

Observations écrites de l'association Anticor au questionnaire mis en place par la mission d'information du Sénat concernant la réforme de l'organisation de la police judiciaire

❖ ***L'organisation de la police judiciaire dans la police nationale***

1. Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation actuelle de la police judiciaire dans la police nationale, notamment la distinction entre service de police judiciaire et service de sécurité publique ?

L'actuelle distinction entre service de police judiciaire et service de sécurité publique apparaît être un gage d'efficacité puisqu'elle permet aux membres de la police judiciaire de se concentrer sur les investigations portant sur les infractions les plus complexes en matière de probité, lesquelles nécessitent le concours d'enquêteurs formés et spécialisés.

Nous regrettons, cependant les trop faibles moyens dévolus aux enquêtes et informations judiciaires en matière économique, lesquels se traduisent par un manque d'effectif au sein des services d'enquête.

A cet égard, le pôle financier de l'instruction du Tribunal Judiciaire de Paris a fréquemment eu l'occasion de nous indiquer ne pas pouvoir mettre plus d'un ou deux enquêteurs sur des dossiers pourtant extrêmement complexes, ce qui est largement insuffisant et met à mal la manifestation de la vérité.

2. Certains types d'enquêtes sont-ils nécessairement confiés à un niveau départemental, zonal ou central ? Le cas échéant, lesquels et pourquoi ?

Un nombre important d'enquêtes ont été diligentées à la suite de plaintes ou de signalements de l'association Anticor, et ont été menées au niveau interrégional voire transnational, et sont confiées aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ou au Parquet national et financier dans le cas d'affaires particulièrement complexes.

En effet, la criminalité économique ne se limite que très rarement à l'échelle locale. Au contraire, les affaires économiques et financières sont de plus en plus internationalisées, elles ne se limitent pas à un seul lieu prédéfini.

Pour exemple, une trentaine de dossiers d'Anticor ont été confiés au Parquet national financier, et près d'une dizaine aux différentes JIRS.

3. Quel est le rôle des offices de polices et des brigades nationales dans les enquêtes ?

À la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) comprend actuellement une sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF).

Celle-ci coordonne plusieurs services opérationnels ou "offices centraux" : l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), créé en 1990 ; l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), créé en 2013, et qui comprend notamment la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) ; l'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM).

L'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) a un rôle central dans les dossiers d'Anticor et mène, sur le long terme, de nombreuses enquêtes en lien avec nos dossiers.

Les offices centraux ont, en principe, eux-mêmes un rôle de coordination de l'ensemble des forces de sécurité (police et gendarmerie) dans leur champ de compétence (article D. 8 du code de procédure pénale). En pratique, ce rôle est mal assuré.

L'enjeu est sans doute d'améliorer ce rôle de coordination. La réforme, ne va pas dans ce sens.

En revanche, avec la réforme, le rôle de coordination régionale exercé par la police judiciaire sera neutralisé et segmenté entre des directeurs départementaux de police nationale différents.

La proposition de tempérer cette segmentation en maintenant au niveau d'une zone territoriale les affaires de probité n'est que peu satisfaisante, car sauf à créer des services régionaux de police judiciaires spécialisés en ce domaine, cela conduira des policiers à travailler dans un cadre différent selon le type d'infraction, ce qui est aussi une source de complexité.

❖ La réforme envisagée de l'organisation territoriale de la police nationale et ses effets sur la police judiciaire

4. Quel bilan tirez-vous de la mise en place des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations de directions départementales de la police nationale dans huit départements métropolitains en termes d'efficacité de la police judiciaire ?

Les expérimentations menées dans les outre-mer et huit sites pilotes en métropole confirment nos appréhensions.

En effet, le bilan du directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, Olivier Christenil, met en avant plusieurs difficultés sérieuses.

Il apparaît, notamment en Martinique, une baisse de la qualité du traitement des procédures complexes.

Dans certaines régions, en Savoie notamment, nous regrettons l'absence de prise en compte des orientations de politique pénale des procureurs, où « aucune procédure n'a été diligentée » en matière de lutte contre le blanchiment.

Enfin, les policiers ayant expérimenté cette réforme font état de leur sentiment de déclassement. Ces derniers se trouvent déployés dans les départements en fonction de l'actualité, pour des missions parfois fort éloignées de leurs domaines de spécialités.

5. La création d'une filière investigation regroupant les services de sécurité publique et de police judiciaire vous semble-t-elle à même de répondre aux difficultés actuellement observées dans le traitement des affaires judiciaires par la police nationale ? Pourquoi ?

La complexité des affaires nécessite une spécialisation. Depuis 2016, la DCPJ propose un stage initial « investigateur en matière économique et financière » ou IMEF, d'une durée de sept semaines qui fait principalement intervenir des enquêteurs expérimentés. Cette formation comprend trois modules répartis sur un semestre, est sanctionnée par une évaluation des compétences acquises et conduit à la délivrance d'un diplôme en cas de réussite aux épreuves finales.

Dans un but d'efficacité, les stagiaires ne sont envoyés en formation qu'après plusieurs mois d'affectation dans les services chargés d'enquêtes économiques et financières où ils sont accompagnés par des enquêteurs chevronnés. La question devrait se poser de valoriser au mieux ces compétences, et non de les diluer dans des services territoriaux.

La procureure de Paris a alerté : « *L'infiltration de nos sociétés par les réseaux criminels dépasse toutes les fictions* » (le Monde, 18 novembre 2022). Les magistrats de la JIRS de Marseille ont remis récemment à la chancellerie un rapport sur la criminalité en Corse et ses évolutions.

Face à ses évolutions, il est urgent de renforcer les services de police et de justice, de développer une culture policière adaptée à ces formes de criminalité. Si les compétences acquises ne sont pas reconnues, le désinvestissement gagnera les policiers spécialisés, sous-utilisés pour traiter la petite délinquance, dans une filière qui est déjà en sous-effectif chronique.

La solution n'est donc pas de demander aux OPJ spécialisés d'aider la sécurité publique. En revanche, il serait possible de permettre à des policiers de sécurité publique qui ont une formation d'OPJ de travailler avec les SRPJ sur certains dossiers. Cela permettrait un appui aux SRPJ sur les dossiers de complexité moyenne, ou sur certains volets des dossiers complexes.

Nous avons bien compris que cette réforme visait en partie à mettre « *plus de bleu sur le terrain* » pour reprendre l'expression du Président de la République, en vue du maintien de l'ordre public.

De plus, la volonté de mettre du « bleu » sur la voie publique, avec un déficit d'OPJ, a déjà conduit à l'inefficacité. Ainsi, une circulaire du 31 mai 2021 a demandé aux procureurs d'apurer des procédures non finalisées qui s'accumulaient dans les commissariats. Ces dossiers partiellement traités ont donné l'illusion d'une réponse pénale. Néanmoins force est de constater que la réalité donne l'impression d'une forme d'impuissance.

Une réflexion sur les orientations stratégiques, voire sur la simplification de la procédure pénale devraient sans doute être conduites, mais la solution n'est pas la création de 101 DDPN.

6. Quelles sont vos craintes dans la mise en œuvre de cette réforme ? Explicitez-en les raisons.

Les infractions à la probité, de par leur complexité et leur caractère politique, nécessitent l'existence de forces de polices indépendantes et disposant de moyens et de compétences techniques suffisants, pour effectuer dans des délais raisonnables, des investigations complexes.

Or, la mise en œuvre de cette réforme nous apparaît susceptible de mettre à mal cet objectif pour trois raisons :

1. Risque quant à l'efficacité de la lutte contre la corruption :

La réforme prévoit de placer l'ensemble des effectifs de la police sous l'autorité du directeur départemental de la police nationale. Ce dernier pourrait donc utiliser les effectifs de la police judiciaire pour répondre aux objectifs de sécurité publique des préfets et ainsi confier à des enquêteurs de la PJ le traitement de dossiers de petite et moyenne délinquance, au détriment des enquêtes longues et complexes.

Cela est préoccupant au regard de l'impératif de célérité de la justice. En effet, la récente loi de confiance dans l'institution judiciaire, qui s'applique aux infractions à la probité, (contrairement à la plupart des autres infractions graves et complexes) a limité à deux ans la durée des enquêtes préliminaires. Elle pourrait conduire à une multiplication des saisines de juges d'instruction, aggravant ainsi l'embolie judiciaire.

Cela pourrait aussi conduire à une baisse de la qualité des procédures. Ainsi, sur l'ensemble de la délinquance économique, les résultats sont différents selon les forces de sécurité. Le taux d'élucidation est plus faible dans les services de premier ressort qui traitent la grande masse des affaires que dans le réseau de la police judiciaire spécialisé dans les affaires complexes. (Assemblée nationale, rapport sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière du 29 mars 2019, page 141).

2. Risque quant à l'indépendance de la justice :

Les futurs directeurs départementaux de la police nationale, sous l'autorité des préfets, seront en mesure et donc susceptibles d'orienter ou de faire échec aux enquêtes menées par les procureurs ou les juges d'instructions :

-> via l'allocation des moyens et la gestion des carrières et des compétences, laquelle leur sera entièrement dévolue (les magistrats ne pourront plus choisir le service d'enquête) ;

-> ou par exemple en affectant pas d'enquêteur sur une affaire (cf. les retours des départements où la réforme est actuellement expérimentée).

Par ailleurs, les enquêtes sensibles, notamment en matière de probité publique, pourraient être suivies en temps réel par l'autorité préfectorale ainsi que par le ministère de l'Intérieur, dont les préfets dépendent. Cela mettrait à mal le secret des enquêtes. Ainsi, il est à craindre que les personnalités publiques susceptibles d'être inquiétées dans des affaires de corruption puissent être prévenues. Certains membres de la PJ dans les départements soumis à l'expérimentation ont pu souligner « de *sérieux problèmes de confidentialité au niveau du commissariat* » (article du Monde du 19 octobre 2022). Ces risques de collusion sont très préoccupants.

Et, comme on l'a vu, la proposition de traiter les infractions à la probité par zones ne saurait remédier significativement aux effets délétères de la réforme projetée.

Il est significatif que le Conseil national des barreaux ait pris l'initiative d'une motion pour soutenir la police judiciaire. Elle rappelle que l'indépendance de la Justice et la garantie de

l'Égalité des citoyens devant la loi ne sauraient être effectives sans officiers et agents de police judiciaire sous le contrôle et la hiérarchie directe des magistrats judiciaires.

La motion souligne également que la suppression de ce contrôle de la police par la justice est de nature à nuire à la capacité de la police judiciaire d'accomplir les missions qui lui sont confiées, dans le respect de l'Etat de droit et comporte un risque important d'intrusion du pouvoir exécutif dans les procédures pénales,

Le CNB s'inquiète aussi des dangers que porte ce projet d'interférences du politique par l'effet du renforcement de l'autorité des préfets sur la police dans ses missions judiciaires et de la redéfinition de la direction des enquêtes et instructions pénales et du choix des services enquêteurs par les magistrats.

Surtout, cette modification de l'organisation de la police judiciaire et son affiliation plus ou moins marquée au pouvoir politique marque une érosion d'un principe fondamental selon lequel « *la force publique instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». (Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen).

3. Risque tenant à l'inadéquation de l'échelle départementale (voir réponse ci-après)

7. L'échelon départemental vous paraît-il pertinent pour le traitement de l'ensemble des affaires judiciaires ? Le ministre a indiqué qu'un échelon zonal serait préservé pour la police judiciaire. Quels types d'affaires devraient selon vous être réservés à cet échelon zonal ?

Les affaires complexes relèvent au niveau territorial de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) dont les unités (11 directions régionales ou interrégionales, 8 services régionaux et 38 antennes) disposent toutes de divisions ou d'unités spécialisées en matière financière.

L'échelon départemental, qui est un échelon pertinent en matière de sécurité publique et de tranquillité publique, ne l'est absolument pas concernant le traitement judiciaire des infractions à la probité et plus généralement des infractions économiques et financières et encore moins des réseaux criminels. Cet échelon risque de poser une contrainte difficilement surmontable à la bonne réussite des enquêtes en matière de probité.

En effet, la criminalité économique se limite rarement à l'échelle des départements, pour intervenir à l'échelle régionale, nationale ou internationale. En matière d'infractions à la probité, l'échelon zonal ou interrégional nous apparaît donc devoir être impérativement garanti.

8. Le rattachement hiérarchique du directeur départemental de la police nationale au préfet vous semble-t-il constituer un risque quant à la préservation de l'indépendance des enquêtes les plus sensibles ? Le cas échéant pourquoi ?

Le rattachement hiérarchique du DDPN au préfet nous semble constituer un risque pour les raisons exposées ci-avant, en réponse à la question 6.

La question se pose aussi de l'aggravation de la situation actuelle, qui n'est pas pleinement satisfaisante. En effet, les officiers de police judiciaire travaillent sous la direction des procureurs et des juges d'instruction, mais ils dépendent statutairement, notamment pour leur carrière, du ministre de l'Intérieur.

En Italie, des officiers de police judiciaires sont directement rattachés aux parquets. Le ratio est de trois officiers de police judiciaire par membre du parquet. Ils ne dépendent que de

l'autorité judiciaire pour leur carrière. Ils sont en général chargés des dossiers les plus sensibles.

Anticor milite pour que les magistrats du parquet gagnent en indépendance vis-à-vis du ministère de la Justice. Nous avons eu l'occasion de constater de timides avancées avec notamment le vote de la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique via la fin des instructions particulières pouvant être données par le ministère de la Justice aux magistrats du parquet.

L'adoption de cette réforme constituerait un pas en arrière, car le devenir de certaines enquêtes politico-judiciaires se trouverait entre les mains des préfets et donc du ministère de l'Intérieur.

❖ *Question complémentaire*

9. Souhaitez-vous formuler des observations ou des propositions complémentaires ?

Le traitement des infractions économiques et financières est déjà le parent pauvre de la justice et des services de polices pour les raisons que nous avons préalablement évoquées (manque de moyens, engorgement des commissariats et des tribunaux, internationalisation des infractions, politique du chiffre...), l'adoption définitive de cette réforme conduirait alors à créer une nouvelle problématique, d'ordre structurelle/institutionnelle à ce paysage, c'est-à-dire la mise sous tutelle de la PJ aux préfets. C'est un risque qui tant du point de vue démocratique, via le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs (article 16 DDHC) que de celui du bon fonctionnement de la justice, nous apparaît important.

Enfin, il est à souligner qu'il est particulièrement inédit que la grande majorité des syndicats de magistrats, d'avocats et de policiers se retrouvent sous une même bannière, en opposition au vote de cette loi. Ce front commun et uni démontre bien que ce projet de loi pose problème.