UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26 - Fax : 01.43.29.96.20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 19 mai 2025

Note de l'Union syndicale des magistrats à Hugo Bernalicis et Thomas Cazenave, rapporteurs de la mission d'information parlementaire sur le bilan de la réforme de la police nationale

Présentation de l'USM

L'Union syndicale des magistrats (USM) est le premier syndicat de magistrats judiciaires. Elle a été créée en 1974, prenant la suite de l'association professionnelle union fédérale des magistrats fondée en 1945. Apolitique, elle défend l'indépendance de la justice et les intérêts matériels et moraux des magistrats. L'USM milite en faveur d'une justice de qualité respectueuse des justiciables.

L'USM est membre fondateur de l'union internationale des magistrats (IAJ-UIM), créée en 1953, qui réunit 94 associations nationales de magistrats sur les cinq continents et qui a pour mission principale de « *sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire, condition essentielle de la fonction juridictionnelle et garantie des droits et libertés humains* ». L'UIM bénéficie du statut d'observateur auprès de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Elle entretient des liens privilégiés avec le rapporteur spécial des Nations Unies pour l'indépendance des juges et des avocats. L'UIM comporte quatre groupes régionaux, dont l'association européenne des magistrats (AEM), qui compte 44 membres.

Propos liminaires

De manière générale, nous constatons, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, largement contestée par les professionnels du droit et les enquêteurs, une désaffection pour la police judiciaire, tout particulièrement en matière économique et financière.

Cette désaffection a un effet en termes de ressources humaines : même les offices centraux ne parviennent plus à recruter des enquêteurs formés et expérimentés. L'OCLCIFF a, par exemple, 10 postes à pourvoir actuellement pour lesquels il n'y a aucun candidat.

I. Eléments de constat et bilan général de la réforme de la police nationale

1. Quel constat portez-vous sur **l'état de la filière judiciaire** de la police nationale ? Observez-vous des différences avec les services de police judiciaire de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police ?

La filière judiciaire de la police nationale souffre indiscutablement d'un manque d'attractivité, lequel a été aggravé par la réforme de 2023. Le manque de personnels de police, l'absence de reconnaissance de la filière police judiciaire (PJ), la surcharge des services et la complexification de la procédure pénale conduisent à une désaffection de la filière judiciaire.

La gendarmerie nationale a, quant à elle, conservé, au niveau des unités judiciaires, une organisation avec des sections de recherche (SR) ne dépendant pas des commandants de groupement mais du commandant de région. Cette organisation leur permet d'avoir une force d'action plus efficace dans les dossiers d'ampleur dans lesquels notamment il est nécessaire de procéder à des interpellations simultanées en plusieurs points du territoire, et notamment dans plusieurs départements limitrophes. Cela facilite également la mobilisation de moyens humains, le commandant de région pouvant décider la participation de gendarmes d'unités différentes en renfort.

En comparaison avec la police nationale, la prise en charge des commissions rogatoires par les services de gendarmerie est plus satisfaisante.

2. De quelle manière avez-vous été **associés à la réforme de la police nationale** ? Aviez-vous émis des remarques au moment de la préfiguration de la réforme ? Avez-vous des points de vigilance à faire valoir ?

   L'USM s'est mobilisée dès juillet 2022 face à la réforme de la police consistant à la mise en œuvre d'une départementalisation des services de police via l'unification du commandement des différents services de police (police judiciaire, police aux frontières, sécurité publique, renseignement) sous l'autorité d'un directeur départemental unique.

   Dès le départ, l'USM avait alerté sur le fait que derrière cette réforme présentée comme une simple réorganisation, se dissimulaient des bouleversements majeurs de nature à porter gravement atteinte à l'efficacité des enquêtes et à l'indépendance de la justice. En effet, la mise en place de la départementalisation a conduit à l'absorption de la PJ par la sécurité publique et a sacrifié une filière hautement spécialisée sur l'autel de la délinquance de masse.

   Notre syndicat, aux côtés d'autres acteurs, a également dénoncé le risque de remontées d'informations couvertes par le secret de l'instruction, le directeur départemental de la police nationale (DDPN) relevant de l'autorité hiérarchique du préfet (contrairement à l'ex-PJ dont l'organisation la mettait à distance des partenaires locaux).

   L'USM a également alerté sur le risque fort de voir les magistrats dépourvus du libre choix du service d'enquête (pourtant inscrit dans le code de procédure pénale), le DDPN devenant le seul décisionnaire de la répartition des moyens entre ses services et, de ce fait, influant désormais largement la politique pénale.

3. Pouvez-vous faire un **premier bilan** de la réforme de l'organisation de la police nationale ? Quels en sont les principaux effets positifs ou négatifs selon vous ?

   Les retours sur cette réforme sont particulièrement négatifs tant en termes de réorganisation territoriale de la police nationale sur la filière investigation qu'en termes de compétences des OPJ.

   Ainsi, il ne peut être que constaté que la réforme de la police nationale n'a pas répondu aux objectifs portés et n'a pas induit d'effet majeur tant au niveau de la police judiciaire que de la sécurité publique.

D'une manière générale, les effectifs de police ne cessent de se dégrader. Compte tenu de la priorité donnée à la présence policière sur la voie publique, ce sont les effectifs du service local de police judiciaire (SLPJ) qui ont été le plus affectés, le nombre d'enquêteurs dans ce service ne cessant de diminuer.

En dépit des qualités individuelles des enquêteurs et de leur indéniable engagement dans leur mission, le nombre de procédures en stocks ne diminue pas et les délais de traitement augmentent.

Par ailleurs, au sein de la filière investigation, des difficultés peuvent apparaître entre et avec les différents services. Ainsi, la surcharge des SLPJ peut conduire les magistrats à saisir l'échelon supérieur, à savoir le service interdépartemental de police judiciaire (SIPJ), pour le haut du spectre de la délinquance. Or, les magistrats se heurtent de plus en plus souvent à un refus de concours ou de saisine du SIPJ, notamment pour les procédures relevant du spectre intermédiaire (mais dont la complexité excède les compétences du SLPJ). Les arguments mis en avant par le SIPJ pour décliner les saisines sont l'éloignement du service, la charge qui est déjà la sienne et l'absence de plus-value apportée par rapport à l'efficacité supposée du SLPJ.

Autre difficulté, les services spécialisés (les brigades financières essentiellement) sont requis pour traiter d'autres contentieux (notamment les VIF) et n'ont plus le temps de traiter leurs propres dossiers.

Les effectifs de la DCOS (division de la criminalité organisée et spécialisée) sont régulièrement détournés de leurs fonctions PJ pour des missions relevant d'autres services tels que la DCT (division de la criminalité territoriale, anciennement SD). La DCOS a perdu son autonomie sur le plan budgétaire ce qui a des répercussions sur l'opérationnel.

4. En particulier, quel regard portez-vous sur la **constitution d'une filière métier de police judiciaire**, regroupant tous les services concernés (à l'exception de certains services de la police aux frontières) ?

La constitution d'une filière métier de police judiciaire présente plusieurs avantages :
- une meilleure connaissance et maitrise des techniques d'investigation (écoutes, sonorisation, perquisition, surveillances…)
- une meilleure spécialisation des enquêteurs : le traitement d'une procédure éco-fi est différent de celui d'un trafic de stupéfiants
- une meilleure connaissance du terrain et des acteurs (notamment des délinquants)

Il importe de prévoir au sein de cette filière des échelons différents en fonction du niveau de complexité de la procédure (milieu ou haut du spectre).

5. Selon vous, quels seraient les **critères d'évaluation pertinents** pour apprécier les effets de cette réforme ? En particulier, quelle est votre appréciation du placement des services de police judiciaire sous l'autorité d'un directeur départemental ?

Dans le système antérieur, le directeur départemental avait déjà autorité sur les services des sûretés départementales (SD) et les BSU. Seuls les services de la police judiciaire échappaient à son autorité.

Désormais, ce n'est plus le cas. Comme indiqué précédemment, ce positionnement est susceptible de voir des remontées d'informations couvertes par le secret de l'instruction, le directeur départemental relevant de l'autorité hiérarchique du préfet. Cela est particulièrement problématique dans le contentieux économique et financier mettant en cause des acteurs économiques ou politiques.

Par ailleurs, le DDPN est seul décisionnaire de l'affectation des moyens humains et matériels à une affaire. Si ce dernier a une culture PJ ou une appétence pour cette filière, les difficultés sont moindres. Si tel n'est pas le cas, la problématique est entière.

6. La réforme vous semble-t-elle adaptée au traitement de la **criminalité organisée** ?

Cette réforme n'est pas adaptée à la lutte contre la criminalité organisée.

La lutte contre la criminalité organisée implique des enquêtes avec des techniques d'investigation complexes (des écoutes, des sonorisations, des surveillances longues, des recoupements divers sur tout le territoire français et à l'étranger). Il faut des policiers spécialisés pour ces enquêtes qui prennent du temps et exigent un travail rigoureux, long, minutieux et nécessairement « coûteux » en temps et en personnel. Dans ce domaine, plus que d'autres, il ne peut être question de logique budgétaire. Résoudre ces enquêtes visant la délinquance de "haut spectre" est fondamental pour notre état de droit.

En faisant du département l'échelon d'intervention, cette réforme n'est pas adaptée au traitement de la criminalité organisée et, de manière plus générale, à lutter contre le haut du spectre de la délinquance. La mafia est internationalisée sans même parler des circuits de blanchiment. A l'heure où l'on parle de pôles régionaux contre la criminalité organisée (Corse, annonces du Ministre Darmanin), départementaliser la PJ n'a pas de sens.

Outre ce problème de la zone géographique d'intervention, cette réforme a fait perdre la spécialisation des enquêteurs et la fidélisation des enquêteurs de PJ.

La question est de savoir si nous allons cesser de lutter contre le gros trafiquant qui brasse des millions pour se concentrer uniquement contre le revendeur de deux barrettes de cannabis ? Allons-nous cesser de rechercher les auteurs de crimes de sang/de sexe lorsqu'ils ne sont pas arrêtés immédiatement en flagrance ? Allons-nous laisser les délinquants en col blanc s'enrichir sur le dos des citoyens ?

La réforme favorise le maintien de l'ordre public avec une accentuation de la présence policière sur le terrain au détriment de l'investigation. Si montrer la présence policière est important sur le long terme, l'absence d'investigations de fond va avoir un effet catastrophique alors même que les narco-criminels continuent à s'adapter, outre le fait que l'on découvre qu'ils savent également très bien communiquer et agir pour fragiliser l'autorité régalienne.

7. Avez-vous eu des **retours de terrain** selon lesquels des effectifs de police judiciaire auraient été détournés vers d'autres missions de sécurité ou d'ordre public ?

De manière unanime, les collègues aussi bien parquetiers que magistrats instructeurs, nous ont fait part de difficultés en lien avec la réforme.

A titre d'exemples, **sur le ressort de la cour d'appel de Nîmes,** la filière investigation est confrontée à d'énormes difficultés, celle-ci étant « dévitalisée » avec pour conséquence l'absence de traitement de certains dossiers. Les parquets d'Alès, de Nîmes et de Mende se voient contraints de saisir les services enquêteurs de Montpellier pour les dossiers complexes, ce qui n'est pas sans engendrer des difficultés en lien avec l'absence de connaissance du terrain et des délinquants locaux.

Sur le ressort de la cour d'appel de Paris, les magistrats constatent une démotivation générale des enquêteurs pour la police judiciaire et déplorent des enquêteurs non suffisamment formés et de plus en plus réticents à accepter les dossiers que les parquets du ressort souhaitent leur confier.

Sur le ressort de la cour d'appel de Rennes, à Brest, les effectifs policiers dédiés à la lutte contre les produits stupéfiants et la criminalité organisée sont rachitiques pour une ville portuaire importante : 8 policiers (3 en PJ, 5 en brigade). Ils ne peuvent mener à bien leurs missions.

Sur le ressort de la cour d'appel d'Aix en Provence, à Nice, le SIPJ comme la brigade criminelle du SLPJ sont débordés. La politique pénale des VIF est ultra prioritaire au détriment parfois du criminel.

Sur le ressort de la cour d'appel de Poitiers, les effectifs du SLPJ sont réquisitionnés pour encadrer et sécuriser les mouvements de manifestation pacifique, qui relèvent pourtant de mission de maintien de l'ordre.

Des services tel que le PNF ne sont pas épargnés. Ainsi, alors que la saisine des PJ locales représente 25% des dossiers fiscaux et en matière de probité, le PNF est lui aussi confronté à des refus de saisine de plus en plus fréquents. Les services de PJ expliquent être mobilisés sur le contentieux général (blanchiment de trafic de stupéfiants ou plus largement opérations programmées dans les autres contentieux). Les services économiques et financiers des anciennes sûretés départementales, qui avaient vocation à traiter les dossiers du milieu du spectre ont quasiment tous disparu.

Les magistrats instructeurs déplorent d'une façon générale un allongement des délais de retour de leurs commissions rogatoires, alors même que les investigations traitées se réduisent. Il est en effet courant aujourd'hui que les services d'enquête refusent faute de moyens et de temps, de se déplacer hors de leur département voire ressort pour procéder aux investigations pourtant nécessaires (auditions, constatations…).

II. Effets de la réforme sur les procédures pénales

8. La réforme est-elle de nature à améliorer le traitement des **stocks de procédures** ? Quelles sont vos préconisations en la matière ?

Dans l'immédiat, aucun effet positif n'a été constaté que ce soit dans le traitement des procédures que dans les délais de traitement. Le stock de procédures continue inexorablement d'augmenter. Si cela est pour partie dû à l'attente forte des citoyens qui n'hésitent pas à déposer plainte, c'est également dû à un manque d'OPJ pour les traiter et à la complexification de la procédure.

La qualité de traitement des procédures s'amenuise (malgré l'investissement des personnels, noyés sous la masse) en raison de la déspécialisation des personnels et le taux d'élucidation ne s'améliore pas.

Par exemple, il ressort des statistiques du ministère de la Justice que les délais de traitement des informations judiciaires ont augmenté passant à 30 mois en moyenne en 2024 contre 28 en 2021

9. La réforme est-elle de nature à améliorer la **qualité des procédures pénales** ? Quels pourraient être, selon vous, sont les critères d'évaluation d'une telle amélioration (par exemple, le taux de classement sans suite fondés sur des motifs en lien avec la qualité des investigations) ?

Comme indiqué précédemment, la qualité des procédures pénales, loin de s'être améliorée, s'est dégradée. La déspécialisation des services de PJ et leur emploi dans le traitement du contentieux du quotidien (contentieux de masse) se fait au détriment du contentieux de haut

spectre de la délinquance (criminalité organisée, contentieux spécialisés éco-financier, environnement, travail…).

Les critères d'évaluation d'une amélioration ne peuvent être ceux du taux de classement sans suite fondés sur des motifs en lien avec la qualité des investigations. Cela serait faire peser sur les enquêteurs le manque de moyens humains et matériels pour procéder à des enquêtes de qualité (PTS, interception téléphoniques, surveillances, auditions…) qui leur sont souvent refusés par leur hiérarchie pour des raisons budgétaires.

La qualité des procédures doit s'apprécier au regard des actes réalisés et du nombre de dossiers par enquêteur.

10. La réforme est-elle de nature à améliorer le **taux élucidation des affaires** en cours, par type de procédure ? Comment apprécier de manière pertinente ce taux (convient-il par exemple de retenir le nombre d'interpellation ou de condamnation) ?

Avant la réforme, la PJ était un des services au plus fort taux d'élucidation. Si cela tenait en partie à la nature des enquêtes, ce résultat était également dû au haut niveau de compétence et de formations des OPJ de ce service. Par ailleurs, les services de la PJ présentaient également la spécificité de voir leurs officiers participer aux actes de la procédure (interrogatoires, auditions, perquisitions…). Leur rôle n'était pas limité à un rôle d'encadrant (comme cela peut se voir dans d'autres services de la police nationale). Leur plus-value et leur savoir-faire étaient un apport positif tant sur la qualité des procédures que sur la cohésion de groupe.

La comparaison entre les différentes délinquances (haut du spectre, moyen et bas) semble difficile dans la mesure où les moyens déployés ne sont pas les mêmes. En effet, les vols à l'étalage ou à la roulotte ne sont que très peu traités par les services de police et peu d'investigations sont effectuées par manque de temps et de moyens (très peu de PTS, peu de visionnage des caméras de vidéosurveillance, peu de recherches de témoins…), ce qui explique pour partie le faible taux d'élucidation.

11. La réforme a-t-elle eu des effets sur la **durée des enquêtes** et si oui lesquels ?

Comme indiqué précédemment, un allongement des délais de traitement des commissions rogatoires a pu être constaté.

Par exemple à Nice, une réunion a été organisée par les magistrats instructeurs avec le DIPN et les chefs du SLPJ et du SIPJ pour une quarantaine de commissions rogatoires de plus de 3 ou 4 ans non traitées.

III. <u>Relations entre l'autorité judiciaire les services de la police nationale :</u>

12. Du point de vue des relations entre l'autorité judiciaire et les services de la police nationale, en particulier ceux de la police judiciaire, quels ont été selon vous les effets de la réforme ? A-t-elle eu un effet sur la **liberté de choix du service enquêteur** par les magistrats ?

Plus qu'auparavant, les magistrats se voient opposer des refus de prise en charge de procédures par les services surchargés.

La liberté de choix du service enquêteur est un leurre. Si juridiquement, ce choix appartient bien à l'autorité judiciaire, en pratique, il est courant de voir le DIPN désigner un autre service. Les magistrats, par manque de temps, renoncent régulièrement à contester le choix fait par le DDPN (qui n'était pourtant par le leur).

Par ailleurs, les enquêteurs étant régulièrement réquisitionnés pour sécuriser la voie publique ou aux autres opérations de maintien de l'ordre, les procédures judiciaires sont traitées lorsque les enquêteurs trouvent le temps. Cela a pour conséquence de contraindre les magistrats à choisir leurs services d'enquête en fonction du temps que certains pourront consacrer aux dossiers et non nécessairement en fonction de leur compétence matérielle naturelle.

13. La **coordination à l'échelle nationale et à l'échelle zonale** vous semble-t-elle efficace et pertinente ? La réforme a-t-elle eu selon vous des effets positifs sur cette coordination ?

Concernant la criminalité organisée et le contentieux économique et financier, l'existence des JIRS et du PNF a démontré l'intérêt d'une coordination au niveau national. Il en va de même des offices centraux.

Le modèle actuel basé sur l'échelle départementale ne permet plus d'enquêter efficacement au-delà du département puisque les directions départementales de la police nationale sont segmentées et que l'aide apportée hors du département initial est soumise au bon vouloir du DDPN sollicité (pourtant la délinquance ne connaît pas les frontières, encore moins celles des départements).

Les retours sont assez alarmants : l'autorité judiciaire est identifiée comme simple gestionnaire de flux, les priorités de politique pénale définies par les procureurs ne sont pas respectées, le préfet pouvant imposer ses priorités. La justice a perdu ses interlocuteurs spécifiques à la police judiciaire.

14. Dans quelle mesure la réforme suscite-t-elle des inquiétudes de votre part concernant des **atteintes au secret de l'enquête** ?

L'USM n'a eu aucune remontée de fuites à ce jour ou n'en a pas été informée. Toutefois, ce risque existe, notamment en matière économique et financière.

L'enjeu de la protection du secret des enquêtes est important puisque désormais les enquêtes sensibles sont suivies en temps réel par l'autorité préfectorale mais aussi par le ministre de l'Intérieur sous l'autorité duquel il se trouve. L'organisation antérieure de la PJ mettait les policiers à distance des partenaires locaux en préservant leur impartialité. La culture de la sécurité publique est au contraire celle du partenariat et des échanges permanents avec tous les interlocuteurs institutionnels. Cette proximité indispensable en sécurité publique est très problématique en matière de police judiciaire.

IV. <u>Perspectives</u>

15. Selon vous, quelles sont les **pistes d'évolution** pour améliorer l'efficacité du fonctionnement des services de la police nationale et en particulier ceux affectés à la police judiciaire ?

L'USM est favorable à une meilleure valorisation de la filière PJ notamment dans le cadre de l'avancement et de la rémunération. **Le renfort en moyens humains est plus que nécessaire**.

L'USM s'interroge sur la pertinence de cette réforme, notamment quant à l'échelon d'intervention, à l'heure de la lutte contre la criminalité organisée avec la création d'un PNACO et le maintien voire le renforcement des JIRS. Il apparaît important de mettre en adéquation l'échelon d'intervention de la filière Investigation avec le champ d'intervention des JIRS et du PNACO, et ce pour éviter de saisines multiples de différents services.

Des formations régulières notamment en lien avec les parquets apparaissent utiles.

Avez-vous d'autres observations à formuler ?

Vous nous avez interrogés sur les opérations « places nettes » et notamment sur l'initiative laissée à l'autorité judiciaire. Les opérations « places nettes » ont été menées et décidées par le ministère de l'Intérieur. Néanmoins, il convient de préciser que ces opérations ont été menées, dans la plupart du temps, en concertation avec le procureur de la République. Parfois, ces opérations ont permis à l'autorité judiciaire de profiter des moyens alloués pour mener, parallèlement, à bien des opérations judiciaires.