

Réorganisation de la police et Etat de droit

Rapport de Monsieur le président Michel BENICHOU

Assemblée générale du 23 septembre 2022

Depuis 2017, le Président de la République et le Gouvernement ont décidé un effort important pour renforcer le Ministère de l'Intérieur avec d'une part, un recrutement de 10.000 policiers et gendarmes et d'autre part, des moyens financiers importants attribués à ce Ministère à hauteur de dix milliards d'euros.

Pour le nouveau quinquennat, le Gouvernement, considérant que les années 2017-2022 n'étaient que cinq années de réparation, a considéré nécessaire de prolonger l'effort de crédits supplémentaires et de réorganisation de la police.

Deux projets sont en cours :

- Le projet de loi d'orientation et de programmation du Ministère de l'Intérieur,
- La réorganisation de la police.

I. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Ce projet a été présenté en Conseil des Ministres le 16 mars 2022 et a été déposé au Parlement le même jour. Il suivra une procédure accélérée.

Il est fait état d'une augmentation de crédit de quinze milliards d'euros sur les cinq prochaines années et certaines priorités ont été dégagées.

Il s'agit :

- De moderniser l'administration du Ministère de l'Intérieur par la transformation numérique. L'ensemble des documents officiels (carte d'identité, permis de conduire...) et des procédures pénales (enregistrement des plaintes, auditions...) seront numérisés.

Les plaintes pourront être déposées sur un site dédié et le suivi des plaintes en temps réel sera permis sur une application dénommée « Ma Sécurité » lancée le 7 mars 2022.

Il s'agit de poursuivre l'effort de dématérialisation de transmission des procédures. Depuis plusieurs années existe déjà un dispositif de pré-plainte en ligne pour certaines infractions cela facilitant ensuite la prise de plainte au commissariat. Il existe également, depuis une année, un « SMARTAGENDA »

qui permet à chaque commissariat de proposer des créneaux pour prendre un rendez-vous de prise de plainte, les personnes ayant rendez-vous étant prioritaires.

Dans un commissariat, actuellement, il existe une expérimentation de plainte par visioconférence (uniquement pour les violences conjugales).

La lutte contre la cybercriminalité devient une priorité avec la création d'une agence numérique des forces de sécurité et un numéro d'appel, le 17 CYBER, pour signaler en direct une cyber attaque ou une escroquerie en ligne.

- Les objectifs sont aussi quantitatifs quant aux forces de l'ordre :
 - o Doubler le nombre des forces de l'ordre sur le terrain d'ici 2030 par la suppression de tâches diverses comme la garde de bâtiments publics ou le transfert des détenus et accélérer le désengagement des forces de l'ordre des tâches administratives.
 - o Il s'agirait également de mettre en place 200 nouvelles brigades de gendarmerie en milieu rural, de réouvrir des sous-préfectures.
 - o 773 millions d'euros sur cinq ans permettront de revaloriser les carrières des policiers et 700 millions d'euros les carrières des gendarmes.
 - o Enfin, de nouvelles priorités de répression sont dégagées :
 - Cyber criminalité,
 - Lutte contre les violences faites aux femmes et intra-familiales.

Sur le plan administratif, le rôle du Préfet devient de plus en plus important puisque ses pouvoirs sont renforcés en cas de crise. En ce cas, le Préfet concentrera le commandement de l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat. Il aura une autorité élargie sur l'ensemble des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat et des opérateurs de l'Etat agissant en son ressort dès lors que l'état de crise sera déclaré.

On va rénover les centres opérationnels départementaux des préfectures, renforcer les services communication des préfets, créer des colonnes de renfort pour les préfets en cas de crise. On considère que les préfets, sous-préfets et agents des préfectures travaillent étroitement avec les élus et en particulier les maires. Or, les polices municipales seront dotées de nouvelles missions et leur cadre d'exercice sera modifié en 2022/2023. Il faut noter d'ailleurs que l'article 7 du projet prévoit l'interdiction du droit de grève et l'encadrement du droit syndical des agents occupants des emplois de préfet ou de sous-préfet.

Quelques mesures concerneront directement la procédure pénale, soit :

- Accroissement des actes que les enquêteurs peuvent réaliser dans le cadre de « l'enquête sous pseudonyme » pour renforcer leur capacité à confondre les infractions commises en ligne (article 3 du projet de loi),
- Autorisation aux officiers de police judiciaire, sur autorisation du Procureur de la République ou du juge d'instruction, de réaliser des saisies d'actifs numériques,
- Encadrement des clauses de remboursement des rançons du fait de la cybercriminalité par les assurances en conditionnant le remboursement au dépôt rapide d'une plainte par la victime,

- Le dépôt de plainte qui pourra se faire par voie de télécommunication audiovisuelle (article 8 du projet de loi),
- Une collectivité territoriale ou une assemblée pourra se porter partie civile lorsqu'un de ses membres, investi d'un mandat électif public, sera victime d'une agression (article 9),
- Un chapitre est consacré aux violences intra-familiales et sexistes (aggravation de la peine d'amende encourue pour les délits d'outrages sexistes, transformation de cet outrage en un délit dans certaines hypothèses),
- Renforcement du dispositif pénal applicable à plusieurs types d'atteintes ou personnes,
- Extension de l'usage de techniques spéciales d'enquête aux investigations en matière d'abus de faiblesse commis en bande organisée et pour la recherche des fugitifs recherchés pour des faits de criminalité organisée, des faits d'homicides ou de viols lorsqu'ils sont commis en série,
- Possibilité d'information de l'administration employeur par le Procureur de la République concernant un fonctionnaire qui ferait l'objet de poursuites pénales et, dans le même article 12, information par le Procureur de la République dès lors qu'il estime qu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une personne dépositaire de l'autorité publique a commis ou tenté de commettre une infraction à des lois et règlements, que les faits sont graves ou que les fonctions de l'intéressé peuvent causer un trouble au fonctionnement du service.

Le projet de loi contient nombre de dispositions techniques ou administratives visant à renforcer la formation, équiper l'administration pénitentiaire, les policiers, les gendarmes, étendre le pouvoir des agents de police judiciaire dans le cadre de certaines enquêtes et de certains actes sous le contrôle des officiers de police judiciaire.

Dans le cadre du renforcement des moyens, l'article 24 étend à l'ensemble des services de police et de gendarmerie la possibilité de se voir affecter des biens saisis dans le cadre des procédures judiciaires.

L'article 25 prévoit que la décision définitive de confiscation d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion alors que les deux procédures étaient auparavant dissociées.

Le projet contient 5 chapitres et 31 articles.

Il fera l'objet, dans l'automne, d'une discussion au Parlement.

Mais, ce ne sont pas ces dispositions qui, à ce jour, causent le plus grand émoi.

II. SUR LE PROJET DE DEPARTEMENTALISATION DE LA POLICE NATIONALE ET NOTAMMENT DE LA POLICE JUDICIAIRE

Il s'agit d'un plan présenté comme une simplification qui prévoit de placer toutes les forces de police d'un département sous l'autorité d'un unique responsable, le Directeur Départemental de la Police Nationale.

Il date de mi-novembre 2021 et fait suite à la publication du « livre blanc de la sécurité intérieure ».

En fait, il était déjà expérimenté depuis 2020 dans trois départements (les Pyrénées Orientales, le Pas-de-Calais et la Savoie). Aujourd'hui, 13 départements connaissent ce régime dont trois départements d'outre-mer (Guyane, Mayotte et Nouvelle-Calédonie).

L'objectif est de remplacer l'actuelle organisation de la Police Nationale (que ses détracteurs qualifient en « tuyaux d'orgue ») par une organisation en quatre filières de métiers fusionnés :

- Sécurité et ordre public,
- Police judiciaire,
- Renseignement territorial,
- Frontières et immigration irrégulière.

Le reproche était de voir ces anciennes filières ne pas assez communiquer entre elles. On passe donc des « tuyaux d'orgue » à un système pyramidal.

Mais, d'autres raisons existent. Ainsi, les enquêteurs intervenant dans les commissariats sont « aspirés » par la police judiciaire dès lors qu'ils ont de l'expérience. Restent dans les commissariats des policiers peu expérimentés alors qu'ils doivent traiter l'immense majorité du contentieux pénal. La police judiciaire exerce un véritable attrait sur les policiers et surtout ils passent de la gestion directe d'énormément de dossiers (parfois jusqu'à 300 dossiers par personne) à la gestion, en police judiciaire, de 20 ou 30 dossiers, ces dossiers étant plus importants.

L'objectif du Ministère de l'Intérieur est donc de privilégier le « petit judiciaire en souffrance » quitte à ne plus favoriser le judiciaire spécialisé. Il s'agirait de répondre à la demande des citoyens.

L'expérimentation était prévue pour durer une année puis le système devait être généralisé en juillet 2022. Toutefois, compte tenu de certaines résistances internes, un nouveau chef de projet a été désigné à la Direction Générale Nationale (Monsieur FRELY) dont une partie du travail semble être d'informer les syndicats de policiers, de procéder à une concertation et de tenter de désamorcer la fronde.

Quels sont les motifs de cette fronde ?

Sur les résultats des expérimentations :

Aucun rapport n'a été publié mais Madame Françoise DUMONT, Députée du Var – Les Républicains – dans une question écrite 01012 - fait état de « retour d'expérience catastrophique » dans les 8 départements où la réforme est testée.

Elle générerait un sentiment « d'inutilité », du « stress » et du « désarroi » dans les équipes.

Le terrain d'action serait réduit aux étroites limites du département et la suppression de plusieurs antennes locales (dans le Var, on passe de 55 antennes locales actives à 18) n'entraîne pas une adéquation entre le découpage administratif et la lutte contre la criminalité.

Madame DUMONT a donc interrogé le Gouvernement sur les mesures permettant de garantir l'intégralité des services de police judiciaire en leurs composantes d'actions.

La réponse n'est pas parvenue. C'est le point principal de contestation.

Les syndicats de police sont partagés quant à cette réforme.

Mais un accord unanime existe sur les points suivants :

- Le calendrier est impossible à tenir. Il convient de repousser la réforme en 2023. Il ne peut y avoir de réorganisation de façon précipitée car cela va diluer les spécificités et le savoir-faire des différents métiers.
- Cette réorganisation entraînerait la modification de plus de 100.000 arrêtés individuels qu'il faudra réécrire partiellement ou totalement comme ceux relatifs à l'organisation de la Police Nationale, des centaines de décrets en Conseil d'Etat avec la participation d'autres ministères et pourra entraîner un empêchement à la tenue des élections qui doivent se dérouler en fin d'année 2022.
- Les syndicats de police s'étonnent qu'on choisisse le département comme territoire de référence alors que par ailleurs, il y a quelques années, il était évoqué sa probable disparition. Ils estiment que la criminalité ne justifie pas un repli sur les frontières départementales et que les grandes démocraties ont pris le chemin inverse. Le département est un découpage territorial conçu en 1790 (à l'époque, les déplacements se faisaient à pied ou à cheval).
- Les syndicats dénoncent cette réforme en tant qu'elle risque de faire disparaître les pôles d'excellence au profit d'actions à court terme en considérant l'agenda de visibilité des préfets et des élus entraînant une dictature de l'immédiateté. Ils rappellent qu'aujourd'hui les directions spécialisées échappent à « la férule des préfets départementaux ».
- Leur principale critique tient aux atteintes à l'indépendance de la Justice et à l'Etat de Droit suite au « démantèlement de la filière police judiciaire ». En effet, dans le cadre de cette réforme, la police judiciaire perdra son autonomie, cessera d'exister et fusionnera avec les Suretés Départementales. Dans ce cadre de la nouvelle organisation, il y aura un seul chef – le Directeur Départemental de la Police Nationale – qui réfèrera directement au Préfet. Il lui sera possible d'affecter les effectifs en fonction de l'actualité immédiate, des priorités politiques ou des annonces du Gouvernement.

Une « Association Nationale de la Police Judiciaire – ANPJ » s'est créée début août aux fins d'assurer la défense, de promouvoir la place des enquêteurs de police judiciaire et de toute personne amenée à concourir à une mission de police judiciaire dans la procédure pénale. Elle se situe hors les syndicats.

Ils dénoncent l'abandon du spectre haut de la criminalité complexe qui est le cœur de métier de la police judiciaire qui bénéficierait d'une expertise reconnue en rappelant que cette réforme « prétend lutter contre la délinquance du quotidien mais quand la PJ interpelle une tête de réseau, ce sont 100 infractions qui ne seront pas commises dans la rue ».

Le 9 septembre, les syndicats de commissaires de police, d'officiers et de gardiens ont diffusé, ensemble, un tract demandant l'arrêt pur et simple de la réorganisation de la police et demandant un retour précis des expérimentations en cours.

Les magistrats (USM et Syndicat de la Magistrature) dénoncent cette réforme qui conduira à ce que la police judiciaire dépende au final du préfet qui pourra, par l'intermédiaire du directeur départemental, décider de l'affectation de policiers selon les priorités immédiates.

Ils considèrent que l'instauration en France d'une police judiciaire bénéficiant d'une tutelle et d'une chaîne de commandement distinctes de celle de la sécurité publique est la garantie d'enquêtes judiciaires plus indépendantes avec des moyens dédiés et sanctuarisés (USM). Cette organisation ne fait pas dépendre la police judiciaire du préfet.

Ils dénoncent un « très grave recul de l'Etat de Droit » en considérant que « sans enquêtes indépendantes, il n'est pas de Justice libre et de procès équitable » (Union Syndicale des Magistrats).

Le problème majeur serait donc celui de la « mise à mort de la police judiciaire ».

Les magistrats dénoncent, notamment, un « coup fatal à la lutte contre la délinquance économique et financière, déjà si mal en point » (SM).

L'enjeu serait aussi de la « protection du secret des enquêtes ».

Selon eux, la culture et l'organisation de la police judiciaire mettaient les policiers à distance des partenaires locaux en préservant leur impartialité. Or, la culture de la sécurité publique est contraire c'est celle du partenariat et des échanges permanents avec tous les interlocuteurs institutionnels.

« Les magistrats ne seront plus assurés de pouvoir choisir le service d'enquête, le DDPN étant matériellement le seul décisionnaire de la répartition des dossiers et des moyens dans ses services. » Le DDPN pourra empêcher le développement des priorités de politique pénale développées par le Procureur de la République en faisant état de l'impossibilité de dégager des enquêteurs disponibles pour suivre ces filières.

Ils estiment que les premiers retours de l'expérimentation conduite depuis janvier 2021 dans 8 départements sont alarmants : l'autorité judiciaire est identifiée comme simple gestionnaire de flux et les priorités de politique pénale définies par les Procureurs ne seraient pas respectées.

Les enjeux concernent donc l'indépendance de la justice et l'efficacité de la lutte contre la grande criminalité et la délinquance en col blanc.

Les policiers et les magistrats considèrent que le risque est de mettre en place une politique visant à réprimer les infractions du quotidien et d'abandonner la mise en œuvre de moyens financiers importants pour la criminalité organisée et la délinquance en col blanc. Or, actuellement, il existe 9 directions interrégionales de la police judiciaire compétentes dans ces matières et disposant de 57 antennes et de 4000 enquêteurs spécialisés.

Par ailleurs, via les directeurs départementaux de la Police Nationale, les préfets pourront suivre le travail d'investigation de la police judiciaire et en particulier concernant des dossiers dits « sensibles ». La police judiciaire risque de perdre son autonomie par rapport au pouvoir.

Le Ministère de l'Intérieur a répliqué en, rappelant la nécessité de lutter contre « la criminalité du quotidien ». Il ne s'agit plus de « délinquance du quotidien » mais de montrer le développement du « champ criminel ».

Le 2 septembre 2022, une pétition a été signée par l'Association Nationale de la Police Judiciaire, le FSU Intérieur, l'Association Française des Magistrats Instructeurs, l'USM, le Syndicat de la Magistrature...

La dénonciation est identique : atteinte à l'efficacité des enquêtes et à l'indépendance de la Justice du fait de l'absorption de la police judiciaire par la sécurité publique et le « sacrifice d'une filière d'excellence sur l'autel du traitement de masse de la délinquance du quotidien. »

On craint que le Directeur Départemental de la Police Nationale soit incité à orienter les moyens de la PJ en fonction du critères opportunistes : missions assurant de meilleurs retours statistiques, exigence des élus, résorption du contentieux de masse...

On lutterait donc contre le sentiment d'insécurité et non contre l'insécurité elle-même.

Les avocats doivent-ils intervenir en ce débat ?

Première question : sommes-nous directement concernés, comme avocats, par ces réformes ?

Nous le sommes certainement au travers des modifications du Code de procédure pénale. La Commission Pénale de la Conférence des bâtonniers pourrait reprendre les dispositions pénales du projet de loi d'orientation et de programmation et proposer éventuellement des amendements.

Nous le serons également par la réforme de la police nationale et de la police judiciaire qui conduit à poser les questions d'indépendance de la Justice et protection de l'Etat de Droit.

Considérons-nous que ces réformes portent directement atteinte à l'indépendance de la Justice au-delà de l'atteinte à l'autorité du Procureur de la République sur la police judiciaire ?

Considérons-nous que ces réformes portent atteinte à l'Etat de droit par le fait d'une réorganisation, de la disparition de la filière « police judiciaire », regroupée avec les suretés départementales, dont certains estiment qu'elle avait une forme d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif ?

Deuxième question : en l'état actuel du débat, devons-nous, comme les magistrats, nous manifester par un texte condamnant la réforme ou, à tout le moins, par des interrogations précises sur les rôles du Procureur et du Préfet, du lien entre justice et police, sur « l'indépendance » de la filière police judiciaire ...

Il serait concevable que le Président de la Conférence demande à rencontrer le coordinateur de cette réforme au Ministère de l'Intérieur pour avoir des éclaircissements sur le contenu et les délais de mise en œuvre de ces dispositions.

Quoiqu'il en soit, cette réforme impactera le débat que nous aurons sur l'unité de la magistrature et l'éventuel rattachement des Procureurs au Ministère de l'Intérieur comme « Préfets de Justice ».

Tels sont les points en débat.

Si une réaction devait intervenir de la part des avocats et notamment de la Conférence des bâtonniers, celle-ci devra se positionner rapidement.

L'intervention radiophonique du Procureur Général près la Cour de Cassation, Monsieur François MOLINS a projeté cette réforme dans le débat public.
