



Réforme de la Police Nationale

Mission d'information de l'Assemblée Nationale

Paris, le 24/11/2022

Monsieur le Président de la Commission des Lois,
Madame et Monsieur les rapporteurs,
Mesdames les députés , Messieurs les députés ,

L'Association Nationale de Police Judiciaire a été créée en août dernier afin de porter la parole des professionnels de l'investigation de tous les services de l'Etat. L'investigation connaît effectivement une crise grave et pérenne : faillite de la mission due à un engorgement des services de la Sécurité Publique confrontés à un contentieux de masse intarissable, déficit d'Officiers de Police Judiciaire aggravé par une crise durable des vocations, allongement des durée des procédures sous l'effet de l'inflation procédurale et de l'évolution de la criminalité, cette dernière étant prompt à s'approprier les nouvelles technologies, recul des moyens d'enquête sous la pression d'une norme européenne. Cette liste est malheureusement non exhaustive. Ces problèmes ne sont pas nouveaux et notre association aurait dû voir le jour depuis longtemps afin de pouvoir faire entendre l'avis des acteurs de terrain - les enquêteurs - qui subissent quotidiennement l'impact de ces dysfonctionnements et de l'absence de prise en compte réelle de la situation par les pouvoirs publics. Mais il manquait sans doute un électrochoc que le projet actuel de réforme de la Police Nationale nous a fourni.

Ce projet, qui entend réorganiser en profondeur la Police Nationale, concerne une grande majorité des directions de notre institution. Il vise à rassembler sous l'autorité d'un Directeur Départemental de la Police Nationale les agents de la Sécurité Publique, de la Police Aux Frontières, de la Formation, des Renseignements Territoriaux et de la Police Judiciaire. L'objectif est d'améliorer le pilotage global de tous ces services, au plus près des territoires, mais également au plus haut échelon en renforçant l'autorité de la Direction Générale, souvent éclipsée par les directions centrales des différentes filières. En conjonction avec la LOPMI en cours de discussion au parlement, se dessine aussi la volonté clairement affichée de renforcer l'action des services de voie publique, la lutte contre la petite et la moyenne délinquance, et particulièrement les violences intra-familiales et les trafics de stupéfiants locaux.

Dans le cadre de ce projet, la question de l'investigation a cristallisé l'attention et a soulevé des critiques unanimes de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, un fait unique dans l'histoire de la Police et de la Justice française. Les risques liés à la réorganisation de l'ensemble des services d'investigation à l'échelle du département ont déjà largement été évoqués ces derniers mois. Rappelons en les grandes lignes : dilution des effectifs de l'actuelle DCPJ au sein de l'investigation de la Sécurité Publique exsangue, sans garantie d'une amélioration notable de la situation, perte des moyens efficaces de lutte contre la grande criminalité organisée et complexe, échelon territorial inadapté à la criminalité, affaiblissement de l'autorité et de l'efficacité de la Justice, avec pour corollaire une atteinte sérieuse au principe de séparation des pouvoirs, risques de dérives clientélistes dans les territoires.

A l'appui de ces constats, et pour éviter une présentation trop longue, il nous apparaît opportun de procéder à un inventaire des objections à ce projet de réforme, dont nous pourrions développer les détails souvent techniques à votre guise.

Critique du projet de réforme

Phase de maturation

Le projet de réforme comporte dès les origines des incohérences. Le Livre Blanc de la Sécurité identifie correctement certaines des causes de la crise de l'investigation : l'accroissement de la complexité de la procédure et la judiciarisation de notre société. Il préconise une professionnalisation des enquêteurs et une réorganisation de la Police Nationale en proposant deux options, l'une s'appuyant sur la création d'une filière judiciaire nationale et d'une académie de l'investigation, l'autre sur le décloisonnement et la déconcentration à l'échelon départemental.

Les causes identifiées sont exogènes à la Police Nationale, et aucune réforme limitée à cette seule entité, si pertinente soit-elle, ne peut apporter de solution viable. Nonobstant, une réforme a bien été initiée, focalisée sur la seconde option proposée, sans aucunement explorer la première qui présente pourtant de nombreux attraits.

La réforme est menée depuis 2020 sans aucune concertation, dans une confidentialité presque absolue et selon une méthodologie qui paraît incohérente. Il n'existe, à notre connaissance, aucune analyse spécifique de la problématique de l'investigation. Pas d'objectifs clairs, ni de projection de résultats. Aucune étude d'impact. Pas d'inventaire des besoins et des moyens.

Réformer la Police Nationale sans ces nécessaires travaux préalables apparaît proprement ubuesque. Il est bien évident que si de telles analyses existaient, elles n'avaient pas à être publiques durant la phase initiale du projet. Mais, face à une levée de boucliers unanime, leur publication, même partielle, aurait pu rassurer, ou en tout cas donner une certaine cohérence au projet.

Les choix qui ont présidé à la genèse de cette réforme sont donc discutables et orientés, tout comme leur pertinence et la méthode employée.

Phase d'expérimentation

Une expérimentation a été menée, très souvent à effectifs et droit constants, et dans des départements qui ne sont guère représentatifs, aucun n'étant un grand centre urbain concentrant des moyens importants. Aucun retour d'expérience n'a été publié et les échos diffèrent du tout au tout selon les sites et les interlocuteurs.

Les préfigurateurs DDPN sont bien évidemment dithyrambiques concernant les bienfaits de la réforme, mais les retours du terrain sont plus mitigés. Soit la situation paraît inchangée, comme par exemple dans l'Hérault, soit les services de la DCPJ se sont vu contraints de distraire une partie de leur temps à des missions ne relevant pas de leur périmètre habituel, comme dans l'Oise ou la Savoie. Certains départements ont connu des situations extrêmement conflictuelles qui ont nettement altéré les conditions de travail, comme dans les Pyrénées-orientales.

Dans l'Hérault, la mise en place de l'expérimentation DDPN se résume à la création d'un poste d'état-major dédié à la coopération entre services. Une évolution plus cosmétique qu'autre chose, qui, apparemment, a donné satisfaction.

Dans l'Oise, en raison d'un déficit chronique d'OPJ, le service de la DCPJ (SPJ) a été plusieurs fois co-saisi avec la Sûreté Départementale sur des affaires ne présentant pas un caractère particulièrement complexe ou grave qui aurait pu justifier de sa saisine. De l'aveu du Parquet local, ces co-saisines avaient pour but de garantir un travail d'enquête minimum et dans un délai raisonnable que ne pouvait plus garantir la Sécurité Publique exsangue et saturée. L'expérimentation DDPN consiste donc ici en l'exploitation des services de la DCPJ pour suppléer ceux de la Sécurité Publique. Les effectifs de ce service de la DCPJ n'ayant

pas été renforcés, le temps consacré aux affaires hors périmètre est implicitement perdu pour la lutte contre la grande criminalité qui pourtant explose dans le département. Une baisse notable des stocks de procédures en souffrance a été relevée, mais elle s'explique par un recours massif aux classements sans suite par le Parquet et non par un quelconque bienfait de l'expérimentation. Cette situation est d'ailleurs relativement répandue dans de nombreux départements hors expérimentation.

En Savoie, le préfigurateur DDPN a refusé d'appliquer l'orientation pénale du parquet sur les affaires de blanchiment et le Service de Police Judiciaire de Chambéry est désormais saisi des violences intra-familiales qui lui sont systématiquement adressées, charge au chef d'antenne de juger des dossiers qui seront conservés par la PJ. Outre le recours, ici encore, aux effectifs de la DCPJ pour secourir la Sécurité Publique, il convient d'apprécier le rôle du Parquet dans le choix du service enquêteur.

Les Pyrénées-Orientales ont quant à elles connu un conflit entre le préfigurateur DDPN et le chef PJ. Les effectifs de la BRI se sont vus affectés à des patrouilles anti-criminalité. Les effectifs de la DCPJ devaient être utilisés de manière mixte entre les missions de moyenne et grande criminalité. Les interventions du Parquet et de la JIRS ont conforté pour un temps ce service de la DCPJ dans sa mission de lutte contre la criminalité organisée, mais le préfigurateur DDPN tente régulièrement d'intégrer purement et simplement ces effectifs dans l'infrastructure Sécurité Publique. Des co-saisines ont été tentées mais rapidement restreintes en raison de la rupture de confidentialité dans certaines affaires, notamment en matière de stupéfiants.

Le succès de l'expérimentation mis en avant Outre-Mer est également discutable. La mise en place de la DTPN en Guyane s'est effectuée dans la douleur, et si des changements au niveau de la Direction ont permis d'améliorer les choses, l'exemple de l'impact négatif d'un chef unique manquant de capacité ou de volonté fédératrice est saisissant. Concernant l'investigation, le ressenti des effectifs est largement négatif, et à nouveau, notamment en Guadeloupe, les effectifs de la Police Judiciaire sont régulièrement mis à contribution pour des missions parfois très éloignées de leur périmètre habituel. Ajoutons que les territoires d'outre-mer présentent des particularités géographiques, politiques et sociales qui diffèrent tellement des territoires métropolitains que les conclusions qui pourraient être tirées de ces expérimentations paraissent difficilement transposables.

Globalement l'expérimentation est soit purement cosmétique, soit les résultats sont très mitigés et impliquent presque systématiquement un affaiblissement de la capacité des services de la DCPJ, et donc des moyens de lutte contre la grande criminalité.

Phase de mise en place

Le projet de réforme a pris un tour plus concret mi juin 2022, avec le lancement de groupes de travail dans les différentes zones ayant pour objet la préparation d'organigrammes des futurs services d'investigation. Prévoyant trois options de travail possibles, les directives de la DGPN favorisaient sans ambiguïté l'option DDPN. Les travaux devaient être achevés pour la fin du mois de septembre en vue d'une mise en œuvre effective de l'option retenue en janvier 2023. A ce jour, aucun choix n'est arrêté mais en l'état des travaux et compte tenu des récentes déclarations de M. FRELY, il semble que le projet n'ait pas été modifié pour tenir compte des nombreuses objections formulées depuis trois mois.

Cette nouvelle architecture de l'investigation prévoit de répartir les effectifs de l'actuelle DCPJ entre différents groupes d'enquêtes dont une partie seulement traitera la criminalité organisée et complexe. La perte de moyens humains dédiés à cette mission est donc inhérente au projet. Les secteurs criminels et financiers sont particulièrement concernés alors même que ces domaines sont déjà en tension.

Le projet présente des similitudes avec celui de la réorganisation des filières Investigations dans les départements menée durant la réforme dite SALANOVA. Or cette réforme de la Sécurité Publique a obtenu des résultats douteux en matière d'occupation de la voie publique et catastrophiques concernant l'investigation. Elle est à l'origine de l'accroissement récent des stocks de procédures et, si elle a obtenu des gains en matière d'efficience du pilotage, ceux-ci ont été largement annihilés par l'impact négatif sur la capacité de traitement du contentieux de masse. La réforme des DDPN consiste à élargir les principes de la réforme SALANOVA à l'ensemble des directions. Soit les réformateurs entendent trouver là les effectifs manquants pour combler le

déficit d'OPJ de la Sécurité Publique, soit ils s'apprêtent à réitérer les erreurs passées, au risque de mettre à mal l'ensemble de l'investigation en France.

Les travaux préparatoires de la doctrine de l'investigation devaient commencer à la fin du mois de septembre, et à ce jour, aucune ligne de ce texte censé servir de garde-fou à toute dispersion des moyens de la DCPJ n'a été publiée. Fondamentalement, ce document doit également définir le champ d'action des effectifs de la Police Judiciaire et aurait dû être la priorité des réformateurs, même si une doctrine pèse peu face à une autorité hiérarchique unique et littéralement omnipotente au sein d'un territoire donné, et dont l'échelon supérieur n'aurait qu'une simple autorité fonctionnelle.

Cette question de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle est d'ailleurs centrale dans le projet de réforme. La définition de l'autorité fonctionnelle est vague, et dans une structure comme la Police Nationale, seule compte l'autorité hiérarchique. Et plus encore si elle est combinée avec le contrôle des moyens budgétaires.

La ventilation et les modalités d'utilisation des budgets sont des thèmes pratiquement occultés dans les débats sur la réforme. Il est pourtant crucial de connaître les dispositions prévues en la matière. Les effectifs et les missions d'ordre et de paix publique sont notoirement gourmands en la matière et en déficit chronique. Il est logique de craindre qu'ils absorbent une part plus importante du budget des DDPN, au détriment des autres missions, et ce d'autant plus que le retour sur investissement en matière de sécurité publique est plus rentable d'un point de vue médiatique et d'impact sur l'opinion publique que les missions de police judiciaire.

Phase de moratoire

Après la tempête médiatique autour de la possible disparition de la DCPJ, la réforme se trouve actuellement dans une situation de faux calme en raison du moratoire décrété par le Ministre de l'Intérieur dans l'attente du résultat des élections professionnelles, des audits des différentes inspections et du rendu des rapports des missions d'information.

Toutes les organisations syndicales se sont positionnées contre la départementalisation de la Police Judiciaire et globalement sur les mêmes lignes rouges que l'ANPJ :

- maintien de tous les effectifs de la DCPJ au niveau zonal, avec conservation de son maillage territorial, sous l'autorité hiérarchique des directeurs zonaux, et avec un budget dédié.
- maintien des effectifs a minima au niveau actuel, avec conservation de l'importante densité d'officiers du corps de commandement.

Tous ces éléments sont la garantie de l'efficacité de la DCPJ dans ses missions de lutte contre les crimes et délits menaçant le plus gravement notre pacte social.

Les récents propos du Ministre à l'Assemblée, le courrier adressé à l'ANPJ par son Directeur de Cabinet et les déclarations de M. FRELY à la presse montrent cependant que le projet n'a pas évolué pour le moment. Ce qui implique que les objections que nous venons de développer sont toujours d'actualité.

Seule nouveauté, étonnante au demeurant : l'exception au principe de la départementalisation concernant les Brigades Mobiles de Recherche de la DCPAF, au motif que ces unités exercent des missions très techniques et qualitatives, sur des affaires particulièrement complexes, avec une composante internationale, et qui ne peuvent s'exercer dans le cadre des DDPN au risque de perdre un savoir faire et une somme d'expérience irremplaçable. Force est de constater la pertinence de l'analyse de M. GARDON, un des principaux promoteurs et acteurs de la réforme, ancien Directeur Zonal de la Sécurité Publique du Sud Est et désormais Directeur Central de la PAF. Nous souhaiterions vous faire remarquer que ce principe d'exception correspond en tous points aux missions de la DCPJ. Il apparaît donc logique que notre Direction soit également placée en dehors des DDPN.

Conclusion

Ce projet de réforme a été mal pensé dès sa genèse, mal mené, sans concertation et sans logique apparente. Il soulève contre lui l'opposition unanime de toute la chaîne pénale, ce qui est un fait sans précédent.

Il n'apporte aucune solution aux problèmes que rencontre l'investigation en Sécurité Publique, en dehors d'une perfusion d'OPJ ponctionnés sur les effectifs de la DCPJ. Or, cette direction est déjà sous dimensionnée au regard des enjeux de la lutte contre cette criminalité grave, organisée et financière qui explose en Europe et qui menace nos sociétés dans leurs valeurs et institutions les plus fondamentales. Menée à son terme en l'état, cette réforme détruira les capacités de lutte contre la grande criminalité de notre pays au plus mauvais moment, sans pouvoir être rattrapable avant de longues années en raison de la perte d'expertise.

Car le moral et la motivation des effectifs de la DCPJ sont d'ores et déjà particulièrement atteints par le principe même de la disparition de leur grande maison. Il importe de souligner que la désastreuse communication de la Direction Générale et du Ministère a été perçue comme un mépris insultant pour l'engagement total et permanent de ces enquêteurs.

Tout ce que les femmes et les hommes de la DCPJ demandent, c'est de pouvoir continuer leurs missions dans les conditions actuelles, qui sont pourtant loin d'être idéales.

En leurs noms, nous vous remercions, Madame et Monsieur les rapporteurs, de les avoir entendus et de leur avoir permis de s'exprimer.