

Mission d'information : Bilan de la mise en place des directions départementales de la police nationale sur la filière investigation

Audition de l'ANPJ par la commission des lois du Sénat, le 02/04/2025

Audition de l'ANPJ par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, le 08/04/2025

L'Association Nationale de Police Judiciaire (ANPJ) a été créée au cours de l'été 2022 à l'occasion de la préfiguration de la réforme de la gouvernance de la Police Nationale. Elle a été particulièrement active sur ce sujet, mais son objet social est plus généralement tourné vers l'amélioration et la promotion des métiers de l'investigation. À ce titre, elle a vocation à faire connaître les réalités et problématiques des enquêteurs, et à présenter les évaluations et propositions des professionnels de l'investigation aux législateurs et décideurs.

L'association compte à ce jour un peu plus de 2 200 adhérents actifs, administratifs, techniques et scientifiques, de tous grades et de tous corps, très majoritairement issus des anciens services de la DCPJ qui comptaient 3800 policiers actifs en 2021. Le nombre d'adhérents est à peu près constant depuis deux ans.

L'ANPJ a échangé avec de nombreux parlementaires ou conseillers ministériels, notamment dans le cadre des consultations sur la création du Parquet National Anti Criminalité Organisée (PNACO) et de la proposition de loi « sortir la France du piège du narcotrafic ». Elle échange régulièrement avec les organisations syndicales et associations professionnelles de la police nationale et de la magistrature et répond aux sollicitations de la presse.

Bilan de la réforme pour la filière investigation

L'ANPJ avait formulé de nombreuses objections au projet de réforme, à l'endroit des services d'investigation en général, et de la DCPJ en particulier. Afin d'éviter une longue énumération, il est plus opportun de les évoquer au travers des constats sur l'état de ces services.

En préambule, il est nécessaire de souligner un aspect fondamental des métiers de l'investigation, qui nous semble avoir été gravement négligé dans le projet de réforme : il existe essentiellement deux schémas de l'investigation. D'une part, les affaires de proximité, et d'autre part, les affaires de portée nationale, voire internationale, ou d'une grande complexité, généralement rassemblées sous l'appellation de criminalité organisée et spécialisée.

Les deux paradigmes s'interpénètrent, et il n'existe pas à ce jour de définition précise des limites entre eux.

Fondamentalement ils se distinguent, pour l'un, par une priorité donnée à la gestion du flux du contentieux très important et saturant les services, un temps judiciaire court et une mise en œuvre de moyens limités, pour l'autre, par une priorité donnée à l'efficacité de la réponse pénale, au temps long et l'investissement de moyens importants sur chaque dossier.

Une parenthèse également sur la définition de ces deux schémas, complémentaires pour traiter tous les niveaux de la criminalité, mais littéralement opposés dans leur application. L'actualité récente a popularisé le vocable générique de lutte contre la criminalité organisée. C'est malheureusement trop réducteur et trop vague. D'une part, la qualification de criminalité organisée, sous l'appellation procédurale « bande organisée », est souvent dictée par des contraintes d'investigation (pouvoirs d'enquête élargis : régime dérogatoire de la garde à vue et techniques spéciales d'enquête). D'autre part, certaines affaires, pourtant particulièrement complexes ou sensibles, ne relèvent pas à proprement parler de la criminalité organisée. L'appellation « criminalité haut du spectre » n'est guère plus satisfaisante.

L'appellation service judiciaire local ou de proximité n'est guère plus indiquée, ces services étant occasionnellement amenés à traiter des affaires de tout type, y compris criminelles, complexes ou liées à la criminalité organisée.

Cette dichotomie ambiguë de l'investigation explique sans doute la difficulté à trouver une organisation entièrement satisfaisante.

Les services de police chargés de l'investigation sont traditionnellement organisés sur trois niveaux : Les services d'enquêtes locaux (niveau 1) traitant « le petit judiciaire » ou le « tout venant », les services territoriaux, anciennement appelés SD, (niveau 2) traitant la moyenne délinquance et enfin, les services de l'ancienne PJ (niveau 3) traitant le haut du spectre de la délinquance. Ces trois niveaux s'articulent avec des protocoles plus ou moins établis de répartition des saisines, ce qui n'empêche cependant pas les différents services de traiter des affaires ne relevant pas, à priori, de leur périmètre.

Principes généraux de la Réforme

L'une des idées maîtresses de la réforme, la réorganisation des filières métiers, ne fait pas l'objet d'un rejet de la part de notre association et des enquêteurs qu'elle représente. L'idée d'une gestion et d'un pilotage global de l'investigation est logique. Elle paraît même être la seule solution permettant d'intégrer les différents paradigmes que nous venons d'évoquer dans un tout cohérent.

C'est la mise en œuvre du principe qui pose problème. En premier lieu, le principe d'autorité fonctionnelle de la DNJP, décorrélée de l'autorité hiérarchique, est vicié. Dans une structure profondément hiérarchisée, en concentrant l'essentiel des leviers de contrôle au plus petit échelon territorial, l'idée de filière n'a aucune chance de devenir une structure solide et réellement intégrée, et encore moins opérationnelle au-delà du département.

La départementalisation, autre principe majeur de la réforme, s'entend parfaitement dans

un contexte de paix publique, fondamentalement liée aux territoires. Il n'existe pas de besoin d'organisation supra-départementale, en dehors de la gestion des forces mobiles de maintien de l'ordre, qui n'ont d'ailleurs pas été touchées par la départementalisation. En matière judiciaire, l'opportunité du choix du département comme unique échelon opérationnel peut également s'entendre pour les services de proximité. Elle était d'ailleurs induite avant la réforme jusqu'au niveau 2 qu'étaient les sûretés départementales.

En revanche, elle est complètement inepte en matière d'investigation sur le haut du spectre, surtout compte tenu de l'évolution des technologies d'information et de communication, dont les groupes criminels se sont évidemment emparés, et des facilités modernes de déplacements. Les services de police judiciaire, censés travailler sur le haut du spectre de la criminalité organisée, mobile, nationale, voire transnationale et internationale, sont désormais prisonniers et isolés chacun dans leur département.

C'est le principal point noir de la réforme et la plupart des effets pernicieux de la réforme que nous aborderons en découlent.

Soulignons aussi le recentrage de la direction stratégique sur la DGPN et la disparition des états-majors des directions centrales. Aucune structure n'est venue remplacer ces états-majors, les directions nationales n'ayant pas un rôle équivalent. En matière de police judiciaire, notamment sur les questions de criminalité organisée, cette absence d'état-major dédié a un impact dramatique sur la coordination des services d'enquête ainsi que sur le partage de l'information opérationnelle. Cette coordination n'est pas assurée non plus par la DGPN dans la nouvelle organisation de la police nationale.

L'effet conjoint de la départementalisation, de la perte des états-majors des directions centrales et de l'application du principe du plus grand nombre, a favorisé la généralisation de l'utilisation des protocoles, process, logiciels et outils de gestion de la sécurité publique à l'ensemble de la filière police judiciaire, sans qu'ils n'aient jamais montré leur efficacité en matière de gestion des missions de police judiciaire de proximité.

Ils sont totalement incompatibles avec les impératifs de souplesse et de réactivité nécessaires aux missions de lutte contre la criminalité organisée et spécialisée notamment.

Mise en place de la réforme

L'opposition quasi unanime de tous les acteurs de la chaîne pénale, qui se concentrait sur la disparition de la DCPJ et sur la possible ingérence de l'exécutif dans la conduite de la politique pénale, a été écartée par les promoteurs de la réforme, sans aucune prise en compte des objections soulevées. Des ajustements prévus concernant notamment les services dédiés à la lutte contre la probité et certaines unités d'appui comme la BRI ont même été abandonnés, et le concept quelque peu incongru des DIPN imposé.

Malgré sa représentativité, l'ANPJ n'a jamais été reçue par les promoteurs ou le ministre de l'Intérieur, et le simulacre de concertation a sciemment écarté les enquêteurs concernés au premier chef par cette réforme.

La mise en application a été abrupte et manifestement accélérée en raison de l'imminence des Jeux Olympique de Paris. Les directions centrales ont cessé leurs activités dès l'été 2023, ce qui a eu pour effet immédiat de priver les services de l'ex-PJ de toute communication et coordination. La mise en place de la réforme n'ayant été opérée qu'en décembre 2023 ou janvier 2024, ces services ont subi des retards et des loupés préjudiciables en terme RH et opérationnel, leurs interlocuteurs de premiers rangs ayant disparu sans qu'aucune autre structure ne compense ces carences. Le choix de juxtaposition des services ex-PJ avec les structures départementales a artificiellement pallié une dégradation très rapide du fonctionnement. La mise en place effective de la réforme a entraîné une perte moyenne de 10 à 15 % des effectifs (départs en retraite anticipés et mutation), allant parfois jusqu'à 33 % dans certains départements. La réorganisation des divers services administratifs s'est faite dans la douleur et sur une période assez longue. La réorganisation des infrastructures informatiques a également été longue et complexe, elle est encore inaboutie dans de nombreux départements un an et demi plus tard. Les dispositions envisagées pour conserver un degré d'interopérabilité entre les services de l'ex-PJ n'ont pas pu être appliquées en raison de l'obsolescence des réseaux informatiques. De très nombreux problèmes subsistent.

Comme déjà évoqué, les protocoles de l'ex-Sécurité Publique se sont imposés, avec une certaine logique compte tenu de la prévalence des effectifs de cette direction, mais au mépris des besoins spécifiques des services d'investigation du haut du spectre, et malgré l'existence d'un système éprouvé.

Analyse de détail des points positifs et négatifs de la réforme

Point positifs

- ⌚ Suivi des stocks de procédure et création de Task-Forces
Le pilotage de la filière a permis de mettre en place des outils destinés à évaluer au mieux les difficultés dues au flux du contentieux, principale cause de l'accumulation des stocks de procédure. L'échelon zonal est le principal acteur de ces travaux. L'évaluation n'est pas encore achevée et devra se poursuivre, mais elle donne des résultats encourageants. La mise en place de ses améliorations est trop récente pour faire un diagnostic complet de leur efficacité. La création de Task-Forces, intervenant ponctuellement dans certains services en souffrance pour résorber les stocks, semble une solution efficace, mais insuffisante à elle seule.
- ⌚ Échanges d'informations au sein du département
L'amélioration du partage d'informations au sein des départements est la conséquence logique de la réunion, sous une autorité unique, de services autrefois séparés. Elle conduit toutefois souvent à la multiplication de messages qui saturent les enquêteurs d'informations bien souvent inutiles d'un point de vue judiciaire. De plus, l'usage fait de ces informations pose parfois problème (cf infra).
- ⌚ Raccourcissement de certaines chaînes logistiques
Certains services, auparavant éloignés de leur siège, profitent des services logistiques

locaux qui sont désormais partagés.

⌚ Disponibilité des services d'escorte

La mise à disposition d'effectifs d'escorte pour les défèrements, ironiquement le seul réel avantage mis en avant pour les services de l'ex-PJ dans le cadre de la réforme, est – globalement – une réalité.

⌚ Souplesse du recrutement

La capacité d'ajustement des affectations des effectifs à la discrétion des DI/DDPN permet de s'affranchir du cadre rigide des mouvements de personnel institutionnels. Cette amélioration n'est pas exempte de contrepartie et reste limitée dans un contexte général de pénurie d'effectifs et de désamour de l'investigation.

Points négatifs

⌚ Saturation des services judiciaires de proximité (niveau 1) non résolue

La saturation des procédures dans les services tend à s'aggraver. Il manque 2500 enquêteurs en investigation pour que les stocks de procédures en souffrance restent stables. Sans recrutement, le stock de procédures atteindra 4 millions en 2028. Pour améliorer la situation, le recrutement de 10 000 ETP serait réaliste.

⌚ Perte d'effectifs

Les état-majors pléthoriques qui se superposent et les services des échelons zonaux ont recruté des enquêteurs chevronnés qui n'ont désormais plus aucun rôle opérationnel. De nombreux enquêteurs ont quitté la PJ par crainte de la réforme, et peu postulent pour y arriver. Ce phénomène de manque d'attractivité, qui atteignait déjà les niveaux 1 et 2 de l'investigation, s'étend désormais au niveau 3. La crise de l'investigation s'est donc aggravée sous l'effet de la réforme, celle-ci restant toujours mal acceptée au vu des faibles points positifs constatés, des nombreux effets négatifs et difficultés persistantes.

⌚ Absence de circulation d'informations entre les services de police judiciaire – Perte du maillage territorial

Le maillage territorial qui faisait la force de la police judiciaire a été détruit. Il n'y a plus de coordination de l'action des services. L'exemple de la grande couronne parisienne est significatif. Il existe désormais des rivalités flagrantes entre les services d'investigations de ces départements.

L'amélioration de la communication entre services départementaux est limitée aux état-majors et ne trouve pas de concrétisation opérationnelle.

Les différents niveaux de l'investigation ne communiquent pas mieux en pratique.

Les échanges entre départements sont réduits à néant, ce qui est extrêmement préjudiciable à l'action des services, particulièrement en matière de criminalité organisée. Dans une certaine mesure, les « réseaux PJ » fonctionnent encore, mais c'est une résurgence de l'ancien système. Les PJistes se connaissent et échangent directement. Au gré des départs et mutations, nombreux depuis la réforme, cela ne perdurera pas.

Les notes rédigées par les SIRASCO ne parviennent pas aux enquêteurs, qui n'en ont même pas connaissance.

Les co-actions avec les offices sont devenues très marginales. La grande majorité des enquêtes de niveau 3 sont menées par les services territoriaux, sans assistance des offices. Par effet miroir les Offices, également exsangues, ne bénéficient plus des relais territoriaux. Il en résulte que la connaissance des phénomènes criminels ou groupes criminels se dégrade.

- ⌚ Absence de gestion globale des ressources humaines et déséquilibre en faveur de la voie publique.

La gestion départementale des ressources humaines entraîne tout à la fois un appauvrissement des viviers, une perte d'expérience, et ponctuellement des déséquilibres de répartition. Il n'y a plus de politique de gestion nationale à même de suivre les évolutions des bassins de délinquance.

Les avancements profitent aux effectifs de voie publique plus nombreux, aggravant le désintérêt pour l'investigation.

Ponctuellement, le transfert de compétence de l'ex-PJ vers le judiciaire de proximité est à l'origine d'insuffisance d'encadrement.

- ⌚ Prédominance des protocoles de l'ex-Sécurité Publique.

Comme déjà évoqué, ils ont précipité la crise du petit judiciaire et sont incompatibles avec les impératifs de l'investigation du haut du spectre.

- ⌚ Perte de confidentialité.

Dans un contexte de corruption rampante, l'intégration de l'ex-PJ dans les circuits de partage d'information de l'ex-Sécurité Publique entraîne une diffusion non contrôlée et parfois chaotique d'éléments d'enquête sensibles. Le partage des systèmes informatiques et la diffusion large d'informations sensibles sont de nature à nuire à la confidentialité des enquêtes. Plusieurs parquets ont ouvert des enquêtes pour « divulgation du secret de l'instruction » dans lesquels ils suspectent l'implication d'enquêteurs de PJ, pourtant totalement étrangers à ces fuites.

- ⌚ Services fantômes.

En dehors des grands centres où existaient déjà de vraies Sûretés Départementales, les DCT, censées assurer la jonction entre le judiciaire de proximité et la criminalité organisée et spécialisée, n'existent souvent que sur le papier. La raison tient à l'existence d'un avantage spécifique d'ancienneté (ASA) lié aux circonscriptions difficiles et non aux départements.

L'absence de niveau intermédiaire entraîne des saisines indues pour les services de 1^{er} ou 3^e niveau.

- ⌚ Crispation relative des relations avec les magistrats.

La perte de disponibilité des services de l'ex-PJ, ou leur sursollicitation, créent ponctuellement des crispations dans les relations avec les magistrats.

- ⌚ Mutualisation des budgets.

La sanctuarisation du budget de l'ex-PJ n'a pas été respectée. La mutualisation des budgets

s'est faite au détriment des équipements des enquêteurs et limite leur projection en dehors du département.

Ⓟ Choix du service enquêteur.

Les parquetiers n'ont pas toujours le choix du service d'enquête et perçoivent assez mal que le choix du service d'enquête soit parfois le fruit d'arrangement entre chefs de services de la filière. Ils saisissent le SIPJ qui choisit au sein de son département le service qui sera chargé de l'enquête.

Le critère d'attribution des saisines au sein du SIPJ n'est plus toujours le niveau de technicité mais l'équilibre de la charge de travail de son service, en fonction du manque d'effectifs et de la surcharge des portefeuilles. Pendant que les enquêteurs travaillent sur un fait du niveau inférieur, ils n'exercent pas leur cœur de métier. Cela les démotive dans un contexte ambiant déjà bien détérioré.

La gestion de la filière au niveau départemental a nécessité d'établir des règles de saisines entre les différents niveaux. Des tensions existent entre les niveaux 1 et 2, favorisées par le fait qu'ils dépendent de deux hiérarchies différents. Il a également fallu reprendre les protocoles tant décriés pour clarifier les niveaux de saisines entre les services de niveau 2 et 3.

Ⓟ Absence de renfort interdépartemental.

Auparavant la PJ était interdépartementale ou régionale. Les brigades implantées au niveau de la direction interrégionale allaient renforcer naturellement les services qui dépendaient du siège. La départementalisation « dure » a mis fin à ces pratiques. La plupart des DDPN/DIPN refusent la collaboration (sous forme de saisine de l'ex-siège ou sous forme de co-saisine) des brigades de leur ancien siège alors que souvent dans ces départements, les enquêteurs n'ont ni le temps, ni les effectifs, ni les moyens pour mener leurs missions dans les meilleures conditions. Cela a dégradé la qualité des enquêtes de niveau 3.

L'interdépartementalité n'étant dans les faits que théorique, les enquêteurs et services de PTS de niveau 3 ne renforcent plus les départements avec lesquels ils sont censés être liés. L'absence de service et d'autorité opérationnels supra-départementaux est criante dès qu'une affaire hors norme ou qu'une série d'affaires impactent plusieurs départements. Dans ce cas, les anciens sièges de zone, qui concentrent l'essentiel des effectifs, les projettent, au mépris de l'esprit de la réforme, prouvant implicitement son inadaptation aux réalités des activités criminelles. En la matière on revient à l'ancien système, mais en mode dégradé.

Ⓟ Limite de l'autorité fonctionnelle.

Il ne faut pas décorréliser l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle.

La DNPJ n'a aucune autorité sur les directions zonales et leur chef de filière investigation zonal. Elle n'a pas non plus d'autorité sur les directions départementales et interdépartementales et les chefs des SIPJ. Elle n'assure aucune connexion entre les services.

Le DZAPJ, mieux positionné pour une gestion d'ensemble et des arbitrages, ne dispose que d'une autorité fonctionnelle inopérante. L'absence de fonction opérationnelle et de missions clairement définies à l'échelon zonal concourent à une impression générale d'inutilité.

Le SIPJ, chef de la filière investigation au niveau du département, a une autorité

hiérarchique sur les services d'enquêtes des niveaux 2 et 3 (DCT et DCOS), mais pas autorité sur le niveau 1. Il n'est pas autonome puisqu'il dépend de son DIPN.

Synthèse

Globalement, même si c'était la volonté de la réforme, il n'est pas possible de parler de façon uniforme de la filière investigation parce qu'elle représente des réalités aussi complémentaires que distinctes. De plus, la départementalisation multiplie les situations et problématiques spécifiques.

Sur la forme, même s'ils ont été regroupés dans une même filière investigation, les enquêteurs de niveau 1, 2 et 3 n'ont absolument pas le sentiment d'appartenance à une même filière. Ils n'ont ni plus, ni moins de contacts entre eux qu'avant la réforme. Leurs missions, leurs conditions de travail et leurs contraintes n'ont rien à voir.

Dans chaque département, la personnalité et l'expérience du DD/DIPN et du SIPJ conditionnent fortement la politique de gestion de l'investigation. Sur 90 DDPN/DIPN, 4 sont issus de l'ex-Police Judiciaire. La proportion de SIPJ issus de l'ex-Sécurité Publique est majoritaire. Les chefs DCOS restent majoritairement issus de l'ex-PJ. La question relative à l'habilitation OPJ des DD/DIPN est inappropriée : le corps de direction dans son ensemble est OPJ de fait. Il est plus judicieux de s'interroger sur leur expérience en matière de direction de services d'enquête et sur leur intérêt ou leur désintérêt pour l'investigation. Les DD/DIPN qui sont issus de l'ex-Sécurité Publique ont participé au déclin de l'investigation de premier niveau en négligeant ce thème au profit de l'occupation de l'espace public et du maintien de l'ordre, plus visibles et plus sensibles, notamment aux yeux des élus locaux et des préfets.

Le seul cadre de référence est le département. Il n'y a aucune architecture à la nouvelle organisation territoriale des services de police judiciaire territoriaux. Il y a 103 DDPN dont 51 DIPN qui sont totalement indépendantes les unes des autres comme 103 tuyaux d'orgues.

L'échelle du département est totalement inadaptée à la lutte contre la criminalité organisée ou spécialisée. Cela ne fonctionne pas. Quasiment toutes les enquêtes de niveau 3 amènent les enquêteurs à s'intéresser à des faits, des individus ou des lieux, extérieurs à leur département d'origine. De nombreux directeurs départementaux veulent conserver leur pré carré et refusent qu'un service extérieur à leur département vienne travailler sur une affaire relevant de leur territoire.

Certains chefs de services issus de la filière judiciaire des niveaux 1 ou 2 ne comprennent pas toujours le temps long des enquêtes de niveau 3 et le niveau d'exigence des magistrats. De ce fait, les enquêteurs sont davantage tiraillés entre leur autorité administrative et judiciaire.

Les enquêteurs de l'ex DCPJ étaient pour la plupart passionnés par leur travail car ils l'exerçaient dans de bonnes conditions : Ils bénéficiaient de la confiance de leur hiérarchie qui leur accordaient une bonne marge de manœuvre et une autonomie dans les enquêtes. Ils assuraient très peu de tâches administratives. Leur sentiment d'appartenance à la famille PJ était très fort, et l'esprit de groupe et de solidarité dominait. Ils sont en train de disparaître. Le fait que les services

de PJ aient été départementalisés accentuent ce sentiment de ne plus appartenir à la famille PJ car ces services sont isolés les uns des autres.

Aujourd'hui, on impose aux enquêteurs de l'ex DCPJ un carcan de fonctionnement qui ne leur convient pas. Ils subissent déjà fortement les contraintes procédurales. La réforme a ajouté à cela les contraintes et lourdeurs administratives qui les démotivent. Tout est plus compliqué pour partir en mission, réparer un véhicule ou un ordinateur, obtenir des informations provenant d'un autre département.

Pour l'instant, l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée et spécialisée subsiste grâce à une persistance des anciennes habitudes. Les PJistes ont gardé la façon de travailler qu'ils ont connue quand ils appartenaient à la DCPJ. Beaucoup se connaissent et, hors de tout protocole officiel, s'appellent et échangent directement pour conserver la souplesse, l'efficacité et la réactivité qui faisaient leur force. Cela ne durera pas. L'érosion des effectifs, de l'expérience acquise et des méthodologies éprouvées ne prendra que quelques années. La perte d'une haute hiérarchie spécialisée est un risque grave.

La création d'un état-major rassemblant plusieurs ministères n'améliorera en rien la lutte contre la criminalité organisée et spécialisée. Ça n'est pas avec des états-majors qu'on gagne une guerre. Il faut des enquêteurs spécialisés, motivés, renseignés, formés, unifiés au sein d'une structure commune et autonome.

La DGSJ a été créée pour lutter efficacement contre le terrorisme. L'ANPJ propose la création d'une DGPI qui permettrait de lutter de manière similaire contre la criminalité organisée et spécialisée.

En attendant que cela soit décidé, il faut impérativement recréer un maillage territorial national des services de police judiciaire qui ont besoin de coopérer, échanger, s'organiser ensemble pour lutter efficacement contre la criminalité organisée et spécialisée. Cet objectif pourrait être atteint en redonnant une autorité hiérarchique à l'échelon supra-départemental. Cet échelon est actuellement la zone, mais pourrait être adapté aux ressorts JIRS dans le cadre d'une mise en corrélation du maillage judiciaire et policier national.