou décès en service	Agression/menaces contre policiers en service/hors service
8	Prise en compte inadaptée d'une victime	Incapacité/difficulté à détecter un agent suicidaire ou fragilisé	Non-respect des règles de gestion des sources	Dégradation de la qualité de vie au travail
9	Défaillance dans le déroulement d'une enquête	Difficulté à traiter un pour plusieurs évènements de grande ampleur	Dégradation de la qualité de vie au travail	Insuffisance ou inadéquation de la formation continue
10	Incapacité/difficulté à détecter un agent suicidaire ou fragilisé	Utilisation inappropriée des réseaux sociaux	Manquement aux règles déontologiques	Usager/tiers tué/blessé accidentellement/illégitimement lors d'une intervention
11	Erosion des compétences ou savoir-faire métier	Inadaptation du parc roulant aux missions	Usager/tiers tué/blessé accidentellement/illégitimement lors d'une intervention	Non-respect des règles relatives au temps de travail
12	Usager/tiers tué/blessé accidentellement/illégitimement lors d'une intervention	Disparition ou dégradation de matériels administratifs	Défaillance dans le recrutement interne à la PN	Disparition de scellés / défaillances liées à la conservation/port des armes

LES MOYENS AFFECTÉS AUX MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE

13	Insuffisance de l'information opérationnelle	Blessure grave ou décès en service	Disparition de scellés / défaillances liées à la conservation/port des armes	Disparition ou dégradation de matériels administratifs
14	Disparition ou dégradation de matériels administratifs	Manquement aux règles déontologiques	Défaillance de la chaîne hiérarchique (tous échelons)	Incapacité/difficulté à détecter un agent suicidaire ou fragilisé
15	Intrusion dans les locaux	Disparition de scellés /défaillances liées à la conservation/port des armes	Non-respect des règles relatives au temps de travail	Communication externe absente ou inadaptée

Source : Cour des comptes, d'après données IGPN, cartographie des risques Amaris.

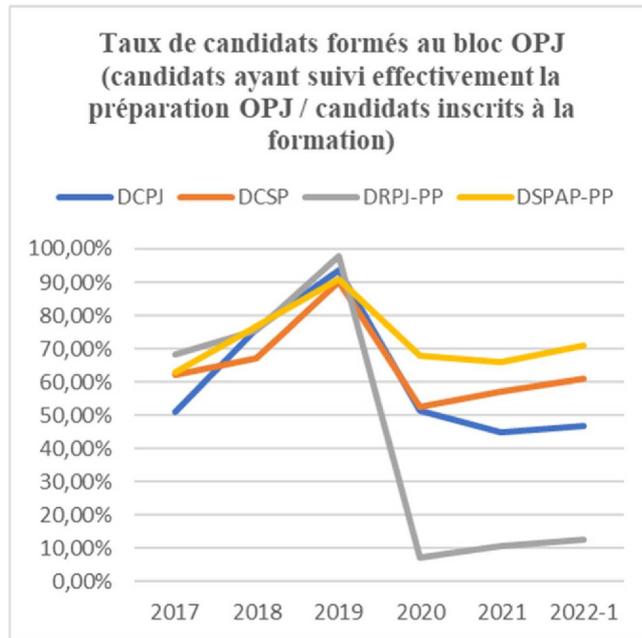
Annexe n°11. Le métier d'enquêteur : application de « l'approche par compétences »



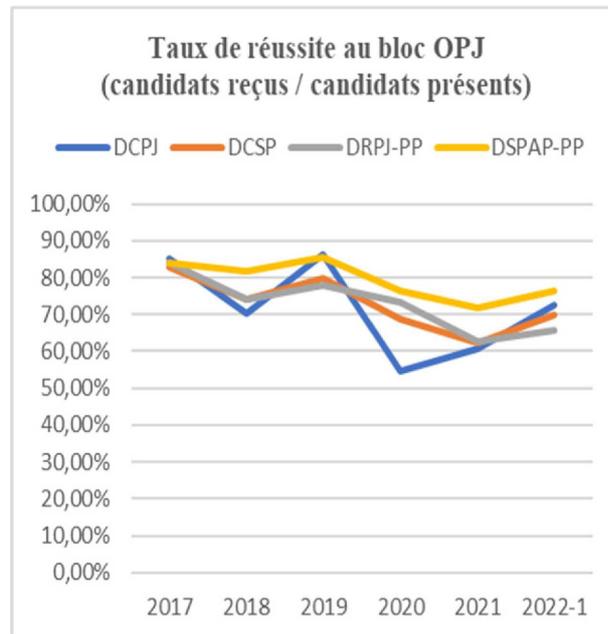
Source : Cour des comptes, d'après le RIME, DGAFP.

**Annexe n°12 : Analyse sur la formation et les résultats au bloc « OPJ »**

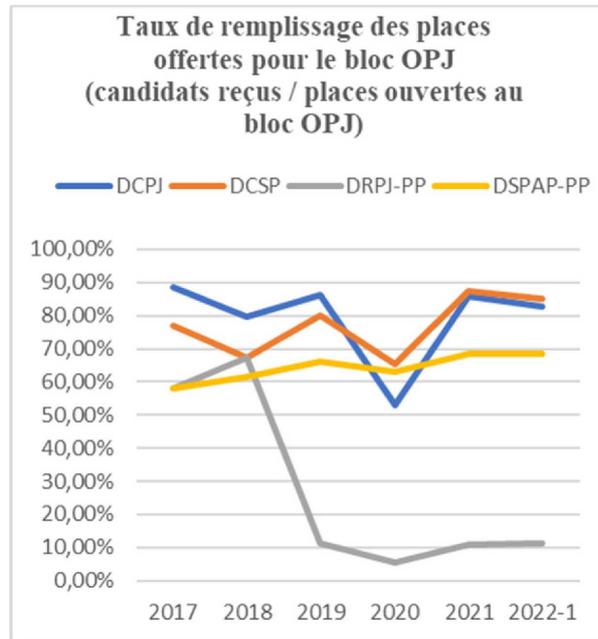
• **Dans la police nationale**



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN.

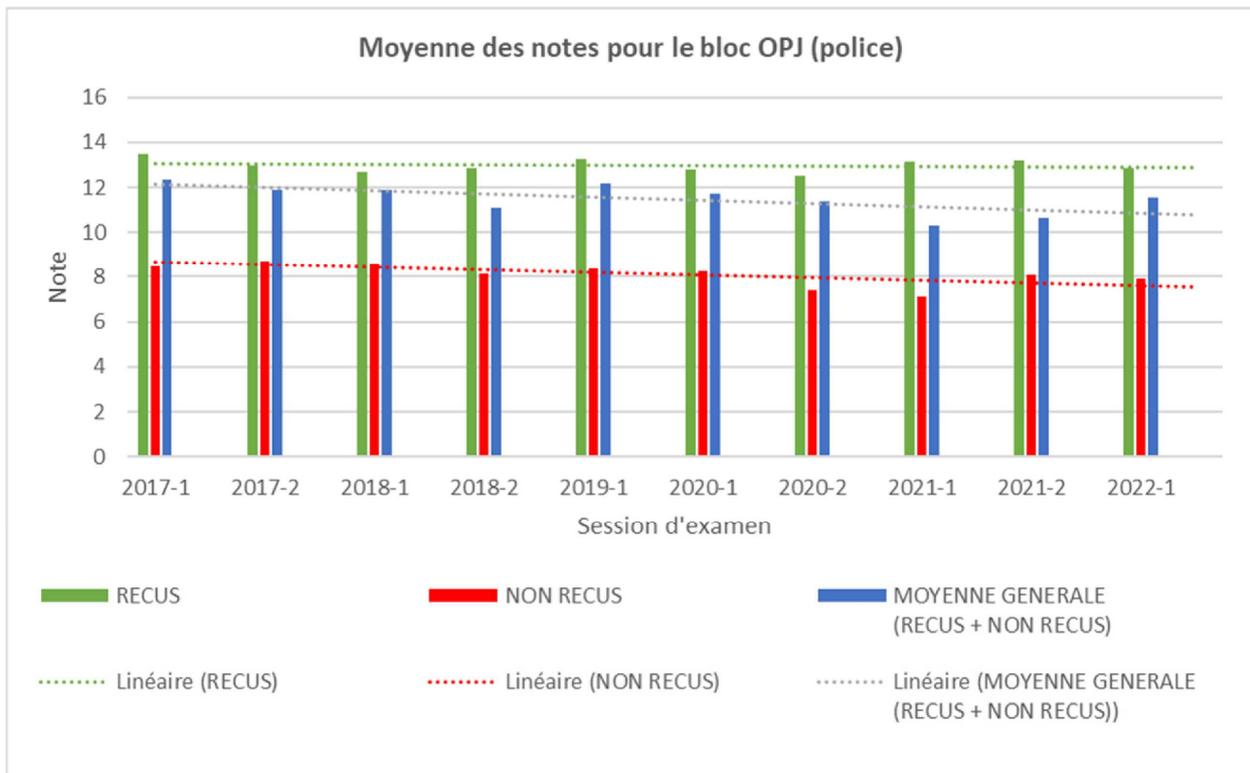


Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN.



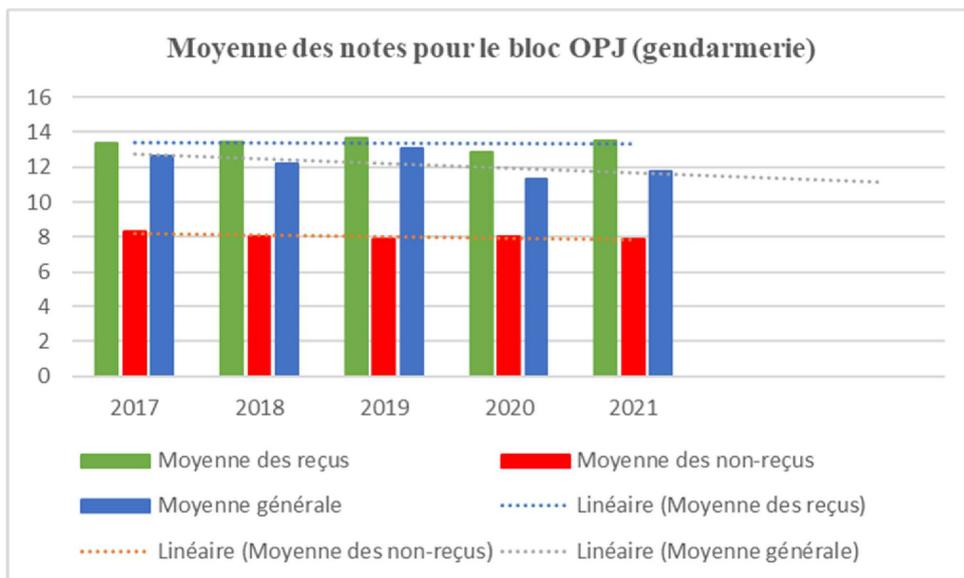
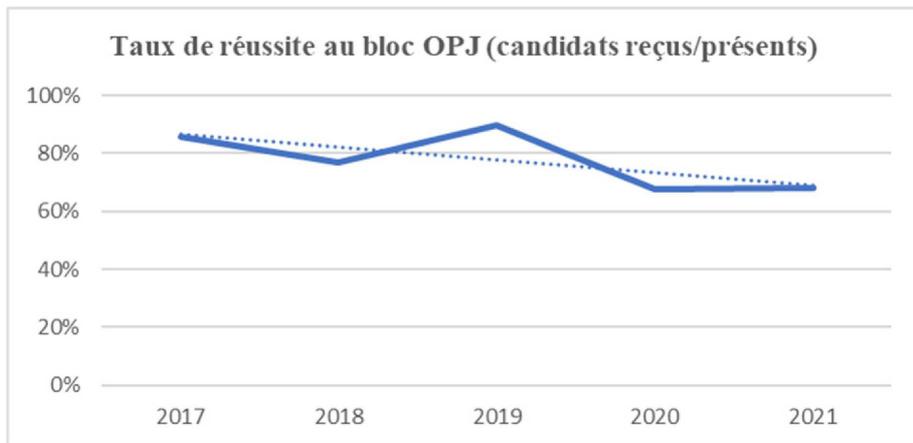
Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN.

Réserve méthodologique pour la DRPJ : la chute constatée s'agissant du taux de candidats formés au bloc OPJ et du taux de remplissage à partir de 2019 s'explique du fait de l'absence de données propres à la DRPJ à partir de ces années. Les données communiquées à la Cour du nombre de candidats inscrits à la formation et du nombre de places ouvertes au bloc OPJ était ceux pour l'ensemble de la préfecture de police.



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN.

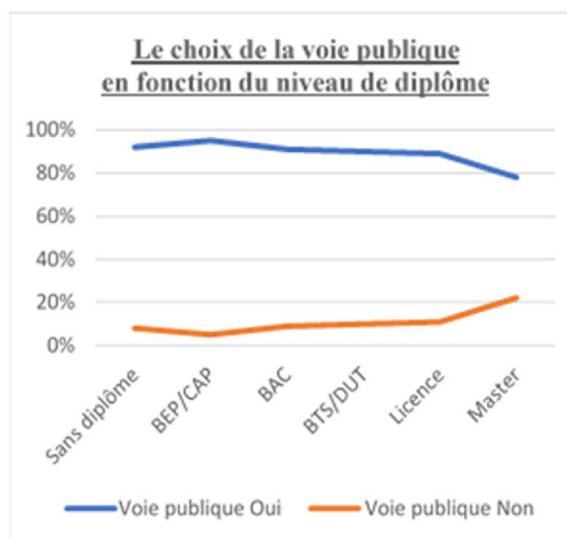
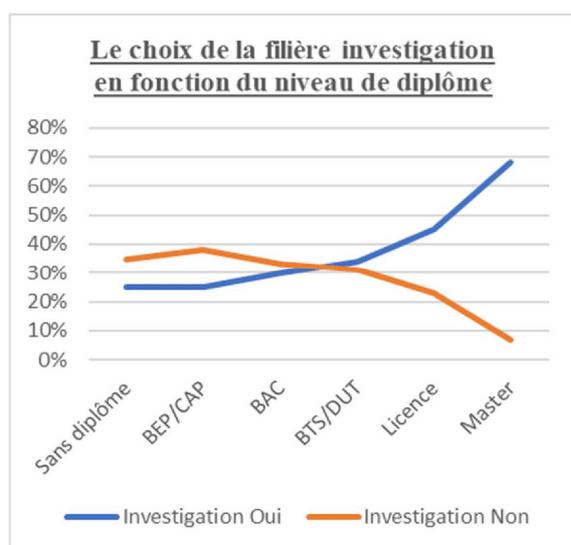
- **Dans la gendarmerie**



Source : Cour des comptes, d'après données DGN.

### Annexe n°13. Analyse qualitative sur le choix des postes en investigation en sortie d'école (CEA)

D'après une étude réalisée en 2019 par la DCRFPN<sup>1</sup>, **les élèves gardiens valorisent davantage la filière « voie publique » que celle de l'investigation**. 90% indiquent qu'ils seraient satisfaits de débiter par la voie publique contre 10% pour l'investigation. Par ailleurs, 70% des élèves souhaitent à terme rejoindre la BAC. Le choix de la filière voie publique motive souvent l'entrée dans la police et apparaît plus opérationnelle (travail en extérieur, action) que les missions d'investigation qui se résument souvent à un « fonctionnaire derrière son bureau », la lourdeur de la procédure, le manque d'action, le peu de perspectives professionnelles. Cette relation distante s'explique toutefois davantage par méconnaissance du métier d'enquêteur que par réel désintérêt : un tiers des gardiens ne se dit pas fermé à exercer dans un service d'investigation et 60% envisagent de passer dans le futur le « bloc OPJ ». Cette préférence pour la voie publique est davantage marquée chez les gardiens de la paix entrant directement en école ainsi que chez les adjoints de sécurité (ADS) ayant déjà occupé des postes en voie publique qui entretiennent une image peu valorisée de l'investigation parmi les élèves. Or, dans la population des ex-ADS, ceux de la « voie publique » représentent la majorité (53% contre 8% pour les ADS ayant exercé en investigation). Sont attirés par l'investigation **les diplômés** (cf. graphiques), **les ex-ADS ayant déjà exercé dans un service d'investigation** (44% souhaitent y être affectés contre 25% les ex-ADS n'ayant jamais exercé) et les **externes** par rapport aux ex-ADS (42% contre 28%).



Source : Cour des comptes, d'après les données DCRFPN.

De ces données ressortent **deux enseignements**. En premier lieu, l'intérêt des plus diplômés pour les métiers de l'investigation peut s'expliquer par des **aptitudes plus valorisables**, telles que la compréhension de la procédure pénale ou des qualités rédactionnelles pour l'exécution des actes de procédure. Ces profils sont, du reste, intéressants si l'on s'inscrit dans une **logique de parcours professionnel**. En second lieu, une **connaissance préalable des métiers et des services de l'investigation** constitue un levier d'attractivité supplémentaire de la filière. Or, actuellement, la formation initiale des gardiens de la paix est essentiellement tournée vers les sujets liés à la voie publique, qui continue de constituer le principal débouché.

<sup>1</sup> Questionnaire adressé aux 3067 élèves entrés en 2017 avec un taux de réponse de 93% et 47 entretiens individuels menés.

## Annexe n°14. Un premier bilan sur la mise en place des amendes forfaitaires délictuelles

Les amendes forfaitaires délictuelles, qui ne sont applicables ni aux mineurs, ni aux justiciables en état de récidive légale, sont apparues récemment en France, en 2016<sup>2</sup>. Elles s'inscrivent dans le contexte de l'augmentation des stocks de procédures, dont le traitement était devenu difficile, tant pour les forces de sécurité intérieure que pour les tribunaux judiciaires.

Elles concernent notamment les infractions suivantes :

- certains délits routiers ;
- l'usage de stupéfiants ;
- l'occupation illicite en réunion des halls d'immeuble ;
- l'occupation illicite de certains terrains par les gens du voyage ;
- la vente à la sauvette ;
- la filouterie de carburant ;
- les tags ;
- l'intrusion dans un établissement scolaire ;
- l'atteinte à la circulation des trains, etc.

Elles sont établies par procès-verbal électronique, gérées par l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et sont inscrites au casier judiciaire.

Les parquets décidant de la politique pénale de leur ressort, il leur est toujours possible de donner des instructions aux FSI sur les suites à donner. Ainsi, le parquet de Senlis a établi une instruction pour la mise en œuvre de l'AFD en matière d'usage de stupéfiants, afin de rappeler le principe, les exclusions légales et en opportunité, les produits et quantités pouvant donner lieu à la procédure d'amende ainsi que les modalités de constatation et de preuve de l'infraction, et le devenir des stupéfiants et accessoires saisis. Le procureur de la République de Rennes, qui a compétence<sup>3</sup> au niveau national pour traiter les recours de façon centralisée contre les amendes forfaitaires délictuelles, transmet aux procureurs des lieux des faits de commission de l'infraction les dossiers présentant des irrégularités pour permettre à ces derniers d'apprécier la suite à donner à la procédure.

Les avantages des AFD ont été soulignés dans le rapport annuel du ministère public de 2019, à propos des délits routiers : « *les procureurs s'accordent à reconnaître que ce mode de verbalisation par les FSI constitue une plus-value indéniable de simplicité et de rapidité pour les policiers et les gendarmes, et génère un regain de motivation, l'AFD permettant d'appréhender pénalement des faits pouvant auparavant faire l'objet d'une réponse alternative ou d'un classement* ». En 2021, 106 000 AFD ont été dressées pour usage de stupéfiants<sup>4</sup> (cf. graphique ci-dessous).

Certaines limites viennent toutefois tempérer ce premier bilan positif :

- les difficultés en matière de recouvrement de l'amende en raison d'une adresse non vérifiée ou d'un problème relatif à l'identité ;
- le montant des AFD, jugé élevé et supérieur à celui habituellement requis à l'audience, même à l'encontre de récidivistes, explique le choix parfois d'autres modes de poursuite ;

<sup>2</sup> Loi n°2016-1547 de modernisation de la justice du XXIème siècle promulguée le 18 novembre 2016.

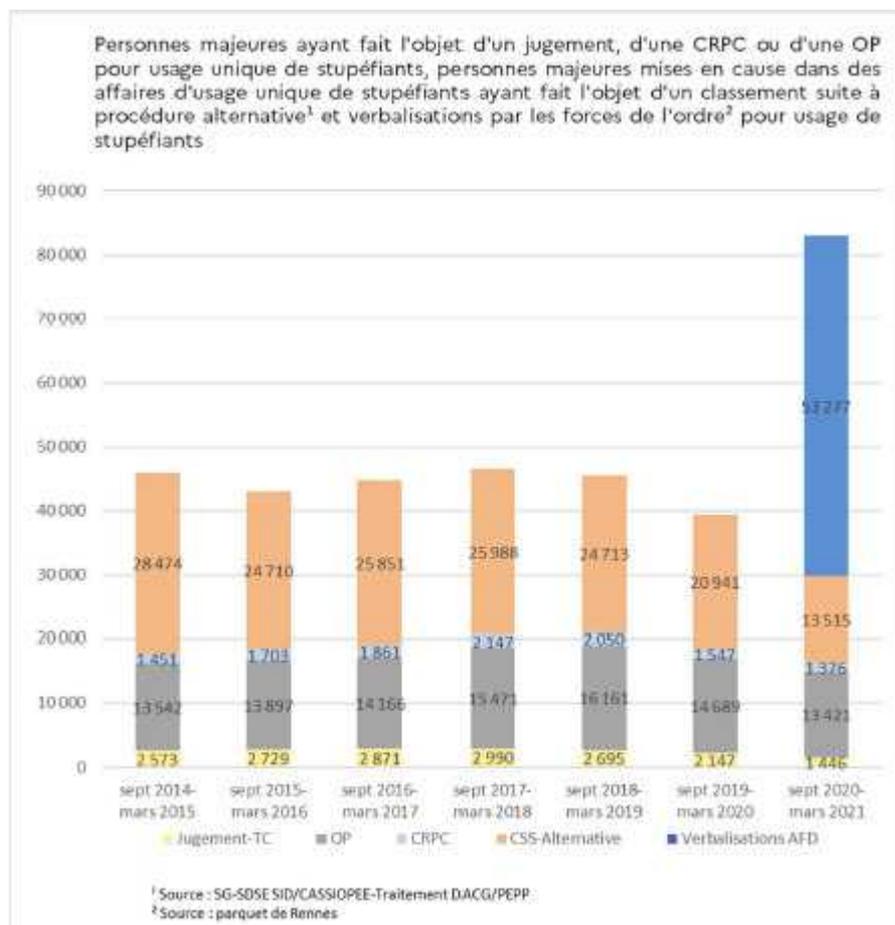
<sup>3</sup> Article D45-16 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Compte-rendu du conseil des ministres du 12 janvier 2022.

- les AFD ont entraîné une baisse de 30% des empreintes digitales, selon le SNPS, puisque tous les contrevenants ne se présentent pas aux commissariats par la suite pour le relevé des empreintes.
- en cas de contestation, les juridictions minorent souvent les amendes.

Certains des inconvénients cités pourraient trouver des solutions : relevé d’empreintes digitales sur place, amélioration de la vérification de l’identité et d’adresse.

**Nombre de personnes sanctionnées en 2021 pour usage de stupéfiants**



Source : Rapport annuel du ministère public, 2020.

## **Annexe n°15. Présentation et bilan de l'expérimentation sur la médiation menée par le commissariat du 20<sup>ème</sup> arrondissement de Paris**

- **Présentation de l'expérimentation**

Concernant tout type de différend entre personnes majeures à l'exception des violences familiales, conjugales ou scolaires, l'objectif vise à organiser une médiation avec l'appui du Centre de Médiation et de Formation à la Médiation (CMFM) afin, d'une part, de « *se substituer utilement à la mobilisation d'un enquêteur et à la réalisation d'une enquête classique* »<sup>1</sup> et, d'autre part, « *d'apporter des réponses plus efficaces* » à des différends du quotidien.

Un **préfiltre** est organisé par les membres du CFCM lors de leurs trois permanences hebdomadaires, par les personnels en charge de l'accueil du public ainsi que par la hiérarchie du SAIP en cas de dépôt de plaintes. Après recueil systématique de l'accord des parties, un rendez-vous est fixé par les médiateurs en vue de la tenue des séances formelles de médiation au sein du commissariat.

Un **rapport de bilan** de médiation, précisant le résultat positif ou négatif et transmis à la MPCE, clôture le processus. Le rapport est également transmis au Parquet. En cas d'échec, un avis Parquet est élaboré afin d'obtenir les instructions sur la poursuite de l'enquête.

- **Un premier bilan modeste mais positif**

Un premier bilan d'étape, réalisé par le commissariat central en avril 2022, dresse un **constat positif de l'expérimentation**.

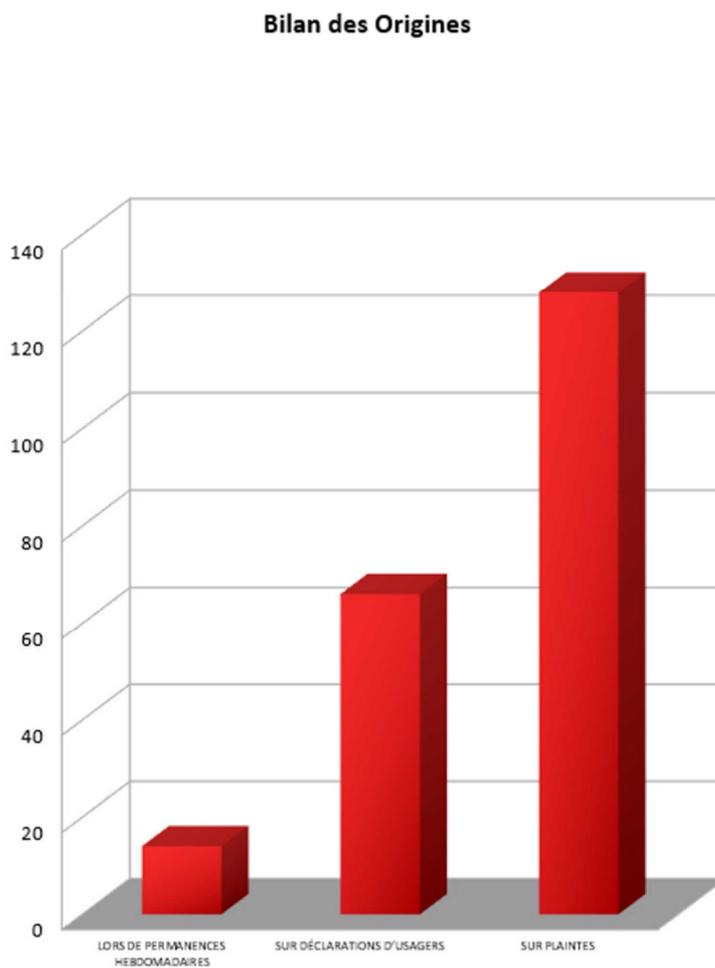
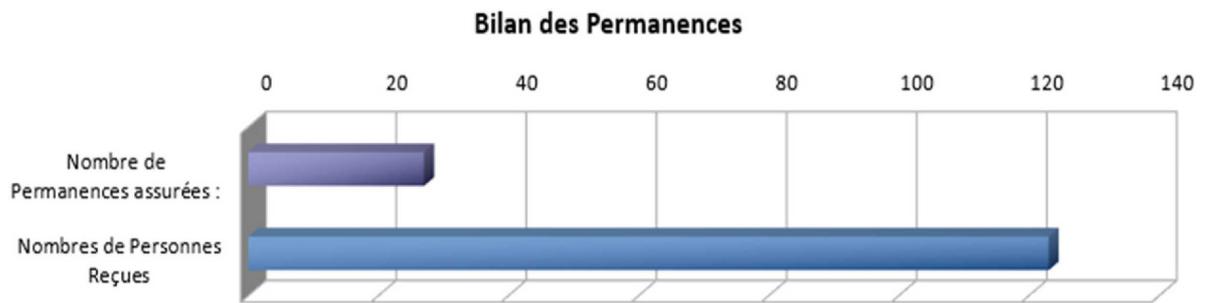
Sur les 208 médiations réalisées entre septembre 2021 et avril 2022, qui concernaient principalement des différends de voisinage (73%) et des plaintes déposées (62% contre 32% de déclarations d'usagers), environ un quart s'est conclu par une médiation réussie conduisant au classement sans suite lorsqu'une plainte avait été déposée.

La mission de la médiation a été globalement bien accueillie au sein du commissariat, les personnels en charge de l'accueil ont notamment intégré cette nouvelle option dans la palette des outils à proposer aux plaignants.

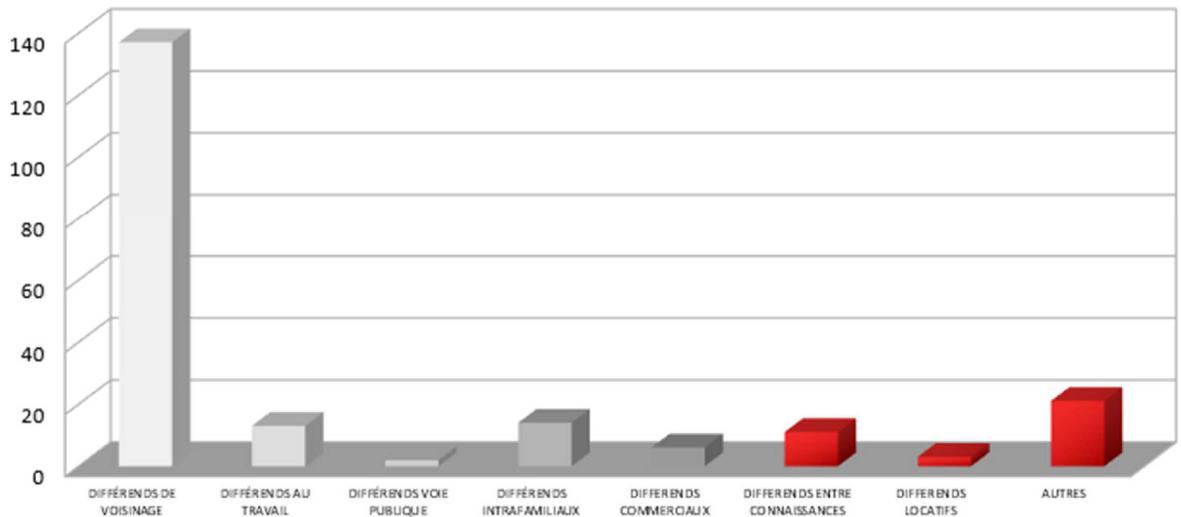
---

<sup>1</sup> Note de service DSPAP/Commissariat central du 20<sup>ème</sup> arrondissement n°21/19 du 7 septembre 2021 relative à la mise en place expérimentale d'un dispositif de médiation au sein du Commissariat

**Graphiques illustrant le bilan de l'expérimentation sur la médiation**



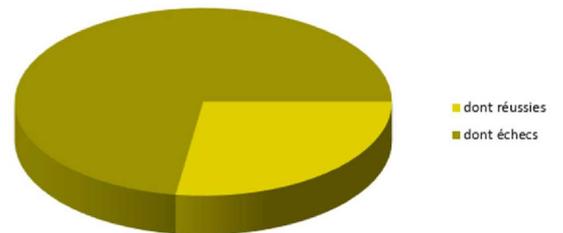
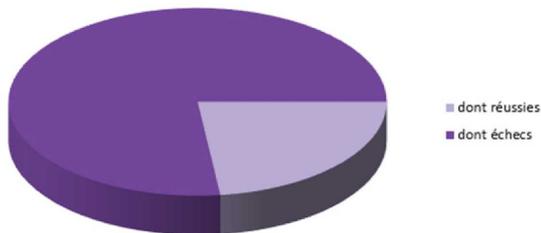
**Bilan des Situations**



**BILAN DES MÉDIATIONS RÉALISÉES**

Nombre total	208
dont réussies	48
dont échecs	160

Nombre suite à plaintes	128
dont réussies	35
dont échecs	93



Source : DSPAP.

## Annexe n°16. Audit réalisé sur les plateformes PPEL et Thésée du point de vue de l'utilisateur

Dans le but d'offrir un service plus performant répondant aux attentes des usagers, notamment en réduisant les délais d'attente et les déplacements d'une part, et d'améliorer l'efficacité du traitement des déclarations de plaintes pour les forces de sécurité intérieure d'autre part, le ministère de l'intérieur a mis en place plusieurs services en ligne pour les victimes. Ces plateformes permettent, soit d'effectuer un signalement<sup>1</sup>, soit de porter plainte<sup>2</sup>.

S'agissant des plaintes, deux plateformes ont été mises en place : celle de la pré-plainte en ligne (**PPEL**) en 2013, puis le **Traitement Harmonisé des Enquêtes et Signalements pour les e-Escroqueries (THESEE)** en 2022. Ces deux dispositifs, bien que couvrant un champ infractionnel limité, constituent des volumes importants de plaintes. En 2021 près de 900 000 pré-plaintes ont été déposées. THESEE a été lancé le 15 mars 2022 et totalisait déjà au 15 août 26 200 plaintes.

### 1. La plateforme PPEL, un dispositif utile qui pâtit de nombreuses carences

La PPEL est un service destiné aux victimes leur permettant d'effectuer un **pré-dépôt de plainte par internet et de solliciter un rendez-vous** pour la signature de la plainte définitive dans l'unité de police ou de gendarmerie choisie. Le dispositif se limite à des faits d'atteinte aux biens (vols, dégradations, escroqueries...) dont l'auteur est inconnu. Il vise essentiellement à faire gagner du temps aux victimes lorsqu'elles se présentent à l'unité ou service choisi et de désengorger les unités de police ou de gendarmerie. Cette limitation s'explique, d'après le ministère de l'intérieur, par des raisons d'efficacité et des impératifs d'enquête. En effet, dès lors qu'il s'agit d'un auteur connu ou d'une atteinte aux personnes et pour une qualification plus précise des faits, la prise de plainte est faite directement au commissariat ou en gendarmerie.

Depuis sa généralisation, la PPEL a connu une augmentation régulière des demandes (cf. graphique n°1), avec une forte croissance en 2020 liée aux périodes de confinement pendant la crise sanitaire. Composée de quatre étapes, la démarche en ligne est relativement simple pour les usagers<sup>3</sup>. Une aide à la rédaction de la pré-plainte est fournie en ligne. Néanmoins, le formulaire n'est pas conçu pour guider davantage l'utilisateur en fonction des informations fournies (absence de champs dynamiques de saisies<sup>4</sup>). L'utilisateur peut alors saisir des éléments contradictoires. Le formulaire ne s'appuie pas non plus sur la base nationale d'adresse, le seul référentiel d'adresses reconnu par l'administration. La qualité des informations recueillies s'en trouve donc pénalisée.

À la suite du dépôt de la pré-plainte en ligne, l'utilisateur est contacté pour la fixation d'un rendez-vous. Pour les commissariats, il n'existe pas d'outil de prise de rendez-vous en ligne. La gendarmerie a en revanche mis en place un outil de prise de rendez-vous. Ce service est faiblement utilisé : sur plus d'un million de créneaux proposés en 2021, seuls mille rendez-vous ont été pris.

<sup>1</sup> Signalement d'un contenu internet illégal (plateforme Pharos), signalement d'un site d'hameçonnage (Thésée), signalement d'une fraude à la carte bancaire (Perceval)

<sup>2</sup> Pré-plainte pour les atteintes aux biens dont l'auteur est inconnu. Plainte pour les escroqueries sur internet (escroquerie à la petite annonce, escroquerie aux sentiments, piratage de compte mail ou de réseau social avec demande d'argent, ransomware, chantage en ligne, faux site de vente)

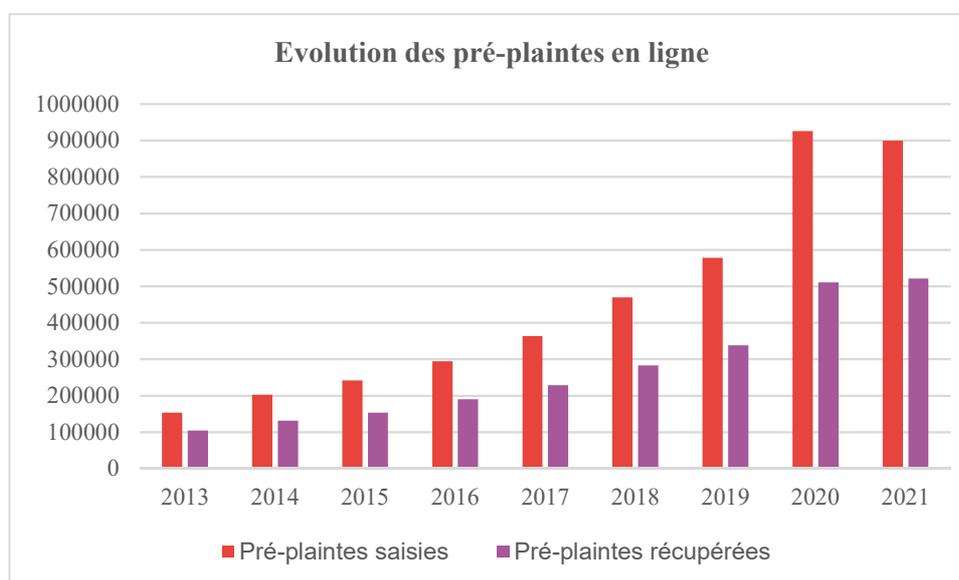
<sup>3</sup> Sur 80 235 avis sur l'observatoire de la qualité des démarches en ligne, le PPEL obtient une note de 8.8/10 et 80% des avis sont positifs. Ces chiffres sont à nuancer : seuls les utilisateurs ayant accompli la démarche de bout en bout donnent leur avis.

<sup>4</sup> Un formulaire dynamique est un formulaire dont la structure et le contenu peuvent changer en fonction des choix opérés par le répondant.

Ceci s'explique par le manque de visibilité de ce service et sa complexité<sup>5</sup>. Pour les agents, l'interface entre la PPEL et l'outil de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) n'est pas optimale. Ils doivent intervenir pour pallier la mauvaise correspondance entre ces deux outils. Ces problèmes ergonomiques relativisent le gain de temps escompté.

En matière d'accessibilité numérique, la loi du 11 février 2005<sup>6</sup> en son article 47 a rendu obligatoire l'accessibilité des services de communication au public en ligne, cette obligation concerne tout type d'information sous forme numérique. Créée en 2013, la plateforme PPEL n'a pas intégré ces prescriptions permettant aux personnes en situation de handicap d'utiliser ce service. Le ministère de l'intérieur n'a toutefois pas souhaité mettre en conformité la PPEL en raison du développement d'une autre plateforme de plainte en ligne en cours (PEL), prévue pour fin 2023 et qui a vocation à intégrer progressivement les fonctionnalités de la PPEL.

Graphique n°1 : Évolution du nombre des pré-plaintes depuis la création du service



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur.

## 2. **THESEE est un dispositif novateur, qui doit être intégré dans la plateforme PEL à venir offrant une meilleure visibilité pour les usagers**

La plateforme de traitement harmonisé des enquêtes et des signalements en matière d'e-escroquerie (THESEE) a été créée pour répondre à un double objectif : simplifier le dépôt de plainte pour les victimes et soulager les services locaux du recueil de ces plaintes. En effet, son positionnement au sein de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) permet une centralisation des faits et des préjudices, faibles lorsqu'ils sont considérés isolément, mais qui favorisera l'identification des auteurs des infractions notamment grâce au recoupement des phénomènes sériels.

<sup>5</sup> <https://lannuaire.service-public.fr/navigation/gendarmerie>

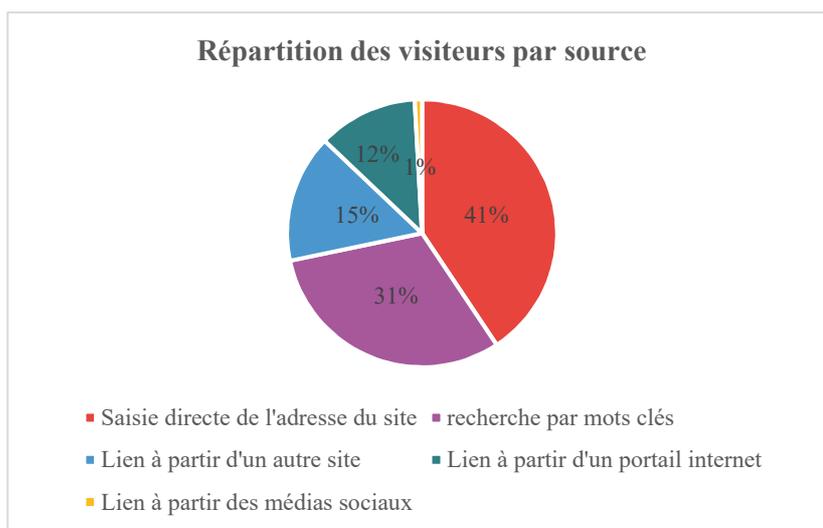
<sup>6</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les premiers bilans après quelques mois de fonctionnement montrent une croissance régulière du nombre de demandes pour s'établir entre 400 et 500 demandes par jour. Au 15 août, 41 678 demandes ont été enregistrées dont 26 209 plaintes. 79 % des demandes concernent de faux sites de vente, faux vendeurs, faux acheteurs et fausses locations. L'outil d'analyse associé à THESEE permet aux enquêteurs de recouper les demandes pour identifier les auteurs. Les 45 enquêtes ouvertes couvrent à elles seules 2286 plaintes et un préjudice cumulé de 3,2 M €.

Contrairement à PPEL, THESEE est le premier service en ligne permettant de déposer une plainte de façon totalement dématérialisée pour les personnes physiques. Depuis son lancement, plusieurs actions de communication ont été réalisées afin d'accroître la notoriété du service et son référencement sur internet. Des sites de services publics, des entreprises ou des associations renvoient à cet égard les utilisateurs confrontés aux arnaques sur internet vers THESEE.

L'analyse des statistiques (cf. graphique n°2) des visiteurs du site et des mots clés utilisés, démontre toutefois que l'utilisateur, qui n'a pas connaissance du nom de la plateforme « THESEE » ou son adresse internet, peut difficilement trouver le formulaire dans les premières pages des moteurs de recherche. En effet, 41% des visiteurs ont saisi l'adresse directe du site (adresse communiquée par les commissariats, les gendarmeries ou la plateforme téléphonique infos escroqueries). 31 % ont été orientés par les moteurs de recherche dont la moitié a utilisé le mot clé « THESEE » dans sa recherche.

**Graphique n°2 : Répartition des visiteurs du site THESEE par source**



Source : Cour des comptes, d'après données de la DILA.

L'accès au service s'effectue par plusieurs canaux<sup>7</sup> dont le site service-public.fr au moyen d'un questionnaire d'orientation. Les questionnaires d'orientation ne sont toutefois pas harmonisés et obligent parfois l'utilisateur à répondre aux mêmes questions ou ne lui proposent pas le même parcours pour un fait similaire<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Portails ministériels, moteurs de recherche, moncommissariat.fr.

<sup>8</sup> A titre d'exemple, le site de la gendarmerie nationale et moncommissariat.fr ne proposent pas le même parcours pour une victime d'escroquerie.

Si les questions posées à l'utilisateur permettent une meilleure qualification des faits par les forces de police et de gendarmerie et d'orienter la victime vers la plateforme appropriée<sup>9</sup>, elles représentent une complexité supplémentaire pour l'utilisateur non familiarisé avec les terminologies techniques ou juridiques utilisées. La complexité du parcours usager ne permet pas aujourd'hui d'avoir une analyse fine du taux d'abandon. Seuls les usagers ayant accompli la démarche sont amenés à donner leur avis sur l'observatoire de la qualité des services publics<sup>10</sup>.

En matière d'accessibilité numérique, la plateforme THESEE est conforme à la réglementation. Une déclaration d'accessibilité est disponible, mentionnant un taux de conformité partiel de 77,78% suite à l'audit réalisé le 23 novembre 2021. Les non conformités relevées concernent essentiellement l'aide à la saisie ou la pertinence de la terminologie utilisée au regard du public. En revanche, le plan pluriannuel de mise en conformité ne mentionne pas précisément les actions programmées sur THESEE mais concerne le site service-public.fr.

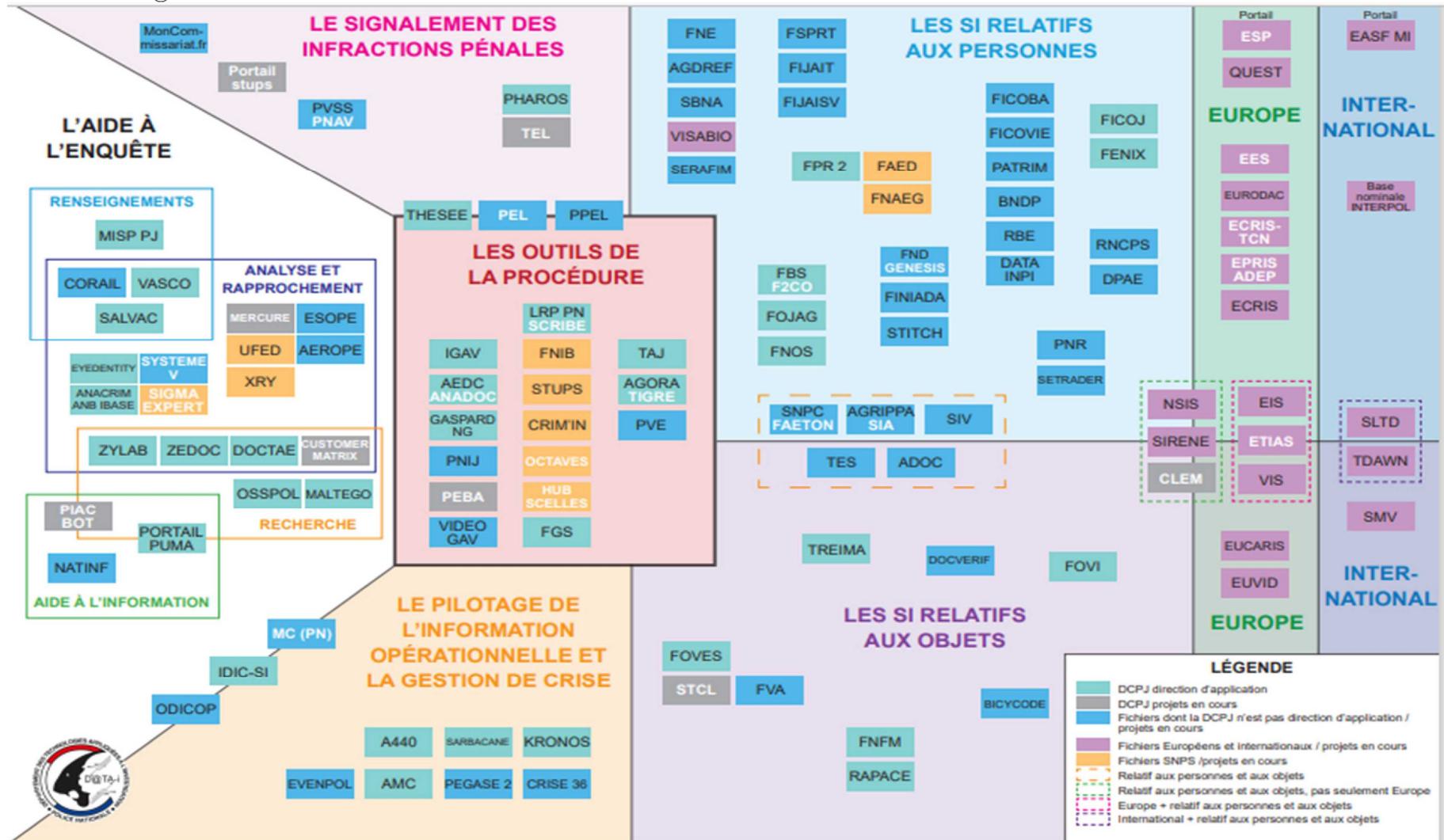
---

<sup>9</sup> THESEE, PPEL, PERCEVAL (fraude à la carte bancaire), PHAROS, Violences faites aux femmes, Discriminations

<sup>10</sup> Sur 912 avis déposés depuis le 15/03/2022, l'indice de satisfaction global est de 8.4/10 et 73 % des avis sont positifs.

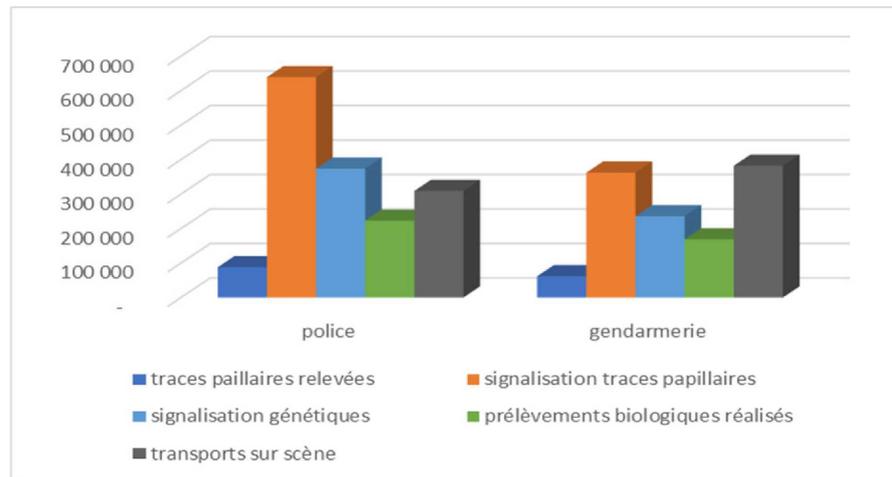
Annexe n°17. La « boîte à outils numériques de l'enquêteur »

Source : DCPJ/Dat@-i.



## Annexe n°18. Présentation de l'organisation de la PTS au sein de la police et de la gendarmerie

- **L'activité de la PTS en 2021 au sein des deux forces**



Source : Cour des comptes, d'après données des rapports d'activités SNPS/IRCGN de 2021.

- **La rationalisation de la PTS au sein de la police nationale**

La police a décidé de regrouper, au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>1</sup>, tous ses services de PTS au sein d'un service unique, le service national de police scientifique (SNPS), situé à Ecully. Ce service à compétence nationale<sup>2</sup>, rattaché au directeur général de la police nationale, et placé sous l'autorité d'un chef de service, est issu de la fusion du service central de police scientifique (SC-PTS) et de l'INPS, qui coexistaient depuis la création du SC-PTS en 2017.

Il a pour mission de piloter, en matière de stratégie, de doctrine, de budget et de formation, l'ensemble des services de criminalistique de la police nationale, y compris ceux de la préfecture de police. Il a autorité fonctionnelle sur les 4 000 personnels de la PTS. Outre la direction à Ecully, le SNPS comprend des délégations zonales, implantées dans les sept zones de défense, ainsi que les laboratoires de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse. Il dispose d'un laboratoire central de criminalistique numérique, de 125 services territoriaux et de 627 services de proximité. Le nombre de plateaux techniques, dont l'activité se concentre essentiellement sur les traces papillaires, a été fortement réduit, répondant ainsi à la recommandation de la Cour, passant de 204 en 2016 à 56 en 2021. Cette réorganisation met à disposition des enquêteurs un plateau technique en moins de deux heures de route, sans limite géographique ou structurelle<sup>3</sup>.

Il existe une complémentarité des services, qui ne peuvent disposer chacun d'une technologie de pointe, et qui sont répartis en 4 niveaux :

<sup>1</sup> Décret 2020-1779 portant création du service à compétence nationale dénommé service national de police scientifique.

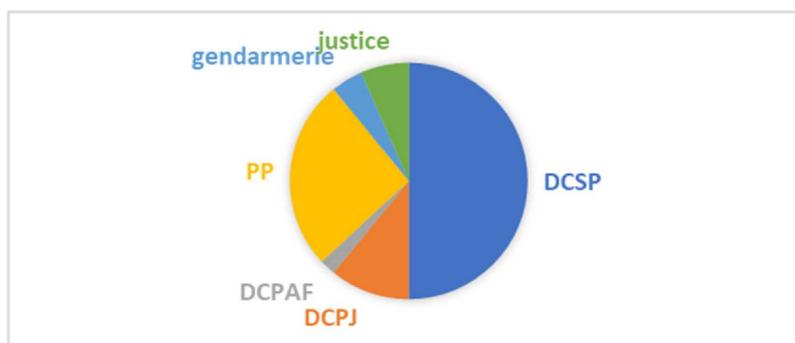
<sup>2</sup> Mise en œuvre des recommandations du rapport de la Cour sur la PTS.

<sup>3</sup> Un listing a été établi pour que chaque CSP dispose d'un plateau technique zonal ou non de proximité.

- Niveau départemental de niveau 1, en charge de la PTS des affaires délictuelles de la sécurité publique ;
- Niveau départemental de niveau 2, en charge du « petit » criminel et du délictuel plus important de la sécurité publique ;
- Niveau régional 3, rattachés à la DCPJ, en charge des affaires criminelles et délictuelles graves nécessitant une technicité particulière ;
- Niveau 4, SNPS avec ses cinq laboratoires et le laboratoire central de criminalistique.

Outre son comité des usagers, le SNPS a mis en place, en mai 2021, « SOS PTS », une permanence téléphonique et par mail, qui répond aux heures ouvrables (entre 9h et 18h) aux questions de tous les enquêteurs et des magistrats. En cinq mois, elle a reçu 245 demandes et les réponses ont été communiquées dans un délai moyen de 40 minutes.

#### Répartition des demandes pour « SOS PTS » en fonction de l'origine des appels



Source : Cour des comptes d'après le bilan d'activité annuel du SNPS, 2021.

- **Une organisation inchangée au sein de la gendarmerie nationale**

La gendarmerie n'a engagé aucune démarche de rationalisation de ses plateaux techniques. Ces derniers sont toujours au nombre de 101, soit un plateau par département.

Elle s'organise en 3 niveaux :

1. Niveau local qui traite la délinquance de proximité, grâce aux techniciens en identification criminelle de proximité (TICP), rattachés aux brigades territoriales autonomes et aux communautés de brigades ;
2. Niveau départemental qui traite le reste de la délinquance/criminalité grâce aux techniciens en identification criminelle, rattachés aux brigades départementales de renseignements et d'investigations criminelles (BDRIJ) et aux sections d'appui judiciaires. Ils sont tous OPJ ;

L'IRCGN, basé à Pontoise, et regroupé avec le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRCGN) au sein du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN) traite les cas les plus complexes. Il dispose également d'une unité d'investigation et d'identification (U2I), capable d'être projetée à l'étranger et sur des scènes de guerre. Cette unité a, par exemple, été projetée en mai 2022 en Ukraine pour participer à l'identification de civils et la documentation de crimes de guerre.

## Annexe n°19. La formation continue en matière d'investigation

- **Dans la police nationale**

Lors de la CNI, un travail de recensement et de classification des 220 formations dispensées en matière d'investigation a été réalisé par la DCRFPN. Celles-ci recouvrent les grandes **thématiques suivantes** :

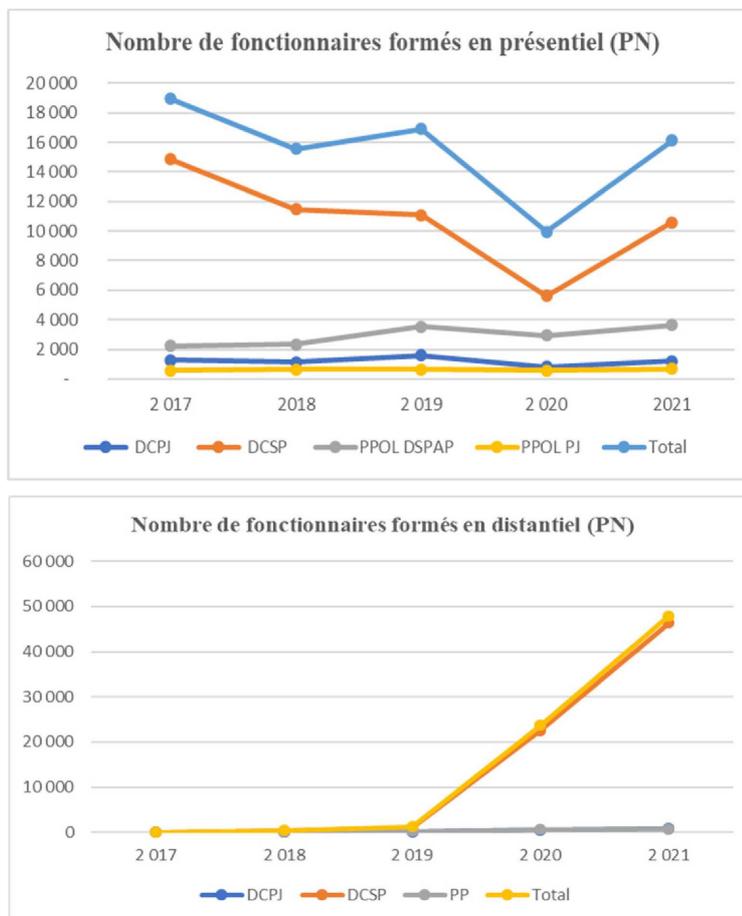
- L'enquête procédurale et les actes d'enquête ;
- Les outils d'aide à l'enquête ;
- Les techniques spécialisées ;
- L'investigation numérique ;
- L'immigration irrégulière ;
- Les atteintes à la personne ;
- La criminalité organisée.

Un **catalogue**, désormais disponible sur le portail de l'investigation sur l'intranet de la DGPN mis en ligne à l'issue de la CNI, a rationalisé cette offre en regroupant les formations en **trois niveaux** : base, intermédiaire, expert. Cette gradation se retrouve logiquement dans les services concepteurs des modules (outre la DCRFPN, DCPJ pour les modules du niveau expert et DCSP/DSPAP pour les modules de base) en cohérence les outils et techniques qu'ils utilisent au quotidien. Cette nouvelle maquette plus lisible vise, d'une part, à permettre une diffusion auprès d'un public large d'enquêteurs sur les offres disponibles et, d'autre part, s'inscrit dans une logique de progression et de parcours de formation par la validation de différents niveaux.

Le graphique ci-après présente le nombre de fonctionnaires dans la police qui ont suivi une formation en matière d'investigation en présentiel entre 2017 et 2021. **Trois enseignements** peuvent être tirés :

Sur le total des effectifs exerçant une mission de police judiciaire (46 000 si l'on se base sur les chiffres transmis dans les documents budgétaires), **moins de la moitié des enquêteurs a été formée** sur la période ;

- Globalement et en occultant le poids des personnels de la DCSP formés compte-tenu de sa proportion dans les effectifs d'investigation, on observe pour chaque direction une **même tendance de baisse importante du nombre de stagiaires entre 2019 et 2020**, imputable à la crise sanitaire mais qui doit être relativisée du fait du développement des modules de formation en ligne ainsi qu'une reprise des formations en présentiel en 2021 ;
- Le développement de **l'offre de formation en ligne**, disponible à tout moment sur la plateforme E-campus de la police nationale, représente à cet égard un levier d'action afin de répondre à l'objectif pluriannuel fixé en 2021 d'augmentation de 50% de la formation continue des policiers.



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN.

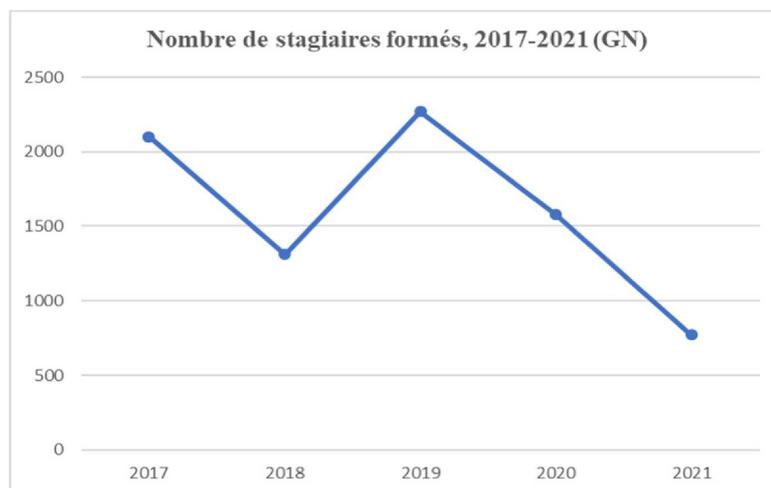
Globalement, le **taux de satisfaction** des stagiaires ayant suivi une formation en matière de police judiciaire est excellent. Entre 2018 et 2021, d'après les éléments fournis par la DCRFPN, sur 45 modules suivis (hors ENSP), 96% des participants se sont dits satisfaits.

- **Dans la gendarmerie nationale**

L'offre de formations proposée en matière de police judiciaire couvre également **l'ensemble des thématiques** parmi lesquelles notamment le cyber, la lutte contre les stupéfiants, la lutte contre les cambriolages ou les phénomènes de délinquance particuliers (vols de GPS agricoles, détection des véhicules maquillés.), la saisie des avoirs criminels, la lutte contre les violences intrafamiliales (formation obligatoire pour tous les militaires au contact du public), les techniques spéciales d'enquête, etc.

D'après les éléments transmis par la DGGN, il n'est **pas possible de disposer d'une vision d'ensemble sur le nombre de militaires formés**, la DPM ne disposant pas d'outil de remontées des données relatives aux formations en matière de police judiciaire, qui sont organisées essentiellement au niveau des services déconcentrés (stages de perfectionnement des jeunes OPJ par ex.). Seules les informations relatives aux stagiaires ayant suivi des formations techniques qualifiantes en matière de police judiciaire au sein du Centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) ont été communiquées à la Cour. Qu'il s'agisse du nombre de stagiaires formés ou du nombre de jours de formation, **deux mêmes tendances** que pour la police se retrouvent dans la gendarmerie (cf. graphique ci-après) : (i) une baisse

importante du nombre de personnels formés est enregistrée logiquement en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire ; (ii) par ailleurs, le nombre de militaires formés en matière de police judiciaire apparaît faible (moins de 2500) au regard du nombre d'ETPT déclarés comme exerçant une mission de police judiciaire. Toutefois, comme indiqué supra, les données disponibles ne recensent pas les formations suivies localement notamment par les gendarmes affectés en brigades qui représentent la grande majorité des effectifs.



Source : Cour des comptes, d'après données du CNFPJ.

**Le taux de satisfaction** des bénéficiaires des formations du CNFPJ est également similaire à celui de la police nationale : pour l'année 2022, sur les 41 actions de formation dont ont bénéficié 951 stagiaires, le taux moyen s'établit à 95%.

- **La coopération entre la police et la gendarmerie en matière de formation**

Actuellement, **quatre formations spécifiques** en matière de police judiciaire sont mutualisées entre la police nationale et la gendarmerie nationale : formation spécialisée en matière de lutte contre le faux monnayage, formation des enquêteurs spécialisés des groupements d'intervention régionaux (GIR), formation sur les produits stupéfiants et l'organisation des trafics (mis en ligne sur le e-campus PN et sur Gendforme), formation sur les investigations numériques.

Par ailleurs, **quelques sessions de formation dispensées par une force** accueillent également des personnels de l'autre force. Ainsi, une formation liée aux atteintes à l'environnement et à la santé publique, dispensée par l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), est accessible aux policiers. De même, l'ENSP, en lien avec l'ENM, accueille une dizaine de gendarmes par an pour trois formations : stage « police-justice » qui traite de thématiques liées à la gestion des affaires judiciaires ; stage « lutte contre la criminalité organisée » et formation sur les « techniques spéciales d'enquêtes », qui aborde les outils et les nouvelles technologies au service de la lutte contre les réseaux criminels. Enfin, la plateforme E-campus de la police est également accessible à tout gendarme (561 gendarmes sont inscrits).

Dans le cadre de la réorganisation de la police nationale, cette mission incombera, pour la filière « police judiciaire », à la nouvelle direction nationale de la police judiciaire (DNPJ), qui devra anticiper et planifier les besoins de sa filière en tous points du territoire, de manière à être en capacité de couvrir l'ensemble du spectre de la criminalité.