

...le contrôle budgétaire relatif à la

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DCPJ)

Philippe Dominati, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités » présente, le 1^{er} février 2023, les conclusions de son contrôle budgétaire sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) de la direction générale de la police nationale.

Dans le contexte du projet de réforme de l'organisation de la police nationale, la DCPJ a récemment été mise sous le feu des projecteurs. **La présente mission de contrôle a cependant été lancée bien en amont de cette réforme, avec pour objectif d'appréhender globalement les missions et l'efficacité de la DCPJ.** Elle sera prochainement suivie des conclusions de la mission d'information de la commission des lois du Sénat sur l'organisation de la police judiciaire¹.

La DCPJ est un service de police judiciaire ; à ce titre, ses services, comme ceux d'autres directions de la police nationale et d'autres administrations (gendarmerie nationale, douanes, etc.) ont une vocation répressive. Ils recherchent les infractions, en rassemblent les preuves et en livrent les auteurs aux tribunaux, du vol de vélo au trafic international de stupéfiants.

La DCPJ est chargée de traiter le « haut du spectre » de la criminalité, à savoir en particulier la criminalité organisée, le terrorisme et les crimes et délits les plus graves et les plus complexes. Les affaires confiées aux services de la DCPJ représentent ainsi **une part statistiquement marginale de la criminalité, mais particulièrement préjudiciable à la société. Dotée de moyens relativement satisfaisants, la DCPJ obtient des résultats probants, notamment en termes de taux d'élucidation des affaires qu'elle traite.**

Aujourd'hui, la DCPJ est concernée par un projet de réforme de l'organisation de la police nationale. Si la nécessité de réformer l'organisation de la police nationale doit être soulignée, le projet de réforme en question suscite des inquiétudes légitimes pour ce qui concerne la police judiciaire.

1. LA DCPJ OBTIENT DES RÉSULTATS PROBANTS DANS LA LUTTE CONTRE LE HAUT DU SPECTRE DE LA CRIMINALITÉ, AVEC DES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS RELATIVEMENT SATISFAISANTS

A. AU SEIN D'UNE ORGANISATION ÉTATIQUE DES SERVICES DE POLICE JUDICIAIRE PROTÉIFORME, LA DCPJ TRAITE AVEC EFFICACITÉ DU « HAUT DU SPECTRE » DE LA CRIMINALITÉ

La DCPJ constitue l'un des différents services de l'État compétents en matière de police judiciaire. Cette dernière relève en effet de différents services et de plusieurs administrations : police nationale, gendarmerie nationale, mais également douanes, services fiscaux, etc. Dans tous les cas, les personnels habilités exercent leurs missions de police judiciaire sous l'autorité directe du procureur ou du juge d'instruction en charge de l'affaire.

Au sein de la police nationale, **la DCPJ, héritière des « brigades du Tigre » créées par Georges Clemenceau en 1907, a par principe la charge du traitement des affaires de tout type les plus graves, complexes ou spécialisées, et des affaires relevant de la criminalité organisée ou du terrorisme.** Elle s'appuie, pour ce faire, sur ses services centraux et territoriaux. Dans le périmètre géographique de compétence de la préfecture de police de Paris, la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ-PP) exerce les mêmes missions, bien qu'un peu plus larges, sous l'autorité directe du préfet de police, et non de la DCPJ.

¹ Dont les rapporteurs sont Madame Nadine BELLUROT, sénatrice, et M. Jérôme DURAIN, sénateur. Le président de la commission des lois est M. François-Noël BUFFET, sénateur.

Les affaires confiées aux services de la DCPJ et de la DRPJ-PP représentent ainsi une part statistiquement marginale de la criminalité, mais particulièrement préjudiciable à la société. Par ailleurs, la DCPJ exerce **des missions transversales** au bénéfice de l'ensemble des services de police judiciaire, aux premiers rangs desquels la gestion de la coopération opérationnelle policière internationale et de la majorité des offices centraux interministériels de police judiciaire, qui ont notamment vocation à coordonner le travail des différents services d'investigation dans leurs domaines de compétence.

D'autres services de la police nationale prennent en charge les affaires judiciaires que ne traitent pas les services de la DCPJ, soit la très grande majorité. **Il s'agit en particulier de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)**, dont la part des effectifs en charge de missions de police judiciaire traite l'essentiel de la délinquance relevant de la police nationale.

Pour les affaires qui lui sont confiées, les services de la DCPJ obtiennent des résultats probants. **Le taux d'élucidation des affaires varie ainsi de 74 % pour les contrefaçons à 95 % pour les affaires de trafic de stupéfiants.** Ces taux sont notablement plus élevés que les taux moyens d'élucidation des différents services de la police nationale.

Le fonctionnement de la DCPJ connaît toutefois certains écueils, qui touchent d'ailleurs l'ensemble des services de police judiciaire de la police nationale. Tout d'abord, **ses services ne sont pas compétents dans le périmètre géographique de la préfecture de police de Paris**, situation qui peine aujourd'hui à être justifiée. En outre, la répartition du traitement des affaires fait parfois l'objet d'une certaine **concurrence entre services de la police nationale**, tout comme le partage de l'information, ce qui est préjudiciable à toute la filière. Enfin, le système des offices centraux interministériels de police judiciaire connaît un succès variable.

B. FACE À UNE CRIMINALITÉ TOUJOURS PLUS COMPLEXE ET SOPHISTIQUÉE, LA DCPJ S'APPUIE SUR DES MOYENS RELATIVEMENT SATISFAISANTS MAIS LOIN D'ÊTRE SURDIMENSIONNÉS

Les services de la DCPJ sont aujourd'hui confrontés à **des faits criminels de plus en plus complexes et sophistiqués**. La criminalité organisée, en particulier, s'est « *mondialisée, complexifiée et massifiée* », selon les termes de la direction générale de la police nationale. En outre, le développement technologique (informatique, crypto-monnaies, téléphonie, etc.) offre de nouvelles opportunités pour les criminels.

Dans ce contexte, **la DCPJ dispose de moyens certains, mais en réalité loin d'être surdimensionnés**. Si ses **moyens financiers** sont en hausse apparente, l'analyse budgétaire se révèle difficile en raison d'une faible lisibilité de l'architecture du programme 176 « Police nationale ». En 2021, selon la DGPN, les crédits du budget opérationnel de programme (BOP) n° 9 « police judiciaire et coopération internationale » (qui correspond au périmètre de la DCPJ) étaient de 28,9 millions d'euros en crédits de paiement. Néanmoins, ce BOP ne couvre qu'une partie des crédits qui financent la DCPJ.

Ses moyens en matériels sont globalement satisfaisants, en dépit de besoins à souligner, notamment s'agissant des équipements de pointe, des véhicules et dans le domaine du numérique. Il est d'ailleurs nécessaire que les moyens supplémentaires annoncés par la très récente LOPMI¹, à savoir une hausse cumulée du budget du ministère de l'Intérieur de 15 milliards d'euros sur les cinq années 2023 à 2027, soient en partie orientés vers l'augmentation des moyens matériels et technologiques consacrés à la lutte contre le haut du spectre de la criminalité, plutôt que sur de nouvelles dépenses de personnel, *a fortiori* catégorielles.

De même, si **les effectifs** de la DCPJ sont peu nombreux en proportion de ceux de la police nationale, ils sont ajustés à la part de la criminalité prise en charge par la DCPJ. Les effectifs de la DCPJ sont ainsi de 5 600 personnels, présents à 70 % dans les services déconcentrés. En revanche, **des difficultés de recrutement apparaissent depuis quelques années, en particulier dans certains domaines ou pour certains corps**. Alors qu'en 2018, 79 % des postes ouverts par la DCPJ à la mobilité interne des policiers dans le corps de commandement avaient

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

été pourvus, ce taux était descendu à 37,5 % en 2021. En outre, le recours aux contractuels hautement qualifiés est aujourd'hui trop faible, y compris dans des domaines très techniques comme les crypto-monnaies par exemple. En outre, le sujet des formations initiale et continue des personnels doit être priorisé.

Par ailleurs, alors que certains services de la DCPJ s'appuient sur des moyens certains pour obtenir des résultats significatifs, à l'image de l'office antistupéfiants (OFAST) depuis sa création en 2020, **d'autres services semblent disposer de moyens limités**, en particulier en effectifs, au regard de leurs missions. Il en va notamment ainsi de la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière (SDLCF) et des deux offices centraux qu'elle chapeaute.

2. LA DCPJ EST AUJOURD'HUI CONCERNÉE PAR UN PROJET DE RÉFORME D'AMPLEUR DE LA POLICE NATIONALE, DONT LES MODALITÉS SUSCITENT DES INQUIÉTUDES S'AGISSANT DE LA POLICE JUDICIAIRE

A. UN PROJET DE RÉFORME PROFONDE DE LA POLICE NATIONALE AFFECTE DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE LA DCPJ

Le constat d'un besoin de réforme de la police nationale fait l'objet d'un consensus. La police nationale manque aujourd'hui de cohésion et d'unité, ce qui génère des pertes d'information, d'efficacité et parfois même des logiques de concurrence.

Dans ce contexte, une grande réforme organisationnelle de la police nationale a été proposée par le livre blanc de la sécurité intérieure, publié en novembre 2020, s'appuyant sur des principes de transversalité, de décloisonnement, de déconcentration et de proximité avec le terrain. C'est sur ces bases qu'a été présenté, sans être formalisé, le projet de réforme aujourd'hui envisagé, et dont la mise en œuvre est en partie engagée.

Le projet de réforme de l'organisation de la police nationale comprend **deux axes principaux**. D'une part, **seraient créées quatre filières « métiers »** dans le but évoqué de répondre à l'éclatement de missions entre directions : la sécurité et la paix publiques, le renseignement territorial, la police judiciaire, et les frontières et l'immigration irrégulière.

D'autre part, **l'organisation centrale et territoriale de la police nationale serait modifiée** afin d'établir des chefs de police compétents sur l'ensemble des filières aux échelons départemental et zonal. À l'échelon central, les quatre filières seraient chapeautées par des **directions « nationales »**, en lieu et place des directions centrales actuelles. Ces dernières **se verraient retirer leurs missions de gestion d'un budget propre et de leurs personnels déconcentrés, sur lesquels leur ancienne autorité hiérarchique serait réduite à une autorité fonctionnelle**. Elles seraient recentrées sur leur rôle de pilotage stratégique de la filière. À l'échelon déconcentré, serait installé **un directeur départemental de la police nationale (DDPN)** ayant une autorité hiérarchique sur les directeurs de chacune des filières et leurs services. Le DDPN serait lui-même placé sous l'autorité directe du préfet. Cette organisation serait déclinée au niveau zonal, selon des modalités qui restent à préciser.

De premiers éléments de la réforme ont déjà été mis en œuvre. Tout d'abord, **une nouvelle organisation de la police nationale a été mise en place dans les outre-mer**. Elle réunit au sein d'une direction territoriale de la police nationale (DTPN) les différents corps de métiers de police dans chacun de ces territoires : sécurité publique, renseignement territorial, police aux frontières et police judiciaire. En outre, **cette nouvelle organisation intégrée est expérimentée, sous la forme de directions départementales de la police nationale (DDPN), dans plusieurs départements de l'Hexagone depuis 2021.**

Le projet de réforme recouvre ainsi notamment la DCPJ, via ses deux grands axes. D'une part, la réforme intégrerait la DCPJ à une nouvelle filière investigation plus large regroupant en particulier les effectifs de la DCPJ et ceux de la DSCP en charge de missions de police judiciaire. La mise en place d'une telle « filière investigation » constitue une déclinaison de la volonté d'organiser la police nationale en différents métiers. Mais elle vise en réalité également à **répondre à des enjeux spécifiques à l'investigation** et en particulier à l'engorgement des

services d'investigation de la DCSP, à son déficit d'encadrement et, surtout, à un taux d'élucidation global en baisse au sein de la police nationale.

D'autre part, dans le cadre de la création des DDPN, les services actuels de la DCPJ dépendraient, aux côtés de ceux de la DCSP compétents en matière de police judiciaire, d'un directeur local de filière, lui-même sous l'autorité hiérarchique du DDPN, à son tour soumis au préfet. Le schéma serait similaire à l'échelon zonal.

B. LE PROJET DE RÉFORME ENVISAGÉ DOIT ENCORE ÊTRE MODIFIÉ S'AGISSANT DE LA POLICE JUDICIAIRE ET DOIT S'ACCOMPAGNER D'AUTRES MESURES

S'il est nécessaire de réformer la police nationale et de répondre rapidement à l'engorgement des services de la DCSP, **les modalités de la réforme aujourd'hui envisagées présentent des risques s'agissant de la police judiciaire, et en particulier de la lutte contre le haut du spectre de la criminalité.** Les auditions et déplacements conduits par le rapporteur spécial ont d'ailleurs été l'occasion de constater **les inquiétudes fortes**, pour une part tout à fait légitimes, de la majorité des personnes rencontrées, s'agissant de la police judiciaire.

Trop peu concerté et faisant l'objet d'un manque d'adhésion des personnels de la DCPJ, **le projet de réforme souffre en outre notamment d'un écueil structurel s'agissant de la filière investigation : son échelon privilégié, à savoir le département.** Héritiers des brigades du Tigre dont la création répondait justement au besoin d'une lutte contre certains types de criminalité dans un cadre géographique étendu, **les services en charge de la lutte contre la criminalité la plus grave, complexe et spécialisée ne devront pas être corsetés par un cadre géographique trop étriqué.**

Certaines modalités de la réforme initialement évoquées ont d'ailleurs été précisées ou ont fait l'objet de tempéraments. En outre, **la vigilance du Parlement a permis d'inscrire, notamment à l'initiative des rapporteurs de la commission des lois du Sénat¹, dans le rapport annexé à la très récente loi LOPMI² des mesures de sauvegarde importantes** concernant la police judiciaire.

Il n'en demeure pas moins que **le projet de réforme pose des difficultés s'agissant de la police judiciaire et doit être modifié.**

En outre, **la réforme devra être complétée par d'autres mesures**, concernant notamment la dichotomie au sein de la police judiciaire entre la préfecture de police et le reste de la police nationale et s'agissant de certains besoins en matériels et en termes de compétences des services en charge de la lutte contre le haut du spectre de la criminalité. De plus, il est nécessaire de répondre à l'engorgement des services de la DCSP, sans déshabiller la DCPJ.



Philippe DOMINATI
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28

¹ MM. Marc-Philippe DAUBRESSE et Loïc HERVÉ, sénateurs.

² Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.