…la mission d'information sur

LA POLICE JUDICIAIRE DANS LA POLICE NATIONALE (II) : UNE RÉFORME IMPOSÉE À MARCHE FORCÉE, DES CORRECTIFS À APPORTER

La réforme de la gouvernance de la police nationale portée entre 2020 et 2024 par l'ancien ministre de l'intérieur Gérald Darmanin a suscité nombre d'inquiétudes, principalement liées à ses effets potentiels sur la police judiciaire. La création annoncée de nouvelles directions départementales ou interdépartementales de la police nationale (DDPN/DIPN) organisées par filières métiers et rassemblant, sous l'autorité d'un seul directeur, l'essentiel des services opérationnels de la police nationale a en effet alimenté les craintes d'un déport des enquêteurs spécialisés de la police judiciaire (PJ) vers des missions de voie publique. La pertinence de l'échelon départemental pour lutter contre une criminalité dite « du haut du spectre » qui ne connaît pas de frontières est par ailleurs apparue discutable.

Dans ce contexte, la commission des lois s'est une première fois emparée du sujet à l'automne 2022. **Sans remettre en cause l'opportunité d'une réorganisation, ses rapporteurs Nadine Bellurot et Jérôme Durain dressaient le 1er mars 2023 un constat sévère sur les premiers pas particulièrement chaotiques de cette réforme**. Considérant que les conditions de réussite d'une réorganisation aussi ambitieuse n'étaient dès lors pas réunies, ils ont préconisé de la soumettre à un moratoire jusqu'à l'achèvement de la période olympique. Cette option a néanmoins été immédiatement écartée par le ministre de l'intérieur, qui s'en est tenu au calendrier initial en dépit des nombreuses alertes émises par la commission sur les risques d'un déploiement précipité d'une réforme elle-même inaboutie.

Près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation, force est de constater que la plupart des inquiétudes formulées étaient fondées. **Le déploiement à marche forcée des nouveaux organigrammes, particulièrement complexes si ce n'est illisibles, s'est ainsi traduit par un double phénomène d'affaiblissement de l'ancienne PJ au sein de la police nationale et de marginalisation de l'investigation spécialisée dans la filière.**

Au terme de leurs travaux, incluant deux déplacements effectués dans les directions interdépartementales de la police nationale de Nantes et Nancy, **les rapporteurs, dans le cadre de ce « droit de suite », maintiennent leur analyse et considèrent que la réforme n'aurait pas dû être menée dans ces conditions**. Ils estiment néanmoins que son annulation risquerait de déstabiliser encore davantage une institution qui ne l'a pas encore totalement absorbée. **À court terme, ils invitent donc à privilégier des correctifs concrets visant à atténuer les principales incohérences de la nouvelle organisation et formulent 15 propositions en ce sens**.

1. UNE RÉFORME DÉPLOYÉE À MARCHE FORCÉE ET DANS LA CONFUSION, MALGRÉ LES NOMBREUSES ALERTES

A. UNE RÉFORME DÉPLOYÉE DANS LA PRÉCIPITATION, ALORS QUE LES CONDITIONS DE SA RÉUSSITE N'ÉTAIENT PAS RÉUNIES

Alors que les faiblesses de l'organisation en tuyaux d'orgue de la police nationale étaient identifiées de longue date, l'ancien ministre de l'intérieur Gérald Darmanin, reprenant une idée née au début des années 1990, a entendu mettre en œuvre un ambitieux projet de réorganisation. **L'objectif était de mettre fin au cloisonnement historique de la police nationale par l'installation de nouvelles DDPN ou DIPN réunissant au niveau départemental l'ensemble des filières, qui disposaient auparavant chacune de leur propre organisation**.

Les conséquences de cette nouvelle organisation étaient particulièrement importantes s'agissant de la police judiciaire, dès lors qu'elle supposait de mettre fin à la césure traditionnelle entre les services traitant de la petite et de la moyenne délinquance (rattachés à la direction centrale de la sécurité publique - DCSP) et ceux de la police judiciaire « historique », compétente pour le haut du spectre et intervenant pour l'essentiel à un niveau supra-départemental (rattachés à la direction centrale de la police judiciaire - DCPJ).

Loin de faire consensus, ce projet a au contraire agrégé contre lui d'importantes oppositions, tant au sein de la police nationale que du monde judiciaire. Comme l'avait démontré le rapport d'information précité sur le sujet**, la préparation du projet s'était caractérisée par de graves insuffisances**. Sur le fond, les contours du projet sont longtemps restés flous, tandis que, sur la forme, un manque manifeste de concertation et une communication erratique pouvaient être relevés. Particulièrement préjudiciables, ces manques ont contribué à alimenter les inquiétudes :

- Les inquiétudes de **la police judiciaire** avaient notamment trait au risque de dilution de cette filière hautement spécialisée dans une structure unique « noyée » sous le flot de la délinquance du quotidien. Partant, le risque d'un affaissement de la compétence spécialisée d'une police judiciaire par ailleurs déjà en crise était régulièrement évoqué ;
- Les inquiétudes de **l'autorité judiciaire** tenaient notamment au risque de remise en cause du libre choix du service d'investigation que recelait l'institution d'un interlocuteur unique au niveau départemental, au potentiel amoindrissement de son pouvoir de direction et de contrôle des enquêtes ainsi qu'au risque d'affaiblissement de l'indépendance des enquêtes les plus sensibles et du secret des investigations.

Dans ce contexte, **la commission avait considéré que les conditions de réussite de la réorganisation n'étaient pas réunies, qui plus est à moins de deux ans d'une échéance olympique particulièrement sensible en termes de sécurité**, et a appelé à un moratoire sur sa mise en œuvre jusqu'à l'automne 2024.

B. UNE NOUVELLE ORGANISATION PEU LISIBLE, À REBOURS DE L'OBJECTIF DE SIMPLIFICATION

Cette proposition a été immédiatement écartée par le ministère de l'intérieur, qui a maintenu le calendrier initial. **La généralisation des DDPN a été mise en œuvre à marche forcée pour aboutir au 1er janvier 2024 et au prix d'une grande confusion**.

Alors que l'ancien directeur général de la police nationale, Frédéric Veaux, estimait que la nouvelle organisation serait « *plus simple, plus lisible et plus efficace* »[1], force est de constater que c'est plutôt l'inverse qui est advenu concernant la police judiciaire. Concrètement, la nouvelle organisation se décompose en cinq strates distinctes :

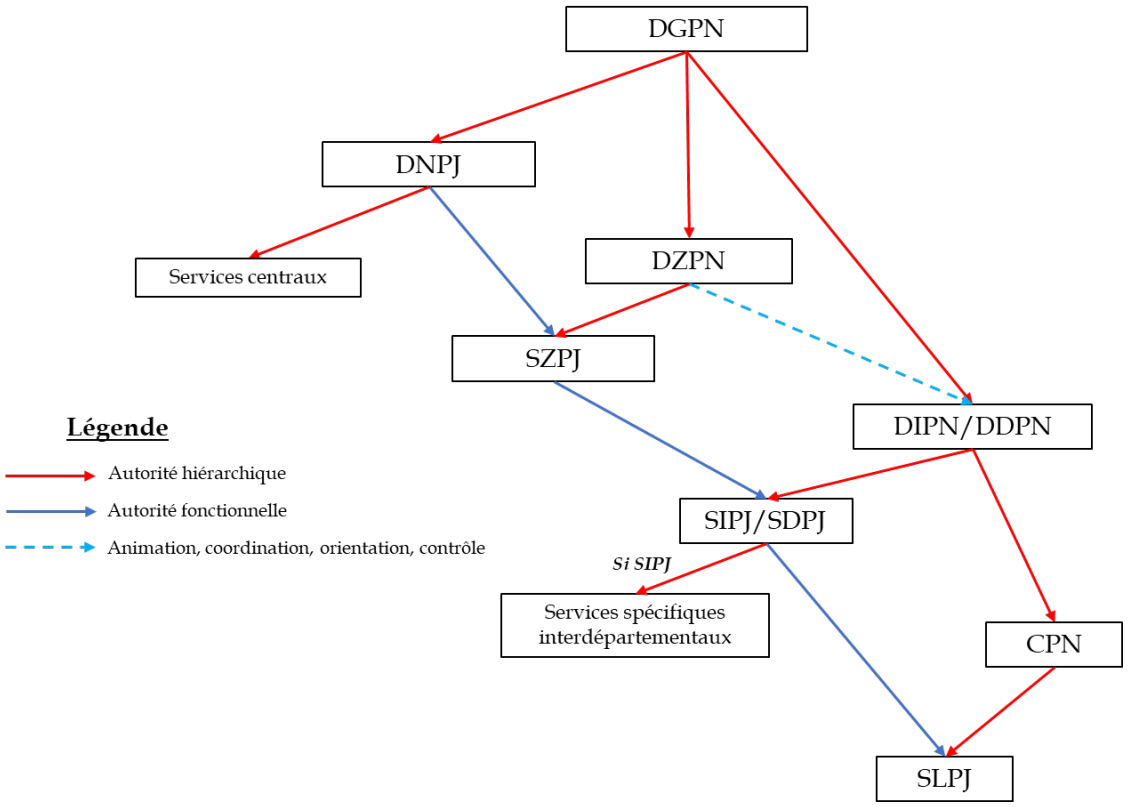
- **Un échelon central repositionné sur un rôle essentiellement stratégique** : la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) est chargée de l'animation et de la coordination de l'ensemble de la filière ainsi que des investigations sur la criminalité dite du très haut du spectre ;
- **Un échelon zonal principalement dédié à la coordination** : le service zonal de police judiciaire (SZPJ), dirigé par un directeur zonal adjoint (DZA-PJ) en charge de la police judiciaire assure, au niveau de la zone, des fonctions de coordination et d'arbitrage. Il exerce une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services de police judiciaire de la zone ;
- **Un échelon départemental et interdépartemental dédié à l'opérationnel** : les services départementaux et interdépartementaux de la police judiciaire (SIPJ et SDPJ) rassemblent des unités d'investigation qui relevaient précédemment à la fois de la police judiciaire – *via* les divisions de la criminalité organisée et spécialisée (DCOS) traitant des affaires dites de niveau 3 (pour les SIPJ) – et de la sécurité publique – *via* les divisions de la criminalité territoriale (DCT) ou de l'action judiciaire compétentes pour les affaires dites de niveau 2. Placé sous l'autorité hiérarchique du DDPN ou du DIPN et fonctionnelle

[1] Courrier à destination du ministre de l'intérieur du 28 août 2021.

du DZA-PJ, il exerce lui-même une autorité fonctionnelle sur tous les services locaux de police judiciaire (SLPJ) implantés dans le département. Dans 49 départements, la direction locale de la police nationale est dite « interdépartementale » (DIPN) : elle exerce une autorité sur un service interdépartemental de la police judiciaire (SIPJ), comportant systématiquement une DCOS ainsi que des services spécifiques dont le champ d'action dépasse le ressort du département (telles que les brigades de recherches et d'intervention) ;

- **Un échelon local d'investigation qui réplique cette autorité duale** : les SLPJ sont hiérarchiquement rattachés au chef de circonscription de police nationale (CPN) dépendant lui-même du DDPN/DIPN, mais sous l'autorité fonctionnelle du chef du SDPJ/SIPJ.

Schéma simplifié de la nouvelle architecture de la filière judiciaire dans la police nationale



Source : commission des lois

Les rapporteurs constatent que cette nouvelle organisation, particulièrement complexe voire à la limite de la lisibilité, a en pratique créé au moins autant de difficultés qu'elle en a résolues. La coexistence systématique de l'autorité fonctionnelle et hiérarchique s'est notamment révélée particulièrement perturbante pour des personnels de la police nationale qui ne connaissaient traditionnellement qu'une autorité hiérarchique.

C. UNE NOUVELLE ORGANISATION INSTALLÉE SUR DES FONDATIONS QUI N'ÉTAIENT PAS STABILISÉES

Au-delà des limites intrinsèques de la nouvelle organisation, la réussite de son déploiement supposait un important travail de fond en matière numérique et de ressources humaines. Le calendrier imposé par le ministre de l'intérieur n'a pas permis de le réaliser dans les délais, fragilisant d'emblée le processus. Les travaux de rapprochement numérique nécessaires à la nouvelle organisation ne seront achevés qu'au 1er semestre 2026, soit deux ans après son déploiement. D'ici là, les incohérences des systèmes d'information continueront à gêner les enquêteurs. Les conséquences de la réforme n'ont également pas été suffisamment anticipées sur la gestion des ressources humaines. À titre d'exemple, la perte du bénéfice de l'avantage spécifique d'ancienneté qu'elle pouvait induire pour certains personnels a empêché la création d'une division de la criminalité organisée dans près de 16 départements.

2. DES CRAINTES POUR LA FILIÈRE INVESTIGATION QUI SE SONT MALHEUREUSEMENT RÉVÉLÉES FONDÉES

Près d'un an et demi après son entrée en vigueur, le bilan de la réforme de la gouvernance de la police nationale est malheureusement sans ambiguïté. Cette réforme a certes eu quelques effets positifs qu'il ne s'agit pas de minimiser. On peut citer à cet égard une amélioration de la communication entre les différentes filières de la police nationale, auparavant trop cloisonnées, et une allocation des moyens ponctuellement optimisée. **Ces quelques gains demeurent toutefois bien trop modestes pour justifier l'importante mise sous tension imposée à la police pour les obtenir. Surtout, les conséquences dommageables de la réforme sur la filière judiciaire sont, elles, d'ores et déjà perceptibles.**

« *Nous n'avons pas l'intention de nous réjouir de cette réforme inaboutie et précipitée de la police nationale au seul motif qu'elle n'a pas mis en péril la sécurisation des jeux Olympiques* » - Nadine Bellurot et Jérôme Durain

---

La mission d'information est malheureusement contrainte de conclure que les inquiétudes qu'elle avait exprimées dans son précédent rapport du 1er mars 2023 étaient fondées, et ce tout particulièrement dans trois domaines.

- **Premièrement, la filière investigation est aujourd'hui exposée aux arbitrages des DDPN et DIPN** : si la crainte d'un déport des enquêteurs spécialisés vers des affaires de voie publique a pu être écartée dans la majorité des cas, certaines difficultés ponctuelles et le risque que cette « discipline » des DDPN et DIPN ne s'étiole avec le temps justifieraient que les **principes de répartition des affaires au sein de la filière investigation soient fermement rappelés par le DGPN**. Du reste, les anciens membres de la DCPJ bénéficient aujourd'hui d'un positionnement hiérarchique moins favorable et d'une visibilité moindre que par le passé, ce qui se manifeste notamment par leur absence aux réunions de sécurité organisées par le préfet. Les rapporteurs ont ensuite pu constater que la doctrine de la DNPJ n'était pas appliquée de manière uniforme**, les enquêteurs continuant parfois localement à assumer des tâches périphériques qui devraient revenir à d'autres services (en particulier les défèrements)**. Si la « libéralisation » des échanges d'informations au sein de la filière est enfin un point positif, elle trouve néanmoins ses limites pour les affaires du haut du spectre, qui requièrent une grande confidentialité. Pour mettre un terme à l'accroissement des fuites d'informations généré par la réforme, la mission d'information appelle à **clarifier les modalités d'échanges internes d'informations** liées au haut du spectre de la criminalité organisée, au besoin en formalisant un « besoin d'en connaître » sur le modèle des services de renseignement ;

- **Deuxièmement, l'unification de la filière investigation a entraîné une dilution de la compétence de l'ancienne police judiciaire** : **aux silos des directions centrales, se sont en effet substitués les « îlots » des directions départementales**. Cette organisation a dégradé **les conditions du partage d'informations sur la criminalité organisée, pour l'appréhension de laquelle l'échelon départemental s'avère totalement inadapté**. Si des échanges peuvent aujourd'hui subsister de manière informelle, les rapporteurs estiment qu'il est urgent d'agir pour structurer des circuits d'information sur le haut du spectre et éviter que ce savoir-faire ne se perde, au gré des départs d'agents expérimentés. De manière plus générale, **le risque est aujourd'hui réel d'une disparition du savoir-faire historique de la police judiciaire**, tant celle-ci est exposée à des arbitrages défavorables de DDPN ou DIPN qui souhaiteraient prioriser le traitement des affaires d'une moindre gravité.

- **Troisièmement, les nouvelles instances de pilotage de la filière judiciaire sont marquées par une grande complexité, qui nuit à leur efficacité** : au-delà de la complexité intrinsèque d'un nouvel organigramme faisant coexister autorité hiérarchique et fonctionnelle, **la pertinence de l'échelon zonal ne semble pas acquise**. De nombreuses personnes interrogées par les rapporteurs ont émis des réserves à son encontre, jugeant cette nouvelle strate « technocratique » et pointant un effet d'absorption d'effectifs d'enquêteurs hautement qualifiés à son profit alors même qu'elle n'a pas d'activité opérationnelle *stricto sensu*. Dans ce contexte, il serait *a minima* opportun de **préciser, par voie d'instruction du DGPN, les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle à chaque échelon territorial de la filière judiciaire** et de clarifier, auprès de l'autorité judiciaire, les protocoles de saisine des services spécifiques interdépartementaux en cas d'affaires dépassant le ressort d'un département.

3. UNE CRISE D'ATTRACTIVITÉ DE LA POLICE JUDICIAIRE QUI N'EST TOUJOURS PAS RÉSOLUE

Si l'objectif premier de la réforme n'était pas de répondre à la crise d'attractivité dont souffre la filière judiciaire, force est de constater qu'elle ne l'a en rien enrayé, voire l'a aggravée. Les causes de cette perte d'attractivité de la filière judiciaire sont connues de longue date et ne se résument pas à des questions d'organigramme : complexité de la procédure pénale, cycles horaires exigeants, insuffisance du régime indemnitaire, responsabilité et la charge mentale pesant sur les enquêteurs, excessive lenteur de la réponse judiciaire ou encore obsolescence des outils informatiques, *etc*.

L'ensemble des indicateurs pertinents se sont dégradés depuis la précédente mission d'information et **les rapporteurs ont, à nouveau, été systématiquement interpellés par les personnes auditionnées sur les difficultés structurelles de la filière**, en particulier en matière de lutte contre la criminalité économique et financière. À titre d'exemple, on dénombrait un peu moins de 3,4 millions de procédures en stock à la fin de l'année 2024, tandis qu'à peine plus d'un élève gardien de la paix sur dix a obtenu la qualification d'officier de police judiciaire cette année-là (11 %).

Dans ce contexte, les rapporteurs ne peuvent que réitérer les recommandations précédemment formulées en mars 2023 et tendant, notamment, à rééquilibrer la répartition des effectifs entre la voie publique et l'investigation, à renforcer les effectifs dédiés à la lutte contre la délinquance financière ou à développer des procédures de traitement en masse des stocks d'affaires judiciaires.

Les principales propositions

- **Réaliser au plus vite les ajustements des fonctions support imposés par la réforme, en particulier dans le domaine numérique.**
- **Réaffirmer, par voie d'instruction du DGPN, le principe selon lequel les services de police judiciaire ne peuvent être employés pour des missions de sécurisation de l'espace public, de services d'ordre ou de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.**
- **Veiller à la diversité des profils dans les prochaines nominations des DDPN et DIPN.**
- **Garantir l'application uniforme de la doctrine de la DNPJ sur l'ensemble du territoire national, en particulier en matière de défèrements.**
- **Clarifier les modalités d'échanges internes d'informations liées au haut du spectre de la criminalité organisée, en formalisant un « besoin d'en connaître » sur le modèle des services de renseignement.**
- **Adapter l'organisation locale des parquets à la nouvelle architecture de la police nationale, en désignant dans chaque département un procureur de la République chargé de relayer les priorités de la politique pénale auprès des DDPN et des DIPN.**
- **Mettre en place un cadre d'échanges d'informations opérationnelles supra-départemental centré sur le haut du spectre de la criminalité organisée.**
- **Préciser, par voie d'instruction du DGPN, les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle dans à chaque échelon territorial de la filière judiciaire.**
- **Définir des protocoles permettant de garantir une répartition interdépartementale des moyens des services spécialisés adaptée aux besoins des territoires et éviter leur absorption par le DIPN détenteur de l'autorité hiérarchique.**
- **Mettre en œuvre les recommandations du rapport d'information du 1er mars 2023 visant à augmenter les effectifs de l'investigation et du monde judiciaire et à mieux reconnaître l'exercice des missions judiciaires au sein de la police nationale**

POUR EN SAVOIR +

- **Sénat, rapport d'information n° 384 (2022-2023) de Nadine Bellurot et Jérôme Durain sur l'organisation de la police judiciaire dans la police nationale, 1er mars 2023**

Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur (Les Républicains) du Morbihan

Nadine Bellurot

Rapporteure

Sénatrice (Les Républicains) de l'Indre

Jérôme Durain

Rapporteur

Sénateur (Socialiste, écologiste et républicain) de la Saône-et-Loire

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter la page de la mission d'information

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 – Réaliser au plus vite les ajustements des fonctions support imposés par la réforme, en particulier dans le domaine numérique.

Proposition n° 2 – En vue d'achever la mise en place des services interdépartementaux de la police judiciaire (SIPJ), prévoir un mécanisme de compensation lorsque celle-ci entraîne une perte de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA).

Proposition n° 3 – Réaffirmer, par voie d'instruction du directeur général de la police nationale (DGPN), le principe selon lequel les services de police judiciaire ne peuvent être employés pour des missions de sécurisation de l'espace public, de services d'ordre ou de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.

Proposition n° 4 – Veiller à la diversité des profils dans les prochaines nominations des directeurs départementaux et interdépartementaux de la police nationale (DDPN/DIPN).

Proposition n° 5 – Garantir l'application uniforme de la doctrine de la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) sur l'ensemble du territoire national, en particulier en matière de défèrements.

Proposition n° 6 – Clarifier les modalités d'échange interne d'informations liées au haut du spectre de la criminalité organisée, en formalisant un « besoin d'en connaître » sur le modèle des services de renseignement.

Proposition n° 7 – Tirer pleinement les conséquences des évaluations réalisées par les procureurs généraux et les procureurs de la République dans le cadre des décisions affectant la carrière des directeurs zonaux, interdépartementaux et départementaux de la police nationale.

Proposition n° 8 – Adapter l'organisation locale des parquets à la nouvelle architecture de la police nationale, en désignant dans chaque département un procureur de la République chargé de relayer les priorités de la politique pénale auprès des directeurs interdépartementaux et départementaux de la police nationale.

Proposition n° 9 – Mettre en place un cadre d'échanges d'informations opérationnelles supra-départemental centré sur le haut du spectre de la criminalité organisée.

Proposition n° 10 – Transmettre systématiquement les notes produites par le Sirasco aux enquêteurs des divisions de la criminalité organisée et spécialisée (DCOS).

Proposition n° 11 – Conforter la ligne budgétaire nationale pilotée par la DNPJ dédiée à la lutte contre la criminalité organisée.

Proposition n° 12 – Préciser, par voie d'instruction du DGPN, les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle dans à chaque échelon territorial de la filière judiciaire.

Proposition n° 13 – Définir des protocoles permettant de garantir une répartition interdépartementale des moyens des services spécialisés adaptée aux besoins des territoires et éviter leur absorption par le DIPN détenteur de l'autorité hiérarchique.

Proposition n° 14 – Clarifier, auprès de l'autorité judicaire, les protocoles de saisine des services enquêteurs en cas d'affaires dépassant le ressort d'un département.

Proposition n° 15 – Mettre en œuvre les recommandations du rapport d'information du 1er mars 2023 visant à augmenter les effectifs de l'investigation et du monde judiciaire et à mieux reconnaître l'exercice des missions judiciaires au sein de la police nationale.