

Bilan de la création des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations des directions départementales de la police nationale

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 22099- R



INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE

N° 002-23



Inspection générale
de la justice

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA
POLICE NATIONALE

N° 23-109-D



- Janvier 2023 -

Bilan de la création des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations des directions départementales de la police nationale

Établi par

Emmanuel RAZOUS
Inspecteur général de la
justice

Werner GAGNERON
Inspecteur général
de l'administration

Jean-Jacques HERLEM
Commissaire général

Marjorie OBADIA
Inspectrice générale de la
justice

Jérôme LETIER
Inspecteur général
de l'administration

Gilbert MABECQUE
Commissaire général

Aurélie PRETAT
Inspectrice de la justice

Donatien LE VAILLANT
Inspecteur de
l'administration

Catherine ASHWORTH
Commissaire générale

Audrey FARRUGIA
Inspectrice de la justice

Benoît CHATARD
Inspecteur de
l'administration

Jean-François LELIEVRE
Commissaire général

Olivier PAQUETTE
Commissaire général

SYNTHESE

Le projet de réforme de la police nationale obéit à une triple finalité d'unicité de commandement, de déconcentration et de décloisonnement. C'est une réforme de l'organisation et de la gouvernance de la police nationale.

Elle se déploie suivant deux axes :

- le placement sous un commandement unique de tous les agents de la police nationale en fonctions sur un même département, dans le respect des prérogatives des autorités préfectorales et judiciaires ;
- la création de cinq filières (sécurité et paix publiques ; renseignement territorial ; police judiciaire ; police aux frontières ; ressources humaines, finances et soutien), réunissant les agents faisant le même métier mais dans des directions actuellement différentes¹.

En cohérence avec cette réorganisation territoriale, la gouvernance centrale sera profondément modifiée, avec une direction générale de la police nationale (DGPN) qui sera désormais, à travers les directions zonales de la police nationale (DZPN) qui vont être créées, la tête de réseau des directions départementales de la police nationale (DDPN). Les actuelles directions des services actifs (DISA) deviendront des directions nationales, chargées chacune du pilotage de leur filière et à ce titre porteuses d'une stratégie nationale déclinée dans une doctrine, dont elles s'assureront de la mise en œuvre par les DZPN et les DDPN.

Outre-mer, cette réforme a été mise en œuvre dès janvier 2020 en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et en Guyane, avant d'être étendue en janvier 2022 à la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Polynésie française. Elle est expérimentée dans trois départements de métropole depuis janvier 2021, auxquels ont été ajoutés cinq autres départements en février 2022.

Conformément à la lettre de mission, le présent rapport évalue le fonctionnement de trois directions territoriales de la police nationale (DTPN) - Guyane, Martinique et Guadeloupe - et des huit expérimentations de DDPN en métropole. Aussi bien à l'échelon local qu'à l'échelon national, la mission a entendu les organisations syndicales de la police nationale comme les organisations syndicales, associations ou conférences de magistrats.

Dans les trois départements d'outre-mer, les principales réorganisations attendues des DTPN ont été menées à bien : constitution d'un état-major commun, regroupement de la gestion des moyens, intégration des unités chargées de l'investigation judiciaire dans un même service. Sur ce dernier point, les lignes de partage entre les unités d'investigation relevant auparavant de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ont été conservées dans la nouvelle organisation, permettant une conduite du changement plus aisée.

D'autres ajustements ont permis de repositionner les services sur leur cœur de métier. Les défère-ments de la police judiciaire sont désormais assurés pour l'essentiel par la filière sécurité et paix publiques (SPP), libérant des enquêteurs d'une tâche chronophage ; la filière police aux frontières (PAF) prend en charge plus largement les étrangers en situation irrégulière traités auparavant par la sécurité publique.

Les effets positifs de la création des DTPN sont nombreux : meilleure circulation de l'information au sein de la direction, permettant d'avoir une vue d'ensemble de la situation d'un territoire, capacité de faire travailler ensemble plusieurs services sur un même objectif - par exemple le phénomène des « mules » en Guyane ou la recherche d'un auteur d'homicides en Martinique -, augmentation de la présence sur la voie publique, en utilisant de façon plus rationnelle les personnels disponibles. Sauf

¹ A ce stade, la formation n'a pas été érigée en filière, en attendant l'aboutissement des réflexions sur l'Académie de police.

quelques maladroites de départ, les magistrats ont conservé le libre choix de la formation d'enquête et les effectifs chargés du traitement de la criminalité la plus complexe n'ont pas été détournés de leur mission.

L'exemple des DTPN montre cependant qu'il faut mieux anticiper les questions de ressources humaines - la réforme impliquera le repositionnement de nombreux cadres - comme les questions numériques, afin de maîtriser le risque, le moment venu, de voir des policiers ne pas avoir accès aux applicatifs dont ils ont besoin.

Pour les huit départements expérimentateurs de métropole, le bilan est contrasté. L'application du principe du droit constant, le cadrage initial insuffisant de l'expérimentation, puis la contestation de la réforme à partir de l'été 2022 n'ont pas permis d'obtenir dans tous les départements les résultats attendus. Les mesures prises sont parfois superficielles. Les états-majors communs constitués sont encore trop virtuels. Toutefois, même si elles sont dans certains départements restées au stade de l'intention, les réorganisations privilégiées sont très semblables à celles des trois départements d'outre-mer visités. On retrouve notamment, sous une autorité unique, le schéma en trois niveaux de la filière police judiciaire, permettant le maintien des moyens dédiés à la lutte contre la criminalité organisée ainsi que de la liberté de choix des formations par les magistrats.

Là où elles ont pu être concrétisées, les avancées sont du même ordre que dans les DTPN : meilleure circulation de l'information, augmentation du nombre d'opérations coordonnées, partage nouveau des compétences pour le traitement des étrangers en situation irrégulière (ESI) par un investissement plus fort de la PAF, transfert des défèrements à la filière sécurité et paix publiques, formations spécialisées au profit d'un public plus large, brassage des cultures professionnelles, mobilité interne facilitée. Une DDPN a pu aller jusqu'à créer, par consensus local et après avis favorable de l'autorité judiciaire, un groupe transverse à la police judiciaire (PJ) et à la sûreté départementale (SD) chargé de la lutte contre les stupéfiants.

L'expérimentation en métropole a également mis en lumière les risques que peut comporter cette réforme. L'intégration dans la filière police judiciaire des services de la DCPJ et de la DCSP traitant du judiciaire est la mesure la plus emblématique par le nombre de policiers concernés mais aussi la plus délicate à mettre en œuvre, suscitant des incompréhensions et des inquiétudes de la part de certains acteurs. Les craintes, exprimées notamment par certaines organisations syndicales, portent essentiellement sur trois points :

- le risque que le fonctionnement en réseau des services actuels de la DCPJ soit altéré, rendant plus difficiles les appuis et les collaborations nécessaires pour certaines enquêtes liées à la criminalité organisée ;
- le risque de voir les enquêteurs chargés de cette criminalité organisée accaparés par le traitement de la criminalité dite « du quotidien » ;
- le risque de voir les départements sans service chargé de la lutte contre la criminalité organisée être négligés par les services à vocation interdépartementale en charge de ces problématiques, dès lors que ces derniers seront rattachés à une autre direction départementale.

Les autorités judiciaires rencontrées par la mission relaient ces craintes et y ajoutent une préoccupation quant au maintien de la liberté de choix du service enquêteur et du respect du secret de l'enquête et de l'instruction. Elles y sont d'autant plus attentives que la réforme DDPN prend place dans un contexte dégradé de l'ensemble de la filière police judiciaire, qui s'est traduit notamment par une baisse de la qualité des procédures et par une accumulation des stocks de dossiers non traités.

Ces interrogations ont fait émerger deux propositions alternatives : le rattachement d'unités opérationnelles à la zone, en particulier les actuels services territoriaux de la DCPJ ; la création de directions régionales de la police nationale (DRPN). Elles représenteraient toutefois une dégradation

de l'ambition de la réforme, sur deux aspects : l'unité de commandement au niveau départemental, au plus proche des réalités opérationnelles, ne serait pas réalisée ; les effets attendus de la filiérification seraient fortement dilués, notamment dans le champ de la police judiciaire.

Le renforcement du niveau zonal opéré par la réforme, qui aura un rôle de régulateur des équilibres à assurer entre les différentes filières, constitue en lui-même une première réponse à ces inquiétudes. Il aura en particulier pour rôle de veiller au maintien des moyens dédiés à la criminalité organisée. De même, les mesures déjà actées pour renforcer la filière police judiciaire dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) et hors LOPMI devraient contribuer à diminuer le risque de voir la criminalité dite « du haut du spectre » négligée.

D'autres garanties sont cependant nécessaires.

Parce que la réforme a pu être perçue à tort comme une réponse à l'ensemble des problèmes grevant l'activité des services d'investigation, dont l'une des manifestations est la constitution de stocks élevés d'affaires non traitées, il sera important de réaffirmer l'importance de la lutte contre la criminalité organisée, en déterminant rapidement les renforts pluriannuels qui pourront y être consacrés dans le cadre de la LOPMI. Au-delà de cette assurance, il est nécessaire :

- de préserver la réactivité opérationnelle des services judiciaires spécialisés, correspondant aux actuels services du réseau de la DCPJ, dont l'action ne devra se heurter ni à des circuits de décision trop longs, ni à l'insuffisance des moyens, ni à des lourdeurs de gestion ;
- d'élaborer des indicateurs de moyens et de résultats propres à la criminalité organisée, pour sécuriser sur une base objective les effectifs et les budgets nécessaires, et ainsi éviter leur attrition ou leur détournement vers d'autres missions ;
- d'inclure la vocation interdépartementale de certains services dans les objectifs fixés aux DDPN concernés, qu'il s'agisse de la filière police judiciaire ou de la filière PAF.

Des garanties pourront être apportées à l'autorité judiciaire :

- en actualisant en fonction des nouvelles organisations les dispositions du code de procédure pénale, pour maintenir effectif le libre choix de la formation par l'autorité judiciaire ;
- en prévoyant, par adossement au niveau zonal ou à un autre service d'enquête en proximité, un dispositif particulier de traitement des affaires de probité qui n'expose pas les enquêteurs et, à travers eux, les DDPN et les préfets, à une suspicion de violation du secret des enquêtes ;
- en procédant à l'avenir à une évaluation conjointe du DDPN par l'autorité préfectorale et, pour ses missions judiciaires, par le procureur de la République.

Le métier de DDPN sera un métier nouveau, où le management sur un champ plus large aura une part aussi importante que le pilotage opérationnel des services. Il faudra être attentif au choix des titulaires de ces postes, à leur formation et aux modalités de leur évaluation, qui devront reposer aussi sur la capacité à respecter l'équilibre entre les départements, lorsque des services à compétence interdépartementale lui sont rattachés (comme ceux de la PJ, les services à caractère interdépartemental de la PAF devront maintenir leur niveau de couverture actuel), l'équilibre entre les filières, et, au sein de la filière police judiciaire, l'équilibre entre les différents niveaux d'enquête. Au vu des objectifs ambitieux assignés à la future filière sécurité et paix publiques (le doublement de la présence sur la voie publique), une attention particulière devra être portée sur un éventuel suremploi de ses services au profit des autres filières.

La réforme de la police nationale et la création des DDPN sont un exercice d'ensemble complexe, qui se jouera aux niveaux central, zonal et départemental, qui s'inscrit dans le contexte d'autres réformes structurantes de la police et qui prend place dans un calendrier contraint par l'échéance

des Jeux olympiques et paralympiques. Il en résulte un enjeu fort d'articulation, afin d'éviter qu'une étape de ces changements ne devienne bloquante. Il est également indispensable de ne pas sous-estimer le volet d'accompagnement de la réforme, notamment les fonctions supports. La maîtrise des risques numériques sera essentielle.

Un travail de formalisation et d'ordonnancement de ces différentes étapes, des risques associés et des mesures d'accompagnement qui s'imposent est dès lors nécessaire par :

- l'élaboration d'un calendrier consolidé des différentes réformes et d'un document d'analyse des risques ;
- une coordination plus étroite des équipes en charge des différents chantiers ;
- un plan d'adaptation du numérique.

L'ensemble de ces garanties et mesures d'accompagnement devraient permettre une correcte mise en œuvre de la réforme. Cette mise en œuvre devra passer par un temps suffisant de préfiguration au niveau local, pour un dialogue social avec les personnels et les organisations syndicales, et des échanges adéquats avec l'autorité judiciaire.

Compte tenu des inquiétudes exprimées, une évaluation des organisations mises en place et des effets de la réforme devrait être conduite à échéance de deux à trois ans.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Reconfigurer l'échelon central de la police nationale (DGPN et futures directions nationales) et finaliser les doctrines préalablement à la mise en œuvre des DDPN.....46
- Recommandation n°2 : Donner au niveau zonal les moyens et les leviers pour assurer son rôle essentiel de régulation.....47
- Recommandation n°3 : Privilégier la juxtaposition des services actuels de police judiciaire tant que la réflexion d'ensemble (doctrine, effectifs de référence, etc.) sur la lutte contre la criminalité organisée n'aura pas été menée à son terme et les garanties pour la filière police judiciaire assurées50
- Recommandation n°4 : Veiller à ce que les services de la filière police judiciaire soient dotés d'un niveau de commandement et d'encadrement spécifiquement formé et suffisant (officiers et gradés).52
- Recommandation n°5 : Réaffirmer l'importance de la lutte contre la criminalité organisée en déterminant les renforts pluriannuels dans le cadre de la LOPMI qui y seront consacrés.53
- Recommandation n°6 : Rappeler dans la doctrine que le DZPN et le DDPN sont garants de la préservation des moyens de lutte contre la criminalité organisée et que les services qui y sont dédiés doivent être préservés du traitement des stocks de procédures judiciaires de la délinquance générale ou du quotidien.....54
- Recommandation n°7 : Sécuriser sur le plan budgétaire les moyens de la lutte contre la criminalité organisée (techniques spéciales d'enquête, frais de déplacement).....54
- Recommandation n°8 : Adopter des indicateurs de moyens relatifs au traitement de la criminalité organisée (budget et effectifs de référence notamment).....55
- Recommandation n°9 : Faire figurer dans les tableaux de bord des DDPN les indicateurs de résultats et de qualité utilisés par la DCPJ (dont enquêtes d'initiative).55
- Recommandation n°10 : Prendre en compte dans la fixation des objectifs et l'évaluation du DDPN la vocation interdépartementale des services (PJ et PAF) placés sous son autorité.....55
- Recommandation n°11 : Préserver à l'identique le libre choix des formations par l'autorité judiciaire (l'actualisation des dispositions du code de procédure pénale relatives aux catégories de services doit intégrer les trois niveaux d'enquête de la filière police judiciaire).57
- Recommandation n°12 : Associer l'autorité judiciaire à l'évaluation du DDPN. Mener un travail conjoint entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice d'élaboration de la grille d'évaluation du DDPN par le procureur de la République.58
- Recommandation n°13 : Etablir un calendrier consolidé des différentes réformes en cours dans la police nationale, associé à un document de maîtrise des risques. 61
- Recommandation n°14 : Coordonner étroitement les équipes en charge des chantiers de réorganisation territoriale et d'évolution des fonctions support (RH, budget, formation, numérique, soutien).....62

- Recommandation n°15 : Formaliser au plus tôt un plan consolidé d'adaptation numérique (décloisonnement des réseaux et des applications métier) avec une évaluation de la charge induite et des risques résiduels, préalablement au déploiement de la nouvelle organisation.....62
- Recommandation n°16 : Prévoir, dans tous les départements, un temps suffisant de préfiguration et de concertation locale.....63
- Recommandation n°17 : Veiller à la bonne information et à l'association de l'autorité judiciaire lors du déploiement de la réforme, aux plans national et local.....64
- Recommandation n°18 : Développer sur la durée les capacités nationale et zonale d'accompagnement des DDPN dans la mise en œuvre de la réforme.....64
- Recommandation n°19 : Prévoir une évaluation conjointe deux à trois ans après le déploiement de la réforme en métropole.64

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	9
Introduction.....	13
1 Bilan de la mise en œuvre des DTPN outre-mer et des expérimentations des DDPN en metropole ..	15
1.1 Objectifs de la réforme	15
1.2 Description des mesures prises.....	16
1.2.1 <i>La mise en œuvre des DTPN : une véritable réorganisation</i>	<i>16</i>
1.2.2 <i>Les expérimentations des DDPN : sauf exception, une portée limitée.....</i>	<i>19</i>
1.3 Evaluation des DTPN et de l'expérimentation des DDPN	23
1.3.1 <i>Les DTPN outre-mer : une réforme concluante, dont les potentialités doivent être davantage exploitées</i>	<i>23</i>
1.3.2 <i>L'expérimentation des DDPN en métropole : des effets positifs observables qui n'ont toutefois pas permis de convaincre tous les acteurs.....</i>	<i>28</i>
2 Etat actuel du projet de réforme et recommandations pour favoriser sa mise en œuvre	35
2.1 Economie du projet de réforme et questions soulevées	35
2.1.1 <i>Une autorité de police unique pour chaque échelon territorial.....</i>	<i>35</i>
2.1.2 <i>Des filières métier porteuses de stratégies nationales</i>	<i>37</i>
2.1.3 <i>Un projet qui a suscité des interrogations et des propositions alternatives.....</i>	<i>42</i>
2.2 Les recommandations de nature à favoriser la mise en œuvre de la réforme.....	44
2.2.1 <i>Sur l'architecture générale de la réforme</i>	<i>45</i>
2.2.2 <i>Les garanties nécessaires pour la filière police judiciaire et pour l'autorité judiciaire</i>	<i>51</i>
2.2.3 <i>Les modalités préconisées de mise en œuvre</i>	<i>60</i>
Annexes	65
Annexe n° 1 : Lettre de mission	67
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	69
Annexe n° 3 : Sigles	81

INTRODUCTION

Par une lettre du 20 octobre 2022 (cf. annexe n°1), le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, ont chargé l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de la Justice de procéder, avec l'appui de l'inspection générale de la police nationale, à une évaluation des résultats de la mise en place des DTPN, notamment en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique, ainsi que de l'expérimentation des DDPN menée dans huit départements de métropole.

La lettre de mission a demandé à l'inspection générale de l'administration de proposer, à la lumière des constats, toute recommandation qui paraîtrait de nature à favoriser la mise en œuvre de cette réforme, et d'analyser, avec l'inspection générale de la Justice, les relations entre les autorités judiciaires et la police judiciaire.

L'évaluation devait porter en particulier sur :

- les bénéfices de la réorganisation pour l'action de la police nationale ;
- la lisibilité et la compréhension de cette action par les autorités préfectorales et judiciaires, ainsi que par les élus ;
- les effets sur le service public de la sécurité au bénéfice des usagers, notamment dans le traitement des affaires judiciaires ;
- pour les territoires ultra marins, les effets en termes de ressources humaines et budgétaires des nouveaux processus de mutualisation mis en place entre les services administratifs et techniques de la police nationale (SATPN) ou secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) et les services de gestion des ressources (SGR) des DTPN ;
- la mise en œuvre de synergies et de transversalités entre les différentes filières métier, ainsi que leur impact opérationnel et leur bénéfice en matière de gestion ;
- la perception des personnels lors de la mise en place de la réorganisation et les bonnes pratiques constatées au niveau local.

La mission s'est rendue dans les huit départements expérimentateurs de métropole, ainsi qu'en Guyane, Guadeloupe et Martinique, pour y auditionner les acteurs de la réforme ainsi que les magistrats concernés (cf. annexe n°2). Au niveau central, elle a rencontré l'ensemble des directions de la police nationale concernées ainsi que la direction des affaires criminelles et des grâces. Aussi bien à l'échelon départemental qu'à l'échelon national, elle a proposé aux organisations syndicales de la police nationale, comme aux organisations syndicales, associations ou conférences de magistrats, de les entendre.

L'évaluation menée par la mission s'est heurtée à un certain nombre de limites, qui découlent du caractère récent de la réforme et de la brièveté des expérimentations. Cinq départements n'ont commencé à mettre en place la DDPN qu'à compter de mars 2022, ce qui ne permet pas d'avoir un recul suffisant, d'autant que les difficultés rencontrées par la réforme – nécessité de nommer un nouveau chef de projet national en mai, puis crise de septembre 2022 autour de la question de la place des unités de la DCPJ² dans la nouvelle organisation – ont constitué un frein dans les expérimentations. Dans les trois départements métropolitains où l'expérimentation a commencé en 2021, comme dans les outre-mer, il est très difficile de corréliser les évolutions de la délinquance et des taux d'élucidation avec la nouvelle organisation issue de la réforme. D'autres facteurs peuvent

² La DCPJ et ses services sont évoqués dans le présent rapport sous les initiales « PJ », qui ne doivent pas être confondues avec la mission de police judiciaire ou la filière police judiciaire.

en effet expliquer ces évolutions, qui obéissent d'ailleurs à une cinétique assez lente, comme par exemple l'accent mis par l'autorité publique sur certains types de délinquance (violences intrafamiliales et trafics de stupéfiants). En outre, il n'a pas été établi par les deux équipes projet (celle pour l'outre-mer et celle pour la métropole) de point de comparaison avant réforme, notamment en raison de l'absence de compatibilité entre les logiciels et les bases informatiques utilisés par les directions regroupées dans les DTPN et DDPN.

En conséquence, la présente évaluation décrit les organisations mises en place et analyse leurs conséquences opérationnelles (partie 1).

La création des DDPN s'inscrivant dans une réforme de l'ensemble de la police nationale, de l'échelon central à l'échelon départemental en passant par l'échelon zonal, sans qu'il soit possible de raisonner séparément sur un seul de ces échelons, les recommandations de la mission portent sur ces trois niveaux et se concentrent, en l'état du projet envisagé par le ministère, sur les principaux facteurs nécessaires à la réussite de la réforme (partie 2).

1 BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES DTPN OUTRE-MER ET DES EXPERIMENTATIONS DES DDPN EN METROPOLE

1.1 Objectifs de la réforme

L'intensité des crises qu'a traversées le pays depuis 2015 (attentats, vagues migratoires, mouvements contestataires, pandémie) et les mutations de la criminalité (cybercriminalité, narcobanditisme dans certaines villes) ont fortement sollicité les forces de sécurité intérieure et ont rappelé la nécessité d'une grande réactivité afin d'apporter à des phénomènes complexes des réponses coordonnées et adaptées aux territoires.

Le Livre blanc sur la sécurité intérieure a dressé en 2020 le constat sévère d'une police nationale « *marquée par sa verticalité* », ayant « au fil du temps, (...) juxtaposé des services aux compétences croisées », une activité d'investigation « éclatée » entre plusieurs directions, un « entrecroisement de champs de compétence qui ne contribue pas à la lisibilité de l'action des policiers par les partenaires extérieurs », « l'existence de doublons, en termes de missions ou d'équipements (...) source parfois de rivalités voire de conflits entre directions (...) ».

En fixant les principes directeurs d'une nouvelle organisation de la police nationale, fondée sur la transversalité, le découplage, la déconcentration et la proximité avec le terrain, le Livre blanc visait à redonner une cohérence dans l'action de la police nationale, mais également une vision stratégique sur ses métiers, à l'échelon central comme sur le terrain.

La réforme de la police nationale se fonde sur ce constat. Elle reprend une triple finalité d'unicité de commandement, de déconcentration et de découplage. C'est une réforme de l'organisation et de la gouvernance de la police nationale.

Elle se déploie suivant deux axes :

- le placement sous un commandement unique de tous les agents de la police nationale exerçant sur un même territoire, dans le respect des prérogatives du préfet et des autorités judiciaires. L'échelon opérationnel retenu est le département. C'est un changement majeur ;
- la création de filières métier réunissant les agents faisant le même métier mais dans des directions parfois différentes.

Cinq métiers ont été ainsi retenus : sécurité et paix publiques ; renseignement territorial ; police judiciaire ; police aux frontières ; ressources humaines, finances et soutien (RHFS). Une filière police technique et scientifique (PTS) n'est pas retenue et, à ce stade, n'est pas dissociée de la filière police judiciaire.

L'intégration dans la filière police judiciaire des services d'investigation judiciaire de la DCPJ et de la DCSP et dans une moindre mesure de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), est la mesure la plus emblématique par le nombre de policiers concernés (environ 23 000) mais aussi la plus délicate à mettre en œuvre, suscitant des incompréhensions et inquiétudes de la part de certains acteurs.

La réforme porte l'enjeu d'un pilotage coordonné de l'ensemble de services, pour orienter l'activité opérationnelle mais aussi améliorer les outils numériques, identifier les besoins en formation et mettre en place des dispositifs de soutien pour les services, en particulier ceux qui connaissent des difficultés.

Schématiquement, à la verticalité de l'organisation actuelle dans laquelle un directeur central a autorité sur la chaîne de ses services territoriaux (locaux, départementaux, interdépartementaux et zonaux), la réforme substitue l'horizontalité d'un commandement unique s'exerçant sur tous les services d'un même territoire, pour une réponse commune aux enjeux locaux de sécurité.

Néanmoins, si le cloisonnement « en silos » peut nuire à l'action collective, une mosaïque de territoires, dotés chacun d'une organisation propre et répondant aux seules problématiques locales, mettrait à mal toute ambition d'inscrire l'action des services dans des stratégies nationales et supra-départementales adaptées à l'évolution des menaces.

Dès lors, la réforme pose les bases d'une gouvernance de la police nationale dont la colonne vertébrale va du directeur général au chef de la circonscription de police nationale via le directeur zonal et le directeur départemental de la police nationale.

Simultanément, elle confie le pilotage de chacune des filières à un directeur national, placé sous l'autorité directe du DGPN. Disposant de l'autorité hiérarchique sur les seuls services à vocation nationale qui lui sont directement rattachés, mais porteur d'une stratégie nationale, chaque directeur national mettra en œuvre une autorité fonctionnelle³ sur les services de sa filière (cf. - 2.1.2.1).

Réforme profonde, elle nécessite de nombreux ajustements afin de trouver les équilibres qui permettent de conjuguer le commandement territorial unique avec l'animation des filières métier, sans que l'un ne prenne le pas sur l'autre.

Systémique, elle a nécessairement un impact sur toutes les strates de la police nationale, sans pour autant changer le quotidien de la grande majorité des policiers.

De ce fait, en faire l'expérimentation à droit constant était difficile.

L'exemple des actuelles directions territoriales de la police nationale d'outre-mer permet de mesurer la pertinence des réorganisations effectuées dans ces territoires. Il montre également que la réforme n'est pas figée dans un modèle unique et peut évoluer dans le temps.

1.2 Description des mesures prises

1.2.1 La mise en œuvre des DTPN : une véritable réorganisation

1.2.1.1 Le cadrage et la mise en place

Conformément à sa lettre de mission, **la mission a évalué la mise en place des DTPN en Guyane, d'une part, et en Guadeloupe et Martinique, d'autre part, correspondant à deux vagues successives de mise en œuvre⁴.**

En Guyane, le préfigurateur DTPN a été nommé en été 2019, pour une création de la DTPN par un décret du 27 décembre 2019⁵. Il s'agit de la première vague de DTPN, avec celles de Mayotte et de Nouvelle-Calédonie.

³ L'autorité hiérarchique dans la police nationale est définie aux articles 111-1 et suivants de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

L'autorité fonctionnelle, qui n'est pas définie dans cet arrêté, s'exerce dans le cadre d'une mission.

A titre d'exemple, le chef d'un service départemental du renseignement territorial (SDRT) relève de l'autorité hiérarchique du DDSP et du DCSP, mais de l'autorité fonctionnelle exercée dans les zones par les coordinateurs zonaux du RT et sur le plan national par le SCRT (cf.2.1.2.2.2).

⁴ Cf. rapport IGPN de décembre 2020 « Mission d'évaluation de la création des DTPN »

⁵ Décret n°2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale, complété du décret n°2019-1497 du 28 décembre 2019 modifiant diverses dispositions réglementaires relatives aux directions territoriales de la police nationale.

Deux ans plus tard, un décret du 29 décembre 2021⁶ crée des DTPN en Guadeloupe et en Martinique, de même qu'à La Réunion et en Polynésie française. Cette création avait été préparée par la désignation des préfigureurs à l'été 2021.

En Guyane, la mise en œuvre a généré une période de crispation avec les organisations syndicales. Le climat social dans la DTPN s'est amélioré avec l'arrivée d'un nouveau DTPN en août 2021.

Aux Antilles, les émeutes de fin 2021, traitées à la demande du DGPN en « mode DTPN » en ayant recours à l'ensemble des forces disponibles, ont accéléré la mise en œuvre de la nouvelle structure.

1.2.1.2 La réorganisation

1.2.1.2.1 En matière de commandement

La première manifestation de la réforme est la désignation d'un chef unique, le directeur territorial de la police nationale :

- En Guyane, le préfigureur puis premier DTPN avait une expérience essentiellement en police judiciaire, avant d'être remplacé par un DTPN avec un profil de carrière marqué par la sécurité publique ;
- En Guadeloupe, le chef du service de police judiciaire (SPJ) a été nommé DTPN ;
- En Martinique, un préfigureur ayant un profil sécurité publique a été désigné.

En Guyane, a été en outre désigné un DTPN adjoint à vocation transverse, qui n'est pas en même temps le chef d'une filière. Cela a été perçu comme un élément facilitateur après les tensions ayant accompagné la mise en œuvre initiale de la nouvelle structure.

Un autre élément d'organisation structurant est la tenue d'une réunion de direction quotidienne avec les chefs de filière. Mise en place tout aussi bien par le nouveau DTPN en Guyane qu'en Martinique, et dans une moindre mesure en Guadeloupe où le chef de la filière PAF n'y participe que deux fois par semaine, elle est opérationnelle et permet des échanges utiles d'informations.

Le DTPN s'appuie sur un état-major commun. Celui-ci réunit classiquement :

- le centre d'information et de commandement (CIC) ;
- le service de commandement de nuit ;
- une cellule communication ;
- une cellule en charge de l'analyse et des statistiques ;
- une cellule audit / maîtrise des risques / déontologie / discipline (selon les dénominations, parfois séparée en deux). En Martinique, la création d'une cellule de maîtrise des risques armée de 2 équivalents temps plein (ETP) a été permise par la réorganisation.

L'état-major commun peut aussi comprendre :

- un bureau partenariat / prévention / sécurité (en Guadeloupe, précédemment au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), il a été pourvu d'un ETP supplémentaire pour l'aide aux victimes) ;

⁶ Décret n°2021-1876 du 29 décembre 2021 portant création des directions territoriales de la police nationale de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Polynésie française.

- un bureau liaison et soutien.

Une boîte fonctionnelle accompagne la création de l'état-major commun et permet de centraliser le courrier entrant et d'interagir avec les services.

Cet état-major commun comprend 31 fonctionnaires en Guyane, 48 en Guadeloupe et 57 en Martinique. Il bénéficie de renforts issus de la PAF et de la PJ.

Il est à noter que cet état-major commun peut s'accommoder du maintien d'états-majors réduits dans les filières. Par exemple en Guadeloupe, le service territorial de police judiciaire (STPJ) comprend une division de la coordination et du support qui inclut un état-major de la filière.

Tous les effectifs des DTPN utilisent désormais une fréquence radio commune.

1.2.1.2.2 Une réorganisation en filières

Concernant la **filière police judiciaire** dans les 3 DTPN visités, comme d'ailleurs dans toutes les DTPN créées outre-mer⁷, les anciens groupes d'appui judiciaire (GAJ) et sûretés urbaines (SU), la SD et la PJ⁸ ont été réunis sous l'autorité unique du chef du STPJ, avec des périmètres globalement préservés pour chaque entité :

- Au premier niveau, le GAJ/SU devient une DAJ (division de l'appui judiciaire) – en Guadeloupe, par exemple, cette division regroupe l'unité plaintes, l'unité routière, les SPJ de Basse-Terre et de Capesterre-Belle-Eau ;
- Au second niveau, la SD devient une DIP (division de l'investigation de proximité) – comprenant en Guadeloupe les unités des atteintes aux personnes, aux biens, stupéfiants, les unités surveillance et interpellations et l'unité enquêtes générales ;
- Au troisième niveau, la PJ devient une DIS (division de l'investigation spécialisée) – avec en Guadeloupe la brigade criminelle, la brigade de répression du banditisme, le groupe proxénétisme et initiatives, la brigade de lutte contre la criminalité financière, la brigade mobile de recherche, le détachement de l'office anti-stupéfiants (OFAST) et le groupe interministériel de recherches (GIR).

En matière de stupéfiants, l'antenne OFAST a été rattachée directement à la direction du STPJ, comme en Guyane (à l'automne 2022) ou à la DTPN, comme en Martinique.

Il existe désormais dans les trois territoires un service unique en charge de la police technique et scientifique, au sein du STPJ.

S'agissant de la **filière PAF**, le principal changement concerne le volet judiciaire de l'activité, puisque la brigade mobile de recherche (BMR) a été intégrée à la filière police judiciaire, avec des ressentis différents des agents – ceux-ci sont satisfaits en Guadeloupe car repositionnés sur le « haut du spectre » à la DIS du STPJ ; le transfert à la DIS a été plus compliqué en Guyane du fait de questions relationnelles.

Les filières **sécurité et paix publiques** et **renseignement territorial** sont peu transformées, si ce n'est que le renseignement territorial (RT) devient une filière à part entière. La filière sécurité et paix publiques se recentre de fait sur la présence de voie publique et l'ordre public, perdant son volet judiciaire et le renseignement. Les défèrements sont désormais pris en charge par la filière SPP, sauf impossibilité. En Guyane comme en Guadeloupe, les responsables du service territorial de la sécurité publique (STSP) ont indiqué refuser ponctuellement cette tâche s'ils manquent d'effectifs.

⁷ Cf. rapport IGPN de décembre 2020 sur l'évaluation de la création des DTPN outre-mer.

⁸ Les unités en charge de l'investigation ont parfois été désignées par les interlocuteurs de la mission en référence au niveau de complexité des affaires qu'elles sont censées traiter (GAJ : niveau 1 ; SD : niveau 2 ; PJ : niveau 3).

1.2.1.2.3 En matière de soutien et de formation

En matière de **soutien**, la situation est caractérisée par la persistance de deux services aux compétences parfois redondantes et dont les membres disposent de statuts différents : d'une part, le service de gestion des ressources (SGR, créé à l'occasion de la réforme) et, d'autre part, le secrétariat général pour l'administration de la police nationale (SGAP) en Guyane et le service administratif et technique de la police nationale (SATPN) en Guadeloupe et en Martinique, dont une part de l'activité dépasse le champ de la police nationale. Le rapprochement de ces structures est en voie de réalisation dans les trois cas, selon des approches différentes :

- en Guyane, le SGAP a été rattaché à la DTPN en novembre 2022. Les missions hors police nationale du SGAP sont conservées (paie, gestion des carrières des civils de la gendarmerie nationale, etc.). Si le SGR et le SGAP se retrouvent ainsi sous le même responsable hiérarchique, leur fusion ne semble pas encore d'actualité pour des raisons essentiellement sociales. Le nouveau rattachement a toutefois permis un rapprochement et un premier travail en vue d'une meilleure répartition des compétences ;
- en Guadeloupe, le SGR devrait prendre en charge les compétences ressources humaines (RH) et budgétaires assurées par le SATPN pour le compte de la DTPN, l'immobilier et la paie de la gendarmerie nationale restant à la préfecture ;
- en Martinique, la décision de fusion SGR / SATPN est envisagée et devrait alors donner lieu à une concertation avec les organisations syndicales.

Le nouveau SGR est désormais compétent sur l'ensemble de la DTPN pour le budget, les RH, la logistique, etc. Pour ne prendre qu'un seul exemple, en Guyane, l'ancienne direction administrative et financière de la PAF lui a été transférée. Cela confère au DTPN un rôle accru, se concrétisant en Guyane par la présence de la cheffe du SGR par intérim aux réunions quotidiennes des chefs de filière. En Guadeloupe, la nouvelle répartition des tâches au sein de la DTPN a généré des tensions parmi les personnels administratifs.

Une **filière formation** a été constituée par l'agrégation du centre de recrutement et de formation de la DCRFPN avec les structures de formation des autres directions (SP, PAF), ce qui, en dépit d'une articulation insuffisante avec la DCRFPN, notamment dans la désignation des responsables, a permis de valoriser l'action de formateurs y compris spécialisés au bénéfice d'un public désormais plus large.

En Guadeloupe a été constitué un service territorial du numérique.

1.2.2 Les expérimentations des DDPN : sauf exception, une portée limitée

1.2.2.1 Les limites du cadrage et de la mise en œuvre

En métropole, **huit expérimentations⁹ ont été menées en deux étapes successives :**

- dans trois départements (Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales et Savoie), une expérimentation a été lancée en janvier 2021 ;
- dans cinq autres départements (Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme et Haut-Rhin), l'expérimentation a débuté en mars 2022.

⁹ Au moins dans une première phase, le terme « expérimentation » est ici plus approprié que celui de « préfiguration », bien que l'on retrouve par exemple le terme de « préfiguration » s'agissant du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Orientales et de la Savoie dès la lettre de mission du 13 janvier 2021 au chef de l'équipe projet national. Par ailleurs, une évolution sémantique a eu lieu au cours de la seconde vague d'expérimentations, lorsque la généralisation annoncée de l'expérimentation a fait passer celle-ci au statut de préfiguration. L'objet du rapport n'est pas d'entrer dans ce débat sémantique, mais celui-ci a été plusieurs fois souligné par les interlocuteurs lors des déplacements.

En comparaison de la mise en œuvre des DTPN dans les outre-mer, **l'ambition de cette démarche était d'emblée limitée** par une série de facteurs :

- Il s'agit d'expérimentations à droit constant. Les DDPN préfigureurs ne pouvaient modifier ni l'organisation des structures territoriales, ni la cartographie budgétaire des directions, ni les affectations des personnels. Dans le même esprit, sauf projet déjà lancé, « aucune opération immobilière visant à rapprocher les personnels des différentes filières » ne devait être conduite¹⁰. Comme le souligne le DGPN lui-même lors de son intervention du 12 octobre 2022 devant la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire de l'Assemblée nationale, « l'efficacité du dispositif » repose dès lors « principalement sur la bonne volonté des personnes concernées » ;
- Tous les interlocuteurs de la mission ont souligné l'insuffisance du cadrage initial de l'expérimentation. Les préfigureurs ont globalement reçu carte blanche pour faire remonter des idées. Les préfigureurs de la seconde vague n'ont bénéficié d'aucun retour d'expérience formalisé des expérimentations de la première vague et ont donc dû s'informer par eux-mêmes, grâce à leurs contacts personnels ;
- La seconde série d'expérimentations, à compter de mars 2022, est par construction particulièrement limitée du fait de son calendrier très resserré. La dynamique de ces expérimentations ont de fait fortement ralenti à la fin de l'été. Qui plus est, dès juillet 2022, le changement de logique de l'expérimentation (qui est passée d'une réflexion locale quasiment sans cadrage, à une demande de remontée de projets d'organigrammes à proposer à la centrale puis d'avis sur des organigrammes proposés par la centrale) a fortement perturbé les dynamiques locales, conduisant sauf exception à un désintérêt voire à un désengagement¹¹, qui a pu par ailleurs faciliter la décision de départ de certains cadres (exemple du Calvados).

Les autorités préfectorales ont en général été bien informées de l'expérimentation. La mission a de même constaté une volonté d'associer les magistrats, même si, dans certains cas, les autorités judiciaires locales ont été parfois peu informées en début d'expérimentation, en particulier les présidents des tribunaux judiciaires et les juges d'instruction.

A bien des égards, **la Savoie et, plus récemment, le Haut-Rhin apparaissent comme des exceptions**, les organisations et les pratiques y ayant davantage évolué à l'occasion de la réforme, et le dialogue social concernant la transformation y ayant été particulièrement abouti (en Savoie, une bilatérale par mois avec les organisations syndicales, mise à l'ordre du jour du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, instauration d'une cellule risques psycho-sociaux dédiée, etc.).

1.2.2.2 Les éléments de réorganisation

1.2.2.2.1 En matière de commandement

Outre la **désignation d'un DDPN**, le travail essentiel en matière de commandement a consisté à mettre en œuvre **un état-major commun**. Toutefois, dans la plupart des cas, la participation des personnels des filières judiciaire et PAF est restée très limitée voire « virtuelle », dans ce qui s'apparente à une forme d'état-major DCSP élargi.

Dans le Puy-de-Dôme, l'appel à candidatures pour rejoindre l'état-major commun n'a suscité aucune manifestation d'intérêt. Dans l'Hérault, des réflexions ont eu lieu pour créer un état-major composé des trois chefs d'état-major des filières, mais elles n'ont pas abouti pour le moment.

Pour autant, il s'agit bien d'un état-major aux compétences accrues, pouvant selon les cas :

¹⁰ Lettres de mission aux préfigureurs.

¹¹ Dans l'Hérault par exemple, où l'impulsion de départ était pourtant particulièrement forte, il n'y a plus de réunion du CODIR dédié à l'expérimentation depuis juin. L'assistant préfigureur recruté fin mars pour un mi-temps est de même parti en juin. L'ensemble de la transformation est « en pause » depuis septembre.

- gérer un CIC commun (Pas-de-Calais, Oise) ;
- fonctionner comme point d'entrée et de sortie des informations concernant l'ensemble de la DDPN, avec la production de synthèses communes (Calvados, Hérault, Pas-de-Calais...) ;
- mettre en œuvre une stratégie de communication commune et renforcée ;
- ou encore contribuer au développement de formations communes.

Parallèlement, dans la plupart des départements, une conférence radio unique a été mise en place pour toutes les filières (même si dans certains cas, elle reste en pratique peu utilisée par les effectifs de la filière police judiciaire¹²).

Les changements de pratiques opérés restent toutefois souvent à mi-chemin. A titre d'exemple, il n'y a souvent pas de synthèse¹³ commune aux différentes filières. La création d'une boîte fonctionnelle de l'état-major dans l'Hérault sert essentiellement à ce que l'état-major soit dans le circuit des remontées d'informations des filières vers les niveaux zonaux et nationaux, sans le mettre au centre de ces flux d'informations. Les remontées d'informations de la PJ à l'état-major commun restent souvent sporadiques¹⁴.

Sur ce point la Savoie apparaît encore comme une exception, avec un état-major commun pleinement opérationnel, depuis novembre 2022 seulement. Y ont été créés un bureau de coordination opérationnelle (BCO) qui coordonne les renforts et rédige les fiches de mission quotidiennes, un bureau d'analyse et des statistiques (BAS), ou encore un bureau commun de maîtrise des risques, chacun de ces bureaux associant des effectifs des trois filières.

1.2.2.2 En matière de filières

Du fait là encore d'une expérimentation régie par le droit constant, les impacts organiques de la démarche sur les filières ont été très limités.

Concernant **la filière police judiciaire**, les rares conséquences organisationnelles pouvant être rattachées à la réforme ont principalement concerné la Savoie, avec la création d'un groupe commun PJ/SD sur les stupéfiants, la mise en place de correspondants de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), le renforcement du GAJ par 4 officiers de police judiciaire (OPJ) venant de la PAF (cf. ci-dessous) et une réorganisation de la SD en groupes thématiques.

Les expérimentations ont néanmoins été l'occasion de réflexions intéressantes sur l'avenir de la filière, aboutissant à des projets différents, avec par exemple :

- dans le Puy-de-Dôme, l'idée d'une préservation de 3 divisions reprenant les niveaux PJ / SD / GAJ, avec toutefois la création d'une section dédiée aux stupéfiants ou encore le regroupement de la PTS ;
- dans l'Hérault, un projet d'organisation en 4 divisions: division de la criminalité organisée complexe, division de la criminalité du quotidien, division ECOFI et division appui opérationnel.

On retrouve ainsi deux grandes options d'organisation interne de la filière, entre juxtaposition des anciens niveaux et réorganisation thématique. Un schéma intermédiaire a été retenu dans le projet de la DDPN du Haut-Rhin, avec une juxtaposition des niveaux 2 et 3, qui comprennent cependant

¹² Ceux-ci ont la faculté d'écouter et d'intervenir pour demander à des effectifs d'éviter un secteur pendant un certain temps.

¹³ La synthèse reprend les différents événements de police intervenus la veille ou au cours de la nuit précédente.

¹⁴ A défaut d'état-major commun, les CROSS sont néanmoins régulièrement activés.

des groupes spécialisés travaillant dans des champs similaires, placés sous l'autorité d'un même officier.

Deux autres thématiques ont émergé au sujet de cette filière :

- comment sanctuariser les moyens alloués à la lutte contre la criminalité organisée ;
- quelle gestion RH (dont avancements) pour encourager l'attractivité de la filière, notamment sur le « haut du spectre ».

S'agissant de la **filière PAF**, la Savoie a connu un vrai impact organisationnel avec une dissolution du SPAFT de Chambéry, dont les unités de service général ont été intégrées au service de voie publique en tant que brigade de recherche et de soutien, et les unités judiciaires intégrées à la filière police judiciaire. Dans l'Oise, l'unité de service général de la PAF avait de la même manière été intégrée dans la filière SPP dans l'organigramme cible de mars 2022 mais ce transfert a été annulé à la demande du niveau zonal de la PAF. De même, dans le Pas-de-Calais, l'unité de service générale de la PAF a été intégrée à la filière SPP dans les organigrammes proposés à la centrale, mais reste de fait dans la filière PAF durant l'expérimentation.

Dans le Haut-Rhin, la prise en charge administrative des étrangers en situation irrégulière au GAJ de Mulhouse en semaine est assurée quel que soit le degré de gravité de l'infraction connexe par deux effectifs du service de la police aux frontières territorial (SPAFT), en roulement quotidien sur une équipe de huit effectifs. Cette nouvelle organisation a été très appréciée des fonctionnaires de la filière SPP tout en améliorant la qualité du traitement administratif des ESI et les résultats quantitatifs en la matière.

Au-delà, plusieurs thématiques ont surgi de manière régulière dans les réflexions au sein de la filière et devront être abordées par les doctrines nationales :

- l'idée d'une *hotline* téléphonique de la PAF pouvant fournir un appui spécialisé à tous les effectifs confrontés à des ESI (en projet dans l'Hérault) ;
- la question de la ligne de partage entre la PAF, les filières SPP et police judiciaire pour le traitement administratif des ESI n'ayant pas commis d'infraction et le traitement des procédures judiciaires concernant des ESI auteurs d'infractions « simples » ;
- la répartition des compétences entre filières PAF et SPP de la gestion de certains lieux de passage ou moyens de transport : abords des ports de Calais ou de Sète, aéroports, trains nationaux, etc.

La concomitance de la question de la suppression d'une dizaine de BMR en cours d'étude par la DCPAF soulève des interrogations.

L'impact pour la **filière SPP** a pris plusieurs formes : la prise en charge des défèrements pour le compte de la PJ ; les conduites des ESI aux centres de rétention administrative (CRA), parfois systématiques comme à Caen et Mulhouse, parfois sur des centres hors département ; des missions de sécurisation pour le compte de la PAF (exemple de l'aéroport de Bâle-Mulhouse ou des contrôles dans les gares).

Ces tâches supplémentaires s'ajoutent à celles que la sécurité publique remplit déjà quotidiennement au bénéfice des autres directions : garde des détenus à l'hôpital, sécurisation des dispositifs PJ (périmètre de sécurité des interpellations, des reconstitutions judiciaires, garde des dépôts etc.).

Il a été rapporté que ces renforts sont généralement prélevés sur les unités en charge des missions d'assistance et que, par transfert les groupes de sécurité de proximité (GSP) et les brigades anti-criminalité (BAC) sont de plus en plus sollicités, ce qui les détourne de leurs missions sur la voie publique.

Même si, comme vu plus haut, la filière SPP a parfois été bénéficiaire d'allègements de missions, cette évolution suscite de fortes inquiétudes au sein de la filière.

La filière RT, déjà organiquement présente au sein des DDSP, n'a pas vu d'impact organisationnel important.

1.2.2.2.3 *En matière de soutien et de formation*

La filière soutien est restée largement en-dehors du champ des expérimentations en métropole, malgré quelques nuances. Dans plusieurs départements, il a été indiqué que le soutien avait été exclu du champ de l'expérimentation sur instructions nationales. Dans l'Hérault, une première réunion des services de cette filière a eu lieu en novembre 2022, juste avant l'arrivée de la mission. Sur le fond, cette exclusion s'explique largement par la nature à droit constant de la démarche, écartant toute modification budgétaire, d'affectation RH ou immobilière.

Quelques initiatives de mutualisation en matière de formation ont été constatées, que celles-ci aient été effectives (actions de formation aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI) dans l'Oise les Pyrénées-Orientales ou le Pas-de-Calais par exemple) ou projetées (pistes de réflexion concernant les FTSI ou la formation à la fraude documentaire dans l'Hérault et le Calvados). Des actions de formation de haut niveau dans la filière police judiciaire (gestion des informateurs, techniques d'interpellation) ouvertes à tous les enquêteurs ont suscité une participation importante des enquêteurs, notamment en Guadeloupe ou dans le Haut-Rhin.

Là encore, la Savoie présente la démarche la plus aboutie d'un point de vue organisationnel, avec un groupe unique, autour du centre départemental des stages et de la formation (CDSF), de formateurs assurant une programmation pour l'ensemble des filières et répertoriant les compétences des effectifs au bénéfice de tous (classiquement, en vue de formations à la fraude documentaire et à l'identité de la part d'effectifs de la PAF).

1.3 **Evaluation des DTPN et de l'expérimentation des DDPN**

1.3.1 **Les DTPN outre-mer : une réforme concluante, dont les potentialités doivent être davantage exploitées**

1.3.1.1 *Des effets positifs multiples*

A compter de leur préfiguration et à plus forte raison de leur création officielle, les DTPN visitées mettent en évidence la plus-value par rapport à la situation antérieure que constitue un commandement unique de la police nationale en matière de vision stratégique sur l'ensemble des missions et responsabilités de la police nationale.

Ce nouvel état de fait est systématiquement relevé par les autorités préfectorales, qui apprécient que le DTPN s'exprime désormais pour toute la police nationale – au même titre que le commandant de groupement pour la gendarmerie nationale et le commandant supérieur pour les forces armées – et sur l'ensemble du département (RT, PAF et PJ ont par nature une couverture qui n'est pas limitée à la zone police). Ce nouveau positionnement s'appuie sur une synthèse chiffrée (quotidienne ou hebdomadaire selon les sujets et le type de réunion) préparée par un état-major commun et qui aborde toutes les missions de la police nationale. De ce fait, les préfets indiquent bénéficier d'un échelon de synthèse pertinent et sans déperdition d'information avec la présence désormais unique du DTPN aux réunions à la préfecture. Il faut noter que la plupart des préfets continuent à associer le chef de la filière RT à la réunion police¹⁵.

La réunion quotidienne du DTPN avec les chefs de filière, tenue dans la totalité des départements visités, est perçue comme opérationnelle et efficace, d'autant plus qu'elle se nourrit de réunions

¹⁵ Le chef du RT est responsable d'un service commun à la police et à la gendarmerie nationales.

fréquentes organisées par les chefs de filière à leur niveau. Elle favorise la circulation de l'information entre les filières, qui s'est nettement renforcée et prend désormais de multiples formes, notamment celle d'une meilleure intégration du RT au bénéfice de l'ensemble des missions de la police nationale¹⁶. Le DTPN dispose à présent d'une vision stratégique et plus globale, lui permettant de mieux déceler les faiblesses de l'organisation de la police nationale dans le département et d'y apporter des réponses.

De façon corollaire, les opérations coordonnées se sont multipliées et ont pris une nouvelle dimension. Certes, la plupart de ces opérations auraient été possibles en mode pré-DTPN, à la demande du préfet ou par accord entre les directions de police, mais avec des obstacles concrets qui auraient fait remonter de nombreux sujets d'arbitrage, ce qui explique leur faible nombre dans la période précédente.

La plus emblématique est sans doute l'opération anti-« mules » menée depuis plusieurs mois à l'aéroport de Cayenne, grâce à la mobilisation de toutes les filières au soutien de la lutte contre le trafic de stupéfiants au départ de Cayenne, dans laquelle la filière PAF est principalement engagée. Grâce au commandement unique du DTPN et à une bonne articulation des prérogatives entre le préfet et le procureur de la République, 100% des passagers sont désormais criblés et contrôlés, ce qui donne lieu chaque jour à plusieurs dizaines de mesures administratives d'interdiction d'embarquement, là où précédemment 4 à 5 mesures judiciaires au maximum étaient possibles, alors même que le transit de cocaïne a pu être évalué sur le trajet aérien Cayenne-Paris à 2 tonnes par an.

Au sein d'une entité élargie, de nouveaux mécanismes d'appui et de partage des moyens et des effectifs ont trouvé naturellement à s'appliquer. Cela est particulièrement manifeste en temps de crise. A partir de novembre 2021, les émeutes qui ont touché la Guadeloupe et la Martinique ont été gérées en « mode DTPN » (quelques mois avant la création officielle), ce qui a permis à la police nationale de gérer les problématiques aiguës d'ordre public avec une autonomie supérieure en faisant appel, sur un temps limité, à toutes les forces de police disponibles sur le territoire. En Guyane, en prévision d'éventuelles crises d'ordre public d'une ampleur exceptionnelle, la création de la DTPN a permis la constitution d'une « compagnie de réserve d'ordre public », avec l'objectif d'une cinquantaine d'effectifs identifiés et formés aux techniques du maintien de l'ordre, en provenance de différentes filières.

En temps normal (hors crise), la DTPN permet également une meilleure utilisation des ressources humaines, par définition contraintes, ce qui se traduit notamment par une organisation plus robuste et plus durable des permanences et des astreintes mutualisées. En Guyane, l'astreinte OFAST du week-end est passée de deux à une personne, grâce à une assiette élargie des cadres d'astreinte au sein du STPJ. En Martinique, les tours de permanence sont également plus étalés dans le temps pour les commissaires et les officiers (de une fois par mois à une fois tous les deux mois actuellement) ce qui les rend plus disponibles à leurs services.

Au quotidien, les marges de manœuvre dégagées permettent une présence accrue sur la voie publique. En Guyane, des équipages de police secours sont à nouveau opérationnels en 24/7 grâce à la mobilisation des personnels de nuit de la filière PAF, auparavant cantonnés à l'aéroport y compris dans les périodes sans aucune activité aéroportuaire. En Guadeloupe, les effectifs de la filière PAF effectuent désormais des contrôles routiers, en particulier le matin avant le début d'activité de l'aéroport, tandis qu'en Martinique la mobilisation sur la voie publique d'effectifs PAF s'opère en cas d'absence de retenus dans le local de rétention administrative.

Toutefois, des tensions sont apparues entre des unités ayant des cycles de travail et une disponibilité opérationnelle différents.

La DTPN permet également une organisation plus rationnelle des formations, grâce à une détermination plus cohérente des besoins de formation et une participation accrue des services aux sessions (une même autorité procède aux rappels auprès des chefs de service). Naturellement, une

¹⁶ A titre d'exemple, en Martinique, le RT est informé par la filière PAF lorsqu'une personne suivie quitte le département.

telle mutualisation ne peut régler à elle seule l'ensemble des insuffisances constatées : ainsi en Guadeloupe, on observe une baisse du nombre de FTSI à 5, alors que 9 postes seraient nécessaires (appels à candidatures en cours) ; en Martinique, 6 postes de FTSI complémentaires sont demandés.

D'une façon générale, la création des DTPN a permis une utilisation optimisée des moyens humains à disposition sur les territoires ultramarins. Une autre illustration notable est la reprise par la filière SPP des défèrements autrefois assurés par la PJ, avec un gain de temps d'enquêteurs et une réalisation par des effectifs aguerris à ces missions. Ce transfert de missions n'est d'ailleurs pas exclusif de mobilisations plus ponctuelles de la filière SPP au profit de la PJ en cas de nombreuses interpellations simultanées nécessitées par une enquête.

En terme de gestion des ressources humaines, une latitude accrue est reconnue au DTPN en matière d'affectation en fonction des nécessités locales et des profils individuels, en particulier pour les nouveaux arrivants¹⁷ (ce qui suppose naturellement une information préalable des organisations syndicales). Les arrêtés d'affectation étant pris à la maille DTPN / service, le DTPN est en mesure d'affecter les personnels volontaires, par simple note de service, sans avoir à passer par une ouverture de poste nationale (hors postes nomenclaturés). Cette faculté permet également, par redéploiement interne, de renforcer par exemple tel ou tel groupe du STPJ en fonction des degrés de priorité, sous réserve de l'accord des personnels concernés. Il a ainsi été possible de consolider l'encadrement en Guadeloupe (deux officiers affectés à la DIP et à la DAJ) et en Martinique (un officier à la DAJ).

Certaines fonctions ont pu être renforcées par mouvement interne. En Martinique, l'échelle plus importante de la DTPN a permis d'armer une cellule maîtrise des risques (2 ETP), ce qui n'avait pas été possible sous l'organisation sécurité publique, ainsi qu'affecter un major au bureau discipline et déontologie, permettant de traiter les 27 procédures en cours.

S'il est difficile à évaluer avec précision à ce stade, un regroupement de la gestion des moyens budgétaires a pu être constaté. En Guyane, 200 000 € de crédits MILDECA risquaient d'être perdus du fait d'un manque de personnel en charge de la commande publique. Grâce à l'action coordonnée du SGR et du SATPN, désormais placés tous deux sous l'autorité du DTPN, il a été possible de passer en temps limité un marché et de finaliser le dossier, permettant de sécuriser ces crédits. Un tel rapprochement SGR/SATPN est envisagé en Martinique et devrait faire l'objet d'une concertation avec les OS. Dans ce même département, le SGR compte désormais environ 110 agents, contre 60 au service de gestion opérationnelle (SGO) de la DDSP auparavant, même si les agents nouvellement affectés au SGR restent rattachés à leur service d'origine. Dans cette DTPN, la création du SGR a permis une harmonisation des procédures, par exemple sur la conservation des armes.

S'agissant plus particulièrement des missions de police judiciaire, l'impact de la création des DTPN est positif.

Tout d'abord, l'organisation retenue dans les trois DTPN visitées en divisions calquées sur les trois « niveaux » a permis le maintien du libre choix du service enquêteur par l'autorité judiciaire (parquet et juges d'instruction), qui continue à pouvoir orienter une affaire en fonction de son niveau de complexité. En pratique, l'autorité judiciaire saisit la DTPN dans la quasi-totalité des affaires, tout en conservant la possibilité de désigner plus précisément une division particulière du STPJ (faculté utilisée essentiellement pour la DIS en pratique). Dans les deux départements des Antilles, l'autorité judiciaire ne voit plus l'utilité, sauf exception, d'avoir recours à des co-saisines.

Cette organisation a également eu pour mérite de rassurer les effectifs en les maintenant dans leur cœur de métier et leurs habitudes de travail respectifs, renforçant ainsi l'acceptabilité de la réforme.

¹⁷ En Martinique par exemple, avant la réorganisation, le SPJ présentait des fragilités, avec un choix parfois limité dans les fonctionnaires affectés à la PJ (le jeu des ouvertures de poste pouvait faire qu'un policier n'ayant aucune expérience en matière de police judiciaire soit affecté au regard de ses points, de préférence à un profil spécialisé).

L'existence d'un interlocuteur unique du parquet, le chef du STPJ, permet une meilleure prise en charge des affaires judiciaires, avec une baisse des conflits négatifs et la mise à disposition d'une « force de frappe » accrue. A titre d'exemple, en Martinique 40 enquêteurs de toutes les divisions ont travaillé sur une enquête pendant deux mois, permettant l'interpellation d'une personne impliquée dans une affaire d'homicide. En Guadeloupe, la DIP est venue en aide aux différents SPJ pour régler des affaires de violences intra-familiales (VIF) graves, avec tentative d'homicide, ce qui n'était pas le cas dans la configuration précédente.

Le taux d'encadrement a augmenté à la fois par des mouvements internes à l'occasion de la création des DTPN et grâce à des postes récemment créés ou pourvus. En Guadeloupe, où l'on comptait auparavant au sein de la DDSP un officier pour 150 ETP dans le judiciaire, le STPJ compte désormais 3 officiers outre un quatrième poste non pourvu à ce jour. En Martinique, il y a eu une augmentation des effectifs de la DIS, par un renfort de 10 OPJ très qualifiés pendant 1 mois provenant de métropole et le passage de 10 à 12 ETP de la brigade criminelle, suite à la création de postes.

L'existence d'un chef de la filière police judiciaire permet un meilleur pilotage de l'ensemble des enquêtes, avec une vision d'ensemble sur tout le spectre de la criminalité. En Guyane, l'antenne OFAST rend désormais compte tous les jours au chef de filière et la DIS a conservé le même niveau de saisine que l'ex-antenne PJ ; une montée en gamme de la DIP commence à être constatée via une adaptation de certaines pratiques professionnelles. Par exemple, la mission a pu constater une application de la méthodologie de la PJ dans le domaine de la gestion de portefeuille, avec une inscription systématique des dossiers en base (non réalisée auparavant), le traitement simultané de plusieurs dossiers et une meilleure implication de la hiérarchie dans le suivi des dossiers, en particulier les dossiers VIF. Tous les jours, il est opéré une répartition des affaires de stupéfiants relatives aux « mules » entre DAJ, DIP, DIS et OFAST. On constate ainsi une forte augmentation du nombre de gardes à vue sur un an (en cumulé 2022, 1.721 à comparer à 1 255 sur la même période de 2021 hors OFAST). En Martinique, la réunion quotidienne de tous les chefs de division autour du chef du STPJ permet de faire circuler l'information et des formations communes sont organisées au bénéfice de l'ensemble des personnels de ce service, notamment sur le traitement des sources et les filatures. En Guyane, il a été décidé localement que toute la filière utilise la même base du logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN), ce qui facilite le travail en commun et évite les reprises de gardes à vue. En Guadeloupe, la BMR a été intégrée à la DIS du STPJ et les agents concernés sont globalement satisfaits car ils ont ainsi été repositionnés sur le « haut du spectre ». Leur entrée dans le dispositif d'astreinte a en outre permis à ces effectifs de s'acculturer à d'autres sujets.

Dans le respect de la spécificité de la mission renseignement, la DTPN a favorisé la judiciarisation de certains signalements (en Guadeloupe, les signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale liés aux menaces sur les réseaux sociaux identifiées par le renseignement territorial sont en hausse en 2022).

Naturellement, la réorganisation opérée outre-mer n'a pas fait disparaître les problématiques structurelles connues par les services de police judiciaire : stocks de procédures judiciaires, constat d'une baisse sur une longue période de la qualité des procédures, baisse de l'attractivité de cette filière et, pour la Guadeloupe et la Guyane, éloignement de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) qui se trouve à Fort-de-France, etc. De ce fait, l'appréciation générale par l'autorité judiciaire sur l'exercice actuel des missions judiciaires reste contrastée, sans toutefois que les facteurs explicatifs soient à rechercher dans les principes ou dans la mise en œuvre de la réorganisation. Outre les problématiques préexistantes, ce sont plutôt des risques et des inquiétudes qui sont avancés.

1.3.1.2 Des difficultés de mise en œuvre qui atténuent l'acceptation de la réforme

■ Mise en œuvre initiale

Si toute réorganisation d'ampleur engendre nécessairement des perturbations liées au changement, on doit constater que la mise en œuvre initiale des DTPN a donné lieu à des difficultés transitoires réelles, qui ont pesé un temps sur l'acceptabilité locale de la réforme.

Ces difficultés ont tout d'abord concerné la gestion des ressources humaines, en raison de l'insuffisante anticipation des conséquences individuelles de la réforme. C'est ainsi qu'en Guyane des personnes concernées par une mobilité géographique et/ou fonctionnelle ont pu subir une baisse de leur rémunération globale ou de leurs droits à l'avancement (conséquences sur l'indemnité de sujétion géographique et sur l'avantage spécifique d'ancienneté, avec à la clé un contentieux toujours pendant devant la juridiction administrative).

Ont également été relevées de réelles maladresses initiales, dues à l'insuffisante compréhension du nouveau cadre managérial impliqué par la création de la DTPN. Ainsi, en Martinique, les premiers contacts entre la DTPN et l'autorité judiciaire ont laissé penser que les magistrats n'auraient plus le choix du service enquêteur, par l'annonce à ces derniers que les réquisitions devaient désormais être adressées à la DTPN exclusivement. Ce malentendu a été levé depuis. Autre exemple, en Guyane, des véhicules de service ont été retirés à des enquêteurs pour équiper la hiérarchie des filières nouvellement constituées. Là encore, la situation a été corrigée depuis.

L'autre principale catégorie de difficultés concerne le champ numérique, dans lequel les problématiques préexistantes¹⁸ (manque d'effectifs, déploiement des outils de mobilité en souffrance tels que NEO ou NOEMI, etc.) se sont cumulées avec les conséquences non anticipées de la création des DTPN. D'une façon générale, dans la totalité des départements visités, le cloisonnement des réseaux oblige les fonctionnaires de services désormais communs (par exemple état-major, STPJ, PTS) à se déplacer sur différents sites pour avoir accès aux applications. Ces difficultés prennent un relief particulier lorsque les bâtiments des services sont éloignés les uns des autres, comme à Pointe-à-Pitre. Le décroisement des réseaux et la modification des plans applicatifs ont été demandés à l'administration centrale mais ne sont pas effectifs à ce jour. De même, les bases LRPPN restent cloisonnées et les remontées statistiques impliquent souvent un travail manuel de saisie ou de ressaisie. A titre d'exemple, en Martinique, au sein du STPJ, le permanent rattaché à la DIS ne peut toujours pas saisir sur le LRPPN utilisé par la DIP, ce qui occasionne des ressaisies voire des réécritures de procédures.

En ce qui concerne la gouvernance des DTPN, et nonobstant la création depuis novembre 2020 de la mission outre-mer à la DGPN, la nouvelle architecture départementale reste différente de celle du niveau central, où les DISA, toujours organisées selon leur modèle historique (DCSP, DCPJ, DCPAF, etc.), peuvent osciller entre un pilotage inchangé (alors source de commandes multiples voire contradictoires pour les DTPN) et une forme de distance excessive, un temps encouragée par la précédente direction de projet de la DGPN.

Les limites immobilières se sont également fait sentir. A titre d'illustration, en Guyane les agents de la BMR, passés à la filière police judiciaire mais restés physiquement sur le site de l'aéroport, ne sont pas encore pleinement intégrés au STPJ. Sur ce point, la perspective est à horizon 2025, au moment de la livraison du futur hôtel de police (actuellement en construction). A l'inverse, en Martinique, où toute la DTPN est regroupée depuis juin 2021 sur un site unique et moderne, la cohésion est plus forte, notamment depuis que les effectifs de la DIS du STPJ ont rejoint le site en septembre 2022. En Guadeloupe, la présence de deux bâtiments principaux à Pointe-à-Pitre complique en revanche la situation des services, notamment ceux qui ont été réunis suite à la réforme, comme la PTS de la DIS et celle de la DIP, qui restent physiquement sur deux sites distincts.

■ Sur le fond

Sur le fond, aucun des principes de la réorganisation menée outre-mer n'a révélé d'inconvénients concrets. Tout au plus doit-on constater que l'existence de champs de responsabilités plus larges, que ce soit pour les DTPN ou pour certains chefs de filière, appelle un niveau accru d'exigence sur ces fonctions, aussi bien en termes managériaux que de polyvalence sur les expertises métier à

¹⁸ En Guyane, où la faiblesse du soutien informatique est structurelle, la gestion du parc informatique de la DTPN vient d'être confiée à la préfecture (les agents du bureau des moyens informatiques et applicatifs du SGR a été mis pour emploi à la préfecture), dans un contexte de nombreux postes vacants (8 à date).

animer et à diriger, avec un équilibre subtil à maintenir entre action coordonnée et respect des cœurs de métier.

Pour autant, l'acceptabilité de la réforme ultra-marine est encore largement perfectible. S'agissant de l'autorité judiciaire, outre les difficultés structurelles de la police judiciaire précédemment évoquées, un effort de communication reste nécessaire, à destination du parquet comme du siège (juges d'instruction notamment). En Martinique, les magistrats rencontrés n'ont pas connaissance de la charte de compétences du STPJ ni de l'organigramme détaillé de ce service, qui ne leur ont pas été présentés. Ils relèvent par ailleurs que lors des permanences de nuit ou week-end, les officiers n'ont pas toujours les compétences métier nécessaires pour traiter d'une affaire judiciaire (cas par exemple lorsque le cadre de permanence est issu de la filière PAF),

Les organisations syndicales de police rencontrées au niveau local n'expriment pas d'opposition de principe à la création des DTPN. En Guadeloupe et en Martinique (et en Guyane après une première période moins satisfaisante), elles soulignent la qualité et la densité du dialogue social, facteur de réussite. Elles relèvent toutefois la difficulté pour certains agents à s'adapter à la nouvelle forme de polyvalence demandée ainsi que l'exigence d'un management équitable et soucieux des différents métiers de la police nationale. Le sentiment d'appartenance à la DTPN est jugé encore faible, sauf chez les nouveaux arrivants. Si certains syndicats critiquent les renforts opérés entre filières, au détriment du cœur de métier de chacun et avec une perte de repères pour les effectifs, la plupart valorisent plutôt cette nouvelle faculté comme un gage de solidarité et d'efficacité opérationnelle accrue.

Les acteurs locaux reconnaissent que toutes les potentialités du cadre nouveau offert par les DTPN n'ont pas encore été exploitées. En Guadeloupe, une révision des cycles horaires est en cours et un travail a débuté sur la présence sur la voie publique, qui pourrait mobiliser davantage une partie des effectifs de la filière PAF. En ce qui concerne les cadres, il est observé que les nouveaux arrivants, qui n'ont pas été marqués par l'historique, parfois conflictuel, de la préfiguration et par les premiers mois de mise en place, se placent naturellement en mode DTPN et favorisent l'aboutissement de la réforme. Au fur et à mesure des mutations de cadres sous contrat, « l'esprit DTPN » ne pourra ainsi que s'affermir.

En définitive, l'équilibre de la réforme semble avoir été trouvé par l'affirmation du respect des moyens et des cœurs de métier de chaque entité constitutive de la DTPN, sans préjudice des opérations communes, des renforts ponctuels et de l'indispensable polyvalence propre au temps de crise, dans une logique de coordination des compétences de chacun sous une autorité unique.

1.3.2 L'expérimentation des DDPN en métropole : des effets positifs observables qui n'ont toutefois pas permis de convaincre tous les acteurs

Les huit expérimentations actuellement conduites en métropole étant fondées sur les mêmes principes que ceux ayant présidé à la création des DTPN outre-mer, les avantages et limites développées *supra* (cf. 1.2.) se retrouvent par construction pour les DDPN expérimentatrices, avec toutefois des spécificités liées à la nature des expérimentations et à l'imbrication en métropole des niveaux territoriaux.

1.3.2.1 Des bénéfices avérés mais modestes et dépendants des circonstances locales

Comme pour les DTPN créées outre-mer, le lancement des expérimentations DDPN s'est traduit dans tous les départements métropolitains concernés (à l'exception peut-être du Calvados) par une dynamique positive autour de l'unicité de commandement et d'une meilleure circulation de l'information. Dans quelques DDPN, des synthèses départementales sont réalisées (malgré l'absence de recueil unifié des statistiques des différentes filières) et une réunion hebdomadaire se tient en présence des chefs de filière.

Autre point commun avec l'outre-mer, les défèvements de la PJ sont désormais réalisés, dans leur grande majorité, par la filière SPP dans les départements concernés¹⁹ et des renforts inter-filières et/ou des opérations communes sont réalisés plus facilement : dans l'Oise, s'agissant des transports au CRA et de la surveillance des cellules de garde à vue ; dans le Puy-de-Dôme, via un redéploiement de la PAF qui ne se concentre plus exclusivement sur l'aéroport et sur la gare ; dans l'Hérault, à travers une forte augmentation des opérations conjointes SPP/PAF (au nombre de 20 de mars à novembre 2022, contre 4 de novembre 2021 à mars 2022).

Dans ce dernier département, comme déjà évoqué, on doit pourtant constater l'absence à ce jour d'un état-major unique, malgré l'existence d'un projet en ce sens, tout comme dans le Pas-de-Calais, où l'état-major de la direction interdépartementale de la police aux frontières (DIDPAF) est resté dans la filière PAF, en raison de l'éloignement géographique et de l'absence de consensus local. Dans le Puy-de-Dôme le regroupement du service régional et du service départemental de PTS permet désormais de couvrir la « PTS de masse » jusqu'à 22h au moins, et ainsi d'augmenter les taux d'élucidation.

Pour le reste, l'évaluation comparée des huit départements visités permet de distinguer deux catégories de DDPN : d'une part, l'expérimentation menée en Savoie et plus récemment dans le Haut-Rhin, dont la mise en œuvre est ambitieuse et conforme aux objectifs initiaux des acteurs locaux ; d'autre part, les autres DDPN, dans lesquelles la dynamique n'a jamais atteint ce niveau et est plus ou moins retombée mi-2022 au profit d'une réflexion, demandée par l'échelon central, sur les organisations cibles, qui sont désormais en attente d'arbitrage.

L'expérimentation conduite en Savoie, sous deux directeurs successifs, apparaît exemplaire à bien des égards. Outre l'ampleur (déjà décrite *supra*) des mesures de réorganisation prises, la concertation interne et le dialogue social ont été menés de façon à la fois intense et prolongée, avec comme résultat un réel consensus local sur la pertinence des mesures prises et sur leur adéquation à la stratégie départementale de sécurité. Le choix d'une approche progressive explique que, s'agissant de l'état-major commun, celui-ci n'est devenu pleinement opérationnel qu'en novembre 2022. L'instauration d'une cellule RPS apparaît par ailleurs comme une bonne pratique à relever.

Des résultats probants peuvent être observés dans ce département. La réforme mise en place sur l'immigration irrégulière a permis d'augmenter le nombre d'étrangers interpellés (+ 42% pour le SPAFT de Chambéry) et d'améliorer l'occupation de la voie publique. Concernant le SPJ de Chambéry, l'activité au 31 octobre 2022 avait augmenté de 12 % par rapport à la même période de 2021, avec 54 affaires traitées et un taux de résolution de 91,3 %. Des saisies importantes de produits stupéfiants ont été réalisées (dont deux liées à des « go-fast »), notamment sur des affaires d'initiative, et près de 1,3 M€ d'avoirs criminels ont été saisis. Le renseignement territorial s'est davantage investi sur les réseaux sociaux, au bénéfice de la lutte contre les stupéfiants, et en matière de formation (formation sur les personnes radicalisées assurées au profit du SPAFT de Modane). La filière PAF a formé la filière SPP à la détection des faux documents d'identité ou de séjour.

Dans le Haut-Rhin, des réorganisations, largement acceptées, ont été engagées en peu de temps (cf. 1.2.2.2.). Pour la filière police judiciaire, l'ambition du préfigurateur est de créer un parcours de carrière progressif et attractif, notamment par des formations internes plus nombreuses. Un travail d'analyse et de communication est réalisé avec les parquets pour l'orientation des procédures vers le niveau 2 ou le niveau 3. Une organisation cible permettant de faire évoluer les pratiques sans bousculer les organisations est envisagée (juxtaposition des niveaux 2 et 3, mais comprenant des groupes spécialisés dans des champs similaires placés sous l'autorité d'un même officier).

Les actions engagées se sont traduites par des résultats significatifs : le nouveau mode de traitement des ESI a donné lieu à une augmentation du volume des cas traités, une baisse des annulations pour vice de procédure et l'allègement de la charge de la filière SPP. Sur le plan de la filière police judiciaire, le croisement des informations opérationnelles entre niveaux 2 et 3 et les informations

¹⁹ Dans le 66, 68 personnes présentées au TJ de Perpignan en 2022, contre 8 en 2021 (tendance identique dans le 34, le 62 et le 63 notamment).

croissantes du RT ont permis de démanteler rapidement des trafics de stupéfiants, tout en préservant les moyens d'un groupe dédié à la criminalité organisée (saisie de 70 kg d'héroïne après une enquête de plusieurs mois).

Par contraste, dans les autres départements, les mesures prises sont trop limitées pour que leur impact puisse être imputé de façon certaine à l'expérimentation. Ainsi, l'augmentation avérée du nombre d'ESI interpellés dans l'Oise est sans doute au moins autant la résultante des priorités gouvernementales et préfectorales réitérées que de la modification des méthodes de travail. Ces dernières ont pu évoluer, mais de façon informelle, comme dans le Pas-de-Calais et les Pyrénées-Orientales où les réunions PJ / PAF-BMR ont pu conduire à orienter différemment le travail des BMR, maintenues dans la filière PAF.

D'une façon générale, la dynamique enclenchée à compter de mars 2022 pour les cinq départements de la seconde vague s'est focalisée dès juin 2022 sur l'élaboration d'organigrammes-cibles, sans plus chercher à faire progresser dans les faits l'expérimentation. Cela explique le peu de changements opérés – et le peu d'impact obtenu – depuis le début de l'expérimentation. Ainsi, dans le Calvados, dans l'Oise et dans les Pyrénées-Orientales, l'expérimentation n'a eu aucun impact sur l'organisation des services ni sur les portefeuilles respectifs de la PJ et de la SD. Même chose pour la filière PAF dans le second département, malgré l'identification de mutualisations possibles (formation, statistiques, informatique, CIC, quart de nuit). D'autres projets existent (dans les Pyrénées-Orientales, projet d'un groupe stups commun PJ-SD, avec avis favorable du parquet local) mais ils ont été mis en attente des arbitrages nationaux. Quant aux projets plus ambitieux, les acteurs locaux estiment qu'ils resteront en partie dépendants, même après la constitution des DDPN, de regroupements immobiliers (projet d'Hôtel de police de 30 M€ à Perpignan à horizon 2027 par exemple).

Outre l'interdiction posée par l'équipe projet nationale de préfigurer l'organisation des fonctions support au sens large (RH, budget, informatique, logistique), les difficultés numériques rencontrées se sont révélées un frein majeur. A titre d'illustration, dans l'Oise l'arborescence du système d'information RH (DIALOGUE 2) ne permet pas d'habiliter tous les agents de l'EM pour certains applicatifs PAF, ce qui oblige à des procédures de contournement. Chaque département visité est confronté à un ensemble d'obstacles informatiques, qui montrent que les conséquences de la réforme doivent être anticipées et préparées en matière de réseaux et d'applicatifs informatiques, jusqu'ici organisés sauf exception par direction métier.

1.3.2.2 Au sein de la filière judiciaire, le *statu quo* l'a emporté

Certes, dans le champ de l'investigation comme dans les autres champs, les expérimentations DDPN ont apporté leur lot de dynamiques positives ou de projets d'organisation par rapport à la situation préexistante. A titre d'exemple, l'instauration d'une filière police judiciaire a eu des effets positifs, par décroisement, dans le Pas-de-Calais où le maillage territorial a pu être modifié (création d'une deuxième antenne de la SD et compétence généraliste désormais dévolue à la première), avec par ailleurs une augmentation des co-saisines, une judiciarisation accrue des renseignements du RT et la constitution temporaire d'une *task force*²⁰. Par ailleurs, même s'ils ne sont pas toujours concrétisés à ce jour, la mission a par exemple relevé les projets, dans l'Hérault, de mise à disposition de la SD d'une documentation criminelle ou de création d'un groupe économique et financier.

Pour autant, au sein de la filière police judiciaire dans son ensemble, c'est bien une forme de *statu quo* qui a prévalu en métropole. Sauf exception, les modalités de saisine par les juges d'instruction et les parquets sont inchangées, ce qui est cohérent avec le paradigme retenu du droit constant, et les autorités judiciaires n'ont pas constaté de réelle évolution. Hormis en Savoie et dans le Haut-Rhin, les changements d'organisation envisagés ont été renvoyés aux arbitrages nationaux, avec sur le fond

²⁰ Prélèvement pendant trois mois d'effectifs de l'antenne SD littoral et des SU de Berck-sur-Mer et du Touquet au profit de la SU de Boulogne-sur-Mer, pour résorber le retard des dossiers de VIF, avec un total de 200 dossiers attribués aux renforts.

une similitude importante entre les projets d'organigramme²¹ et les schémas retenus par les DTPN outre-mer.

Autre fait majeur, dans les DDPN, à l'exception de quelques maladresses initiales vite corrigées, les craintes en ce qui concerne la liberté de saisine des formations d'enquêteurs par l'autorité judiciaire n'ont pas trouvé de concrétisation. Les témoignages recueillis et les exemples donnés concernent des problématiques qui existaient préalablement à la réforme et que celle-ci n'a pas accentuées.

On peut en effet considérer que le contexte préexistant est pour beaucoup dans l'expression des craintes qui se sont exprimées. En particulier, les stocks très importants de procédures dans tous les départements expérimentateurs ont fait craindre un effet d'absorption des moyens du « haut du spectre » par le traitement des contentieux de masse. Pour prendre l'exemple le plus symptomatique, à la SD de Beauvais on comptait un stock de 17 000 procédures (bilan IGPN à janvier 2021), dont 4 000 procédures non enregistrées (parmi lesquelles un certain nombre d'affaires criminelles non traitées). Ce bilan défavorable, exogène à la réforme, sur lequel l'ensemble des acteurs de la police et de la justice sont mobilisés, a obéré l'acceptabilité locale de la réforme par l'autorité judiciaire.

De façon plus générale, ce défaut d'acceptabilité est d'autant plus marqué que de façon quasi-unanime les services locaux de la PJ des départements visités sont reconnus pour leur expertise, leur disponibilité et leur connaissance approfondie de l'environnement, avec un effet de contraste avec les SD et les GAJ dotés d'un taux d'encadrement très inférieur, noyés sous les dossiers qui s'accumulent, peu compatibles avec un temps d'enquête long.

L'autorité judiciaire exprime de ce fait la crainte que les moyens de la PJ ne soient absorbés par la gestion des stocks de dossiers de la « criminalité du quotidien », alors qu'il existe un fort besoin de préserver la qualité des enquêtes, conduites sur le temps long, relatives à la criminalité organisée, par nature pas ou peu visible.

Le risque de communication d'informations entre PJ et préfet sur les affaires judiciaires a été évoqué au cours des entretiens menés par la mission tout en étant souvent relativisé, y compris par les magistrats. Les membres du corps préfectoral entendus se réfèrent spontanément au principe de la séparation des pouvoirs et indiquent ne voir aucune raison ni même aucun intérêt d'y déroger. La pratique d'une information par le procureur lui-même lorsque cela se justifie est connue et donne satisfaction.

Les expérimentations sont trop récentes pour apprécier leur effet sur la qualité des enquêtes, qui dépendent de bien d'autres facteurs (nombre et qualité des OPJ, flux et stocks sur le territoire considéré, qualité des relations interpersonnelles au sein de la filière et avec les magistrats, etc.). Les autorités judiciaires locales ne se montrent pas moins sensibles au profil souhaitable des DDPN ainsi qu'à leur acculturation et sensibilisation aux spécificités de la matière judiciaire²². Par ailleurs, elles soulignent qu'elles seront en tout état de cause attentives aux mesures que les DDPN mettront en œuvre pour préserver les moyens de lutte contre la délinquance du « haut du spectre » et notamment la criminalité organisée et les affaires économiques et financières, ainsi qu'au respect des prérogatives de l'autorité judiciaire et des directives de politique pénale des parquets (cf. partie 2.2.2 du présent rapport).

Par rapport aux DTPN ultramarines, situées dans des territoires monodépartementaux et non rattachés à une zone proprement dite, les expérimentations DDPN ont dû prendre en compte les effets de l'interdépartementalité de certains services (PJ et PAF) et de l'articulation entre les niveaux central, zonal et départemental. Les enseignements à tirer des expérimentations restent assez limités sur ces points. Dans les Pyrénées-Orientales, les modalités d'exercice de la compétence du service interdépartemental de police judiciaire (SIDPJ) au bénéfice de l'Aude sont peu stabilisées de même

²¹ Dans le Puy-de-Dôme par exemple, le projet d'organisation du SIDPJ est organisé autour de trois divisions, selon une logique de préservation de l'organisation en niveaux PJ / SD / GAJ, modulo le regroupement dans une section stupéfiants de l'intégralité des compétences dans ce domaine.

²² Exemple du DDPN de Savoie dans une interview dans la presse locale.

que pour le SIDPJ de l'Oise pour la Somme et l'Aisne. Dans le Puy-de-Dôme, le préfigurateur de la DDPN a été invité à un CODAF de l'Allier et à deux audiences solennelles du tribunal judiciaire de Montluçon (Allier), ce qui montre que le caractère interdépartemental de la compétence judiciaire de la DDPN du Puy-de-Dôme est connu. La fragilité des SD et des SU dans les trois départements voisins du Puy-de-Dôme conduisent la DTPJ actuelle à y prendre en charge des affaires qui sont traitées par la SD dans le Puy-de-Dôme. De façon unanime, une clarification par la doctrine de la filière police judiciaire est attendue sur ce point. Quant à l'articulation central/zonal /départemental, elle ne peut pas être évaluée en raison du choix initial de ne pas expérimenter les niveaux central et zonal de façon concomitante au niveau départemental.

1.3.2.3 Un consensus qui reste à construire sur les modalités à venir de la réforme

L'autorité préfectorale se montre, dans tous les départements visités, en fort soutien de l'expérimentation DDPN et dans l'attente d'arbitrages nationaux afin de la pérenniser à brève échéance. La nécessité de préserver le dispositif de lutte contre la criminalité organisée tout en poursuivant l'objectif d'une meilleure territorialisation des moyens de lutte contre la délinquance est spontanément évoquée et semble bien comprise. A l'exception de deux départements, désormais seuls les préfigurateurs des DDPN et chefs RT assistent à la réunion de police, pour un niveau d'information jugé équivalent et plus synthétique, à une échelle désormais départementale.

Les élus locaux rencontrés par la mission estiment que la réorganisation de la police nationale va dans le bon sens, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une réforme interne à la police nationale qui, si elle vise à terme à accroître la présence policière sur la voie publique et les taux d'élucidation, n'est pas selon leur perception de nature à avoir un impact immédiat sur le lien avec la population et avec ses représentants. Le maire d'une ville chef-lieu de préfecture a dit apprécier l'émergence d'un interlocuteur unique, perçu comme étant à la tête de moyens accrus et apte à maintenir une coopération constructive avec la police municipale.

Les observations des **organisations syndicales** tant nationales que locales se caractérisent par une hétérogénéité des points de vue, qui varie selon les organisations, mais peuvent dépendre aussi des corps qu'elles représentent comme des directions métier d'appartenance, reflétant selon toute hypothèse le sentiment varié des policiers eux-mêmes selon leur grade, leur service d'appartenance et la vision exprimée sur la réforme par leur hiérarchie de proximité. Pour prendre deux exemples opposés, les effectifs du RT voient dans la réforme une opportunité réelle de valoriser leur métier et apprécient leur meilleure intégration au sein de l'équipe départementale, tandis que les effectifs de l'actuelle PJ nourrissent de fortes craintes sur la préservation de leur cœur de métier et de l'identité de leur service, perçue comme la condition de l'engagement, de la solidarité et de l'efficacité des personnels qui le composent.

Il n'en reste pas moins que les prises de position opposées à la réforme dans sa philosophie et dans ses principes fondateurs – unicité de commandement, organisation en filières et décloisonnement – sont minoritaires par rapport aux interrogations formulées sur les autres problématiques affectant la police nationale (manque d'effectifs, désaffectation de la filière police judiciaire, vétusté et/ou éloignement des locaux, etc.) ou sur les modalités de mise en œuvre concrète de la réforme.

A ce jour, l'expérimentation DDPN est tantôt présentée comme assez "*nébuleuse*", sans réalité concrète pour la majorité des agents ("*rien n'a changé*"), tantôt évoquée comme un "*sujet de chefs*", en particulier depuis les engagements ministériels ayant donné des garanties aux effectifs de la police nationale en général, et de la police judiciaire en particulier. En l'absence d'une expérimentation suffisamment tangible, les positions initiales apparaissent globalement inchangées, tant pour les actifs que pour les personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS). Le lancement de réflexions zonales en juin-juillet 2022 et la remontée demandée de projets d'organigramme-cible ont renforcé les personnels dans une position attentiste d'ici à la prise des arbitrages nationaux.

Enfin, en ce qui concerne la filière police judiciaire, c'est bien la nature et la consistance des garanties qui seront données dans la version définitive de la réforme qui devraient permettre l'acceptation de celle-ci. Si les **autorités judiciaires** donnent volontiers des exemples de fonctionnements satisfaisants

et de dévouements individuels par les effectifs comme par leur hiérarchie, elles soulignent que les personnalités des préfigureurs des DDPN en sont principalement la cause. Elles considèrent ainsi que l'avenir d'une telle réforme ne saurait reposer sur l'addition de bonnes volontés individuelles et appelle des garanties formelles et significatives.

2 ETAT ACTUEL DU PROJET DE REFORME ET RECOMMANDATIONS POUR FAVORISER SA MISE EN ŒUVRE

2.1 Economie du projet de réforme et questions soulevées

En portant une triple finalité (unicité du commandement, déconcentration, décloisonnement) autour d'un chef de police unique pour un territoire, mais aussi en rassemblant les policiers qui font le même métier dans une même filière, le projet de réforme a des conséquences sur toutes les strates de la police nationale de façon systémique.

Rompant avec une organisation en « silos », il crée une situation nouvelle dans laquelle l'autorité des directeurs départementaux devra s'articuler avec celle des directeurs nationaux responsables des filières métier.

Le projet attribue aux premiers l'autorité hiérarchique sur leurs personnels et l'accomplissement de leurs missions ; aux seconds, l'autorité fonctionnelle sur les services de leurs filières dont elles fixent les objectifs et les conditions d'emploi²³.

La mission en donne ici les principales déclinaisons au niveau territorial. Cette présentation a toutefois pour limite que la mission n'a pas eu connaissance des projets d'organigrammes et de doctrines en cours d'élaboration, suspendus eux-mêmes à la remise du présent rapport. Elle est issue des nombreux entretiens tant avec l'équipe projet qu'avec le directeur général et les directeurs centraux. Elle prend en compte les engagements du ministre de l'Intérieur dans sa lettre du 9 octobre 2022 adressée aux personnels de la DCPJ.

2.1.1 Une autorité de police unique pour chaque échelon territorial

2.1.1.1 La zone

Le directeur zonal de la police nationale sera le premier à répondre devant le directeur général de la police nationale de la mise en œuvre de ses instructions par les DDPN de son ressort²⁴.

Dans le respect des textes la conduite des opérations dans les départements relèvera de la seule autorité du préfet, et, pour les missions de police judiciaire, de celle du procureur.

A titre exceptionnel, sous l'autorité du préfet de la zone de défense, en cas de crise ou d'évènements d'une particulière gravité, il pourra se voir confier la coordination des moyens et des actions engagées.

Pour autant les fonctions du DZPN, appuyé par un état-major, seront nombreuses et denses :

- supervision des DDPN (coordination, accompagnement, conseil, appui, notation, déontologie²⁵, audit et maîtrise des risques, évaluation de l'atteinte des objectifs) ;
- garantie du respect des doctrines, autorité d'arbitrage des conflits (entre DDPN, entre filières ou au sein d'une filière) ;

²³ Il n'existe pas encore de définition précise de l'autorité fonctionnelle, qui s'exerce dans le cadre d'une mission. La clarification de la distinction avec l'autorité hiérarchique devra figurer dans les doctrines. Cf. 2.2.1.1.

²⁴ A ce stade il n'est pas prévu de DZPN pour les 4 départements de la grande couronne parisienne.

²⁵ Pour mémoire, les DZSP actuelles comportent une cellule de déontologie

- préparation de la répartition des moyens, en lien avec le préfet délégué à la sécurité (secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur ou SGAMI²⁶) et les préfets de département.

2.1.1.2 Le département

L'échelon territorial pivot retenu pour cette réorganisation est le département.

Le directeur départemental de la police nationale (DDPN) exercera le commandement de l'ensemble des agents des quatre filières métier (sécurité et paix publiques ; police judiciaire ; renseignement territorial ; police aux frontières) et de la filière RHFS (ressources humaines, finances, soutien), dans les services départementaux comme dans les circonscriptions. A ce stade, le positionnement des services de la formation n'est pas précisé.

Il devra concevoir les réponses policières les mieux adaptées aux réalités locales. Appuyé par un état-major commun, il organisera le partage de l'information, pilotera au quotidien l'action de ses services, recherchera les renforts qu'ils peuvent s'apporter et les mutualisations possibles.

Parallèlement il devra conjuguer les enjeux locaux avec les orientations stratégiques portées par chacune des filières dont il sera le premier garant, tant dans l'atteinte des objectifs que dans le respect des doctrines d'organisation des services et d'emploi des agents.

Pour ce faire, il sera assisté de chefs de filière départementaux. Ceux-ci seront les chefs hiérarchiques des services qui leur seront directement rattachés, et exerceront une mission de contrôle, de conseil et d'appui pour les autres, notamment ceux qui relèvent des circonscriptions de police nationale (CPN).

Le DDPN lui-même exercera son action :

- sous l'autorité du préfet, qui met en œuvre les politiques de sécurité, intervient directement par son action administrative en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, est garant de l'ordre public et a autorité pour cela sur les forces de police et de gendarmerie ;
- et en matière judiciaire, sous celle du procureur de la République qui dirige la police judiciaire (article 12 du code de procédure pénale), et adresse aux services enquêteurs des instructions de politique pénale.

Le projet de réforme prévoit en outre un rôle important d'appui et de contrôle pour le DZPN à l'égard des DDPN de sa zone. Cela nécessite de veiller dans les textes instituant les DZPN et les DDPN à la bonne articulation avec les prérogatives du préfet et du procureur.

Interlocuteur unique des autorités et partenaires, il se fera assister ou représenter en tant que de besoin en mobilisant les compétences de ses adjoints chefs de filière. Celui en charge du renseignement territorial notamment, de par sa compétence sur l'ensemble des zones police et gendarmerie nationales, devra rester, comme c'est le cas actuellement et depuis la création du service central du renseignement territorial, un interlocuteur privilégié du préfet en la matière de renseignement.

²⁶ En particulier, les fonctions de soutien expertes (marchés, supervision de travaux lourds, maintenance informatique de niveau 2, contentieux) ou massifiées (paie, gestion administrative RH...) resteront en SGAMI, comme l'assure la note cosignée du DGPN et DU SG en date du 9 mai 2022.

2.1.1.3 La circonscription

La circonscription de police nationale restera le premier échelon du maillage territorial de la police nationale et des directions départementales. Son chef dirigera de pleine autorité les agents du service de sécurité et paix publiques et du service local de police judiciaire (SLPJ) qui la composeront.

A l'instar de son supérieur hiérarchique, il mettra en œuvre les missions attribuées à son service en prenant en compte les problématiques de son territoire, les directives de politique pénale et réquisitions du procureur de la République pour le SLPJ, les attentes des élus et des partenaires et le continuum de sécurité, dans le respect des instructions de son DDPN et des orientations et doctrines des filières métier.

2.1.2 Des filières métier porteuses de stratégies nationales

2.1.2.1 Les principes d'organisation

Les filières métier auront une double vocation :

- concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'action nationales, validées par le DGPN, des services centraux jusqu'aux circonscriptions ;
- réunir dans un ensemble cohérent les services ou unités qui concourent à la même mission, dans des objectifs de rationalisation du travail et de mutualisation des compétences.

Pour cela, le directeur national d'une filière proposera au DGPN les orientations stratégiques à la hauteur des enjeux nationaux et internationaux, les mesures déclinant les politiques publiques ainsi que la doctrine qui fixera l'organisation, les méthodes et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

De par son positionnement la direction nationale remplira d'autres fonctions : direction opérationnelle des services centraux qui lui seront rattachés, coordination de dispositifs nationaux, recueil et diffusion de l'information, animation des services territoriaux sur certaines thématiques, veille juridique et technologique, formations spécifiques, coopération internationale, etc.

Le directeur zonal, le directeur départemental et le chef de circonscription seront les premiers garants de la mise en œuvre des politiques publiques portées par chaque filière, de l'atteinte des objectifs, enfin du respect de la doctrine de chacune.

Au sein de la DZPN, le directeur zonal sera assisté d'un représentant de chaque filière métier dont le titre ne semble pas encore déterminé : « directeur zonal délégué », « directeur zonal adjoint », « adjoint au directeur zonal, en charge de la filière... ». L'appellation reflètera la latitude et la délégation dans l'animation opérationnelle de la filière.

L'adjoint du DZPN n'aura pas une autorité hiérarchique sur les services départementaux de sa filière, mais une autorité fonctionnelle sur les chefs de filière départementaux ou interdépartementaux de la zone. Loin d'être anecdotique, cette précision quant à la teneur de sa fonction de « direction » est d'importance si l'on veut consacrer l'autorité du DDPN sur l'ensemble de ses services.

Relais de la direction nationale, l'adjoint du DZPN participera à la diffusion de l'information et des instructions relatives à sa filière. Plus largement, il aura un rôle d'animation de la communauté professionnelle de la filière sur la zone.

Il aura autorité sur les unités de sa filière directement rattachée à la DZPN (appui, analyse, etc.).

Il assistera le DZPN dans sa mission de contrôle, notamment de la mise en œuvre de la doctrine de sa filière et d'appui des DDPN, afin notamment de prévenir toute difficulté entre le DDPN et son chef de filière.

Il le conseillera pour la résolution des éventuels divergences entre un DDPN et son chef de filière, ou entre les chefs d'une filière de différents départements.

Les cinq chefs de filière départementaux²⁷ seront placés sous l'autorité du DDPN et mettront en œuvre ses directives.

A la tête d'un service opérationnel, par exemple du service départemental de police judiciaire (SDPJ), ils en exerceront le commandement opérationnel avec tous les attributs du chef de service.

Les chefs de filière police judiciaire disposeront d'une autorité fonctionnelle sur les SLPJ dans les CPN pour lesquels ils auront un rôle de conseil et d'appui mais aussi de contrôle du respect de la doctrine de la filière. Si ces injonctions à un SLPJ n'étaient pas suivies d'effet, ils en référeront au DDPN.

Au sein de la circonscription, le SLPJ intégrera la filière police judiciaire et le SSPP la filière sécurité et paix publiques.

2.1.2.2 Les cinq filières départementales

2.1.2.2.1 La filière ressources humaines – finances – soutien (RHFS)

Elle sera peu développée dans le présent rapport, la réforme visant à créer la future direction des missions RHFS faisant encore l'objet de nombreux chantiers pilotés par la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN). Les fonctions RHFS exercées jusqu'à présent dans chaque direction (PJ, SP, PAF) seront regroupées, tant à la zone qu'au département, dans un service unique.

Les arbitrages sur les périmètres de compétence avec les SGAMI ne sont pas connus à la date de remise du présent rapport, au-delà de la note de principe cosignée du secrétaire général et du DGPN mentionnée plus haut, qui maintient aux SGAMI et aux préfets les compétences qu'ils exercent actuellement.

2.1.2.2.2 La filière renseignement territorial

Jusqu'alors intégrée dans la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) au titre d'un service central du renseignement territorial (SCRT), elle sera pleinement reconnue de par son exhaussement en une filière autonome.

Encadré n°1 : Organisation actuelle du renseignement territorial

Le renseignement territorial a un positionnement très particulier au sein de la DCSP puisque le chef du service central a rang de DCSP adjoint et a autorité sur ses services territoriaux, à l'identique de chaque chef de service départemental du renseignement territorial (SDRT), adjoint au DDSP et interlocuteur régulier du préfet.

Un chef du service départemental est compétent, dans chaque zone, pour assurer un rôle d'animation fonctionnelle et opérationnelle et faire l'interface entre SDRT et SCRT.

Le SCRT dispose d'un service opérationnel à compétence nationale, la division nationale de recherche et d'appui (DNRA) disposant de sections zonales (SZRA) et de groupes infra-zonaux (groupes de recherche et d'appui).

Le service RT pourrait se fondre aisément dans la nouvelle organisation envisagée, disposant de deux atouts :

²⁷ Dans certains départements, ces chefs de filière ne seront qu'au nombre de quatre, lorsqu'il n'existe pas de services de la police aux frontières.

- une doctrine précise et complète élaborée en 2013 et régulièrement mise à jour, ce qui facilite la compréhension de ses missions par les différentes autorités ;
- des services départementaux qui ont une pratique éprouvée du travail de renseignement local sous l'autorité d'un directeur territorial, les actuels DDSP, conjuguée avec le pilotage national de certaines missions qui s'accompagne d'une remontée d'informations très directe à la DGPN et au SCRT, ainsi qu'au préfet de département, sans contourner les DDSP.

2.1.2.2.3 La filière sécurité et paix publiques

Encadré n°2 : Organisation actuelle de la sécurité publique

La doctrine d'emploi et d'organisation des services territoriaux de la DCSP du 28 décembre 2015 fixe les règles de fonctionnement des unités et services et leur structuration au sein des entités territoriales à partir des trois missions principales de la sécurité publique : l'intervention et l'assistance sur la voie publique, l'investigation, le renseignement.

Par la suite, la DCSP a adapté son organisation territoriale avec une déclinaison de ses missions en filière métier (note du 10 janvier 2020) et la création des directions zonales (note du 18 février 2021). Le directeur zonal devient un échelon déconcentré et constitue un relais de l'échelon central pour la mise en œuvre de la doctrine d'emploi. Il veille par ailleurs à la cohérence du cadre d'action des directeurs départementaux et à l'optimisation de leur organisation.

Structurée autour de 6 directions zonales (DZSP), 92 directions départementales (DDSP) et 280 circonscriptions de sécurité publique (CSP), la DCSP se caractérise par une implantation territoriale importante au plan local et départemental. La filière SP est par ailleurs intégrée au sein de 13 circonscriptions dans les 7 DTPN outre-mer.

La CSP, structure territoriale de base qui exerce de manière autonome les missions de police, couvre le périmètre d'une ou plusieurs communes ou villes et comprend des services de voie publique et d'investigation.

La CSP peut être organisée sur une agglomération par regroupement d'anciennes circonscriptions contiguës ou, à défaut, peut également dépendre d'un échelon d'animation supra-local, le district. Les circonscriptions interdépartementales (CISP) regroupent quant à elles des communes voisines de plusieurs départements.

Les grandes circonscriptions, couvrant les plus grandes unités urbaines, peuvent quant à elles être découpées en divisions de police.

Cette filière, issue de la DCSP, verra dans la réforme ses effectifs en charge du « petit et moyen judiciaire » rattachés à la filière police judiciaire. Elle se concentrera sur ses missions traditionnelles : sécurisation générale (police secours, lutte contre la délinquance dans l'espace public, sécurisation des transports en commun, etc.), maintien et rétablissement de l'ordre public, rapprochement police-population et partenariats, accueil du public, animation du continuum de sécurité et de la police de sécurité du quotidien (PSQ), entre autres. Elle devrait intégrer des effectifs issus de celles des brigades des chemins de fer qui ne franchissent pas les frontières.

La filière SPP devra porter l'ambition du doublement de la présence de policiers sur la voie publique.

Réorganisée depuis 2020 en filières métier et déployée déjà sur les trois niveaux territoriaux (CSP, DDSP, DZSP) elle intégrera plus facilement, comme le renseignement territorial, la nouvelle organisation, dès lors que les doctrines articuleront clairement les différentes missions.

2.1.2.2.4 La filière police aux frontières

Encadré n°3 : Organisation actuelle de la police aux frontières

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) dispose d'un haut niveau d'expertise dans ses différentes missions (contrôle frontières, traitement des étrangers en situation irrégulière (ESI), rétention administrative et éloignement, fraude documentaire et à l'identité, travail illégal, filières d'immigration, police aéronautique).

Au plan territorial, elle se déploie aujourd'hui dans six directions zonales (DZ) intégrant 22 directions interdépartementales (DIDPAF) et huit directions départementales (DDPAF). Les directions zonales, en plus de leurs fonctions propres de coordination, d'appui, d'analyse et de gestion, sont en même temps directions interdépartementales.

Les DIDPAF et DDPAF sont composées de services territoriaux implantés en fonction de la nature des missions :

- service de la police aux frontières territorial (SPAFT), port (SPAFP), aéroport (SPAFA) ou brigades de format plus réduit exerçant ces missions.
- centre de rétention administrative (CRA).

Les SPAFT comprennent une unité de service général (travail sur la voie et dans les lieux publics) et une unité judiciaire (traitement des personnes interpellées).

Les brigades mobiles de recherche (BMR) et leurs antennes, en charge de la lutte contre les filières d'immigration clandestine et le travail illégal sont soit zonales, soit interdépartementales, soit départementales.

Enfin chaque zone compte une brigade de chemin de fer zonale (BCF) qui lui est directement rattachée.

Les 10 centres de coopération policière et douanière (CCPD), intégrant des effectifs police, gendarmerie, douanes et police du pays riverain, sont rattachés à la direction centrale.

Absente du niveau des circonscriptions de police nationale, la PAF verra certains services locaux intégrer le service départemental PAF qui en regroupera toutes les composantes (centres de rétention administrative, SPAF Territoriaux - Portuaires - Aéroports, etc.).

Le DCPAF propose le maintien dans la filière de la majeure partie des SPAF.T composés pourtant d'une unité de service général et d'une unité judiciaire qui, à l'exemple de l'expérimentation en Savoie, pourraient être reversés dans les filières SPP et police judiciaire. Il le justifie par le fait que la réforme attribue à la PAF le traitement de tous les ESI interpellés par les autres filières, du fait de la technicité requise.

Le rattachement des DIDPAF à un DDPN est plus complexe. Ce point sera traité plus loin (cf. 2.2.1.3.1.).

Au niveau zonal, les trois futurs pôles (frontière-éloignement, coordination-expertise, police aéronautique) reprendront globalement les missions des directions zonales actuelles. De façon notable, il est prévu que les brigades mobiles de recherche zonales (BMRZ), actuellement rattachées directement au directeur zonal, deviennent antennes de l'Office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM), soient rattachées aux DDPN sièges de la DZPN. Il en serait de même pour les unités d'appui, positionnées dans les principales DDPN.

De ce fait, la DZPN ne compterait aucune unité opérationnelle PAF.

2.1.2.2.5 La filière police judiciaire

Encadré n°4 : Organisation actuelle de la police judiciaire

La direction centrale de la police judiciaire a la spécificité de compter un nombre très important de services opérationnels qui lui sont directement rattachés : neuf offices dans des sous-directions, l'OFAST (office anti-stupéfiants) à dimension interministérielle, la sous-direction anti-terroriste (SDAT) et le service central des courses et jeux.

Territorialement elle est organisée en :

- 6 directions zonales (DZPJ) et une direction régionale (DRPJ de Versailles pour les 4 départements de la grande couronne parisienne) ;
- 18 directions territoriales (DTPJ), dont 6 directions zonales assurant également cette fonction pour les départements les entourant ;
- 33 SPJ (chacun rattaché à une DTPJ), dont 14 compétents sur deux ou trois départements, et 19 compétents sur un département.

Du fait de cette organisation, la DCPJ n'a pas d'implantation dans 40 départements, mais ils sont intégrés dans le ressort de compétence territoriale des services précités, qui y projettent des enquêteurs lorsqu'elle est saisie d'une affaire. Elle compte une vingtaine de services à compétence départementale, c'est-à-dire saisis des seuls faits commis sur le département. Selon leur taille et leur implantation ils ont, plus ou moins, une activité « de niveau 3 ou de niveau 2 ». Ils sont tous intégrés à une direction territoriale.

Les implantations administratives doivent être distinguées de la compétence territoriale.

La compétence des services de PJ sur un ou plusieurs départements doit être comprise comme leur vocation à y être saisis d'enquêtes par l'autorité judiciaire²⁸.

Elle est distincte de la compétence des officiers de police judiciaire qui, par habilitation des procureurs généraux, ont une compétence correspondant généralement à la zone, laquelle peut être étendue au territoire national dans les conditions prévues par le code de procédure pénale²⁹.

La direction zonale est un échelon de gestion, de coordination et d'appui. Elle n'a pas d'unité directement rattachée. L'échelon opérationnel est celui des directions territoriales qui sont donc, comme pour la DCPAF, des directions interdépartementales.

Les services territoriaux intègrent :

- des correspondants de certains offices (fausse monnaie, trafic de biens culturels, traite des êtres humains) sous leur seule autorité ;
- des antennes et détachements de l'OFAST et de l'office central de lutte contre la criminalité organisée (16 brigades de recherche et d'intervention) : placés sous la double autorité des directions territoriales et de leur office, le chef d'office peut leur confier des missions qu'il coordonne directement.

La filière police judiciaire réunira principalement les services de la DCPJ, ceux en charge de l'investigation au sein de la DCSP (GAJ, SU, sûretés départementales) et marginalement quelques éléments de la DCPAF (quelques unités judiciaires et de « petites » brigades mobiles de recherche).

La réforme projetée de laisser sous l'autorité hiérarchique des chefs de circonscription les services locaux de police judiciaire (ex-GAJ et SU), soumis alors à l'autorité fonctionnelle du chef de filière (conseil, appui, contrôle/doctrine).

Elle prévoit de créer un service départemental de police judiciaire (la dénomination n'est pas arrêtée) qui inclura une partie des sûretés urbaines, des sûretés départementales et les services de la DCPJ

²⁸ Art. 15-1 et R15-18 et s. du CPP.

²⁹ Art. 18 du CPP.

lorsqu'ils existent déjà, composant deux divisions (sur le modèle des DIS et DIP,³⁰). Les départements sans implantation de la PJ ne disposeront que d'un service d'investigation de niveaux 1 et 2, comme à ce jour.

Il n'y aura pas de redéploiement des actuels services de la PJ, comme s'y est engagé le ministre de l'intérieur dans le courrier déjà mentionné, cet engagement recouvrant deux dimensions, à la fois territoriale et missionnelle.

Au niveau zonal, en l'état du projet, seront rattachés à l'adjoint pour la filière police judiciaire du directeur zonal: les brigades de recherche et d'intervention (BRI), les groupements interministériels de recherches (GIR), des antennes du service interministériel d'assistance technique (SIAT), du SIRASCO (renseignement criminel), de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) et de la division des relations internationales (DRI), une unité de coordination de la police technique et scientifique.

2.1.2.2.6 *Le cas particulier des services à compétences interdépartementales*

Ce cas concernera à la fois les services de la PAF et ceux de la police judiciaire.

Actuellement les 22 directions interdépartementales de la PAF (DIDPAF) ont en commun avec les 18 directions territoriales de la PJ (DTPJ) - les DZPJ comme les DZPAF ont cette fonction pour les départements qui les entourent - d'avoir compétence, en plus des services de leur département d'implantation, sur un ou plusieurs autres services départementaux (SPJ pour la filière police judiciaire et SPAF pour la filière PAF) et/ou sur un ou plusieurs départements sans implantation. Par ailleurs, un certain nombre de SPJ ont compétence sur plus d'un département (par exemple le SPJ de Perpignan pour les Pyrénées-Orientales et l'Aude).

Ces directions territoriales à compétence interdépartementale seront rattachées à un DDPN. Ce rattachement ne modifiera cependant pas la vocation interdépartementale des services concernés, qui restera inchangée. Une DTPJ actuelle sera compétente pour les mêmes départements qu'avant (par exemple la DTPJ de Montpellier, compétente sur 7 départements, continuera à pouvoir intervenir sur le même territoire). Il en sera de même pour les actuels SPJ (le SPJ de Perpignan restera compétent pour les Pyrénées-Orientales et l'Aude). En revanche, le futur SIDPJ de Montpellier n'aura plus autorité hiérarchique sur le SPJ de Perpignan, dès lors que ce dernier sera rattaché à la DDPN des Pyrénées-Orientales (le maintien du lien opérationnel entre ces deux services est évoqué plus loin).

2.1.3 Un projet qui a suscité des interrogations et des propositions alternatives

Le projet de réforme de la DGPN a suscité de fortes inquiétudes, confirmées à la mission au cours de ses déplacements. Elles portent essentiellement sur le rattachement des enquêteurs chargés des dossiers de criminalité organisée ou complexe (les actuels enquêteurs de la DCPJ) dans le même service que ceux des sûretés départementales et des SU.

Le schéma des futures DDPN peut être difficile à appréhender dans la mesure où il mêle échelons départemental (SDSP, SDRT) et interdépartemental (SIDPJ, SIDPAF). Il suscite la crainte d'une dilution des spécificités des services de la PJ et porte un risque d'une utilisation trop exclusive des moyens du service interdépartemental pour le département de rattachement administratif de ce service, en particulier du SIDPJ, de même qu'un risque sur la chaîne opérationnelle PJ pour certaines affaires (les enquêteurs pouvant relever de plusieurs DDPN dans ce schéma).

Ces réserves et les fortes inquiétudes ont conduit certains acteurs à développer une proposition alternative, dont les principales caractéristiques sont :

³⁰ DIP : relative à la délinquance générale avec investigation de proximité

DIS : relative à délinquance organisée ou complexe avec investigation spécialisée

- le rattachement des unités opérationnelles PJ au niveau zonal, sous réserve de quelques-unes des actuels SPJ qui, se situant en-dessous d'un certain seuil, pourraient être placés auprès du DDPN ;
- une autorité hiérarchique de l'adjoint du DZPN en charge de la filière police judiciaire sur l'équivalent des services actuels de la PJ (DTPJ et SRPJ) et une autorité fonctionnelle à l'égard des SD, SU et GAJ des DDPN de la zone.

Dans l'esprit de plusieurs interlocuteurs de la mission, les arbitrages réalisés jusqu'ici laisseraient encore la place à une telle alternative.

Ce schéma serait aisément accepté par la PJ et l'autorité judiciaire, en ce qu'il n'aurait pas d'impact sur les organisations opérationnelles PJ actuelles (sauf, le cas échéant, à la marge dans les régions où de petits SPJ sont implantés, qui pourraient rejoindre les SDPJ).

Toutefois, cette alternative représenterait indéniablement une dégradation de l'ambition de la réforme sur deux aspects :

- l'unicité de commandement au niveau départemental, une des raisons majeures de la réforme, ne serait pas réalisée. Elle ne le serait qu'au niveau zonal, niveau où elle ne peut produire les effets qui en sont attendus : échanges d'informations opérationnelles, notamment grâce à un état-major commun, développement d'une culture « police nationale », diversification des parcours de carrière, mutualisation des services ;
- les effets attendus de la filiérification seraient fortement dilués. Le chef de l'ensemble de la filière se trouverait en effet au niveau zonal et n'aurait autorité hiérarchique que sur les effectifs qui lui seraient directement rattachés (les services de l'actuelle PJ). Au niveau départemental, il ne pourrait y avoir qu'un responsable de filière ayant autorité sur les SD, SU et GAJ, soit la situation antérieure à la réforme. Cette situation conduira donc non seulement au maintien d'une discontinuité opérationnelle (entre les niveaux 1 et 2 dans les DDPN et le niveau 3 de la zone), mais aussi à une forme de discontinuité dans le pilotage de la filière police judiciaire. Le pilotage du traitement de la délinquance du quotidien – GAJ, SU, et même une grande partie des SD – sera difficile depuis l'échelon zonal, éloigné des réalités des niveaux 1 et 2 des DDPN), avec, en conséquence, le risque d'un investissement limité de l'adjoint du DZPN en charge de la filière police judiciaire dans le champ des actuels SD/ GAJ.

De plus, cette proposition alternative reviendrait à un traitement différencié des filières qui induirait dès lors une perte de cohérence et de lisibilité. Il est d'ailleurs vraisemblable, dans ce cas, qu'émergerait une demande de zonalisation similaire de la PAF, réduisant encore la portée de la réforme.

Au total, cette variante se résumerait au maintien de l'organisation actuelle, s'agissant au moins de la PJ, sans plus-value tangible.

Cette variante est compatible avec le rapport annexé à la LOPMI selon lequel « *le maillage territorial actuel [des services opérationnels de la DCPJ] sera maintenu et adapté aux évolutions de bassins de délinquance, aucun service n'étant supprimé* ». Toutefois, c'est également le cas du projet DGPN, puisque les services interdépartementaux demeureront, avec des chefs de service de pleine compétence opérationnelle. Dans la réforme DDPN, c'est l'autorité de commandement territorial de ces services qui différera, le chef du SIDPJ rendant compte de son activité à son DDPN de rattachement.

Par ailleurs le rapport annexé à la LOPMI indique que « *les offices centraux et l'échelon zonal seront privilégiés pour le traitement de la criminalité organisée, complexe ou présentant une particulière gravité* ».

Sous réserve d'arbitrages futurs, en l'état actuel du projet de la DGPN, plusieurs unités de police judiciaire, opérationnelles ou de coordination concourant à la lutte contre la criminalité « du haut du spectre », seront rattachées à la DZPN, sous l'autorité directe de l'adjoint au directeur zonal en charge de la filière police judiciaire, comme évoqué *supra* au 2.1.2.2.5 (BRI, GIR, SIAT, SIRASCO, PIAC et PTS). La question spécifique des atteintes à la probité sera abordée infra (cf. 2.2.2.3.4).

En outre, le réseau territorial des offices centraux de la future DNPJ pourra être densifié sur le modèle du réseau des brigades mobiles de recherche zonales (BMRZ) qui ont vocation à devenir antennes de l'OLTIM. A ce jour, il ne comprend que les antennes de l'OFAST et les BRI, antennes de l'office central de lutte contre la criminalité organisée (OCLCO), les autres offices ne disposant que de référents au sein des services territoriaux. Il reviendra à la future direction nationale de faire les choix en fonction des orientations stratégiques qu'elle portera (cybercriminalité par exemple). De telles créations d'antennes seraient cohérentes avec l'orientation du rapport annexé LOPMI de privilégier l'échelon zonal pour lutte contre la criminalité organisée. Elles seraient de nature à apporter une garantie supplémentaire de préservation voire de renforcement des moyens pour lutter contre ce type de criminalité.

La mission constate par ailleurs qu'un schéma d'organisation régional a été également évoqué par quelques-uns de ses interlocuteurs, notamment par des organisations syndicales nationales. Selon ce schéma, le DDPN du chef-lieu de région serait en même temps directeur régional de la police nationale, hors chef-lieu de zone (comme les commandants de région de la gendarmerie nationale). Au chef-lieu de zone, le DRPN serait en revanche en même temps DZPN, mais pas DDPN. Son adjoint régional en charge de la filière police judiciaire serait en même temps adjoint du DDPN et conserverait ses compétences sur le plan opérationnel à l'égard des services de police judiciaire du département chef-lieu et, concernant les services du « niveau 3 », des autres départements de la région.

Ce schéma ancrerait ainsi le chef de filière, « gardien de la doctrine », aux réalités opérationnelles, y compris celles de la SD, des SU et des GAJ et se rapprocherait du schéma d'organisation actuel de la gendarmerie nationale. Il permettrait aussi de conserver l'articulation historique de la police judiciaire au niveau régional avec son réseau de services locaux.

Toutefois, il ajouterait une strate administrative supplémentaire aux directions zonales, et nécessiterait de renforcer les états-majors départementaux dans les départements chefs-lieux de région. Surtout, il reviendrait à renoncer à l'unité de commandement au niveau départemental et aux bénéfices qui en sont attendus.

2.2 Les recommandations de nature à favoriser la mise en œuvre de la réforme

Les inquiétudes que le projet de réforme a suscitées, notamment dans le champ judiciaire, doivent être prises en compte. En particulier, un engagement ministériel à préserver les moyens de la lutte contre la criminalité organisée a d'ores et déjà été pris. Dans le même esprit, des garanties complémentaires sont concevables et seraient de nature à répondre à ces inquiétudes.

A la lumière des constats et de l'évaluation réalisés, le présent rapport est donc en mesure de faire les recommandations suivantes pour favoriser la mise en œuvre de la réforme, conformément à la mission qui a été confiée aux inspections générales³¹. Ces préconisations répondent à des risques identifiés ou à des points qui doivent être clarifiés.

Elles concernent l'organisation territoriale générale (2.2.1.), les garanties spécifiques relatives au volet judiciaire, s'agissant à la fois de la filière et de la relation avec l'autorité judiciaire (2.2.2.) et les modalités de la mise en œuvre de la réforme, y compris concernant le soutien et la formation (2.2.3.).

³¹ Note du ministre de l'Intérieur et du Garde des Sceaux, ministre de la Justice du 20 octobre 2022.

2.2.1 Sur l'architecture générale de la réforme

2.2.1.1 La réforme à l'échelon central

Comme il a été montré plus haut (2.1.1.), la réforme de la police nationale n'est pas qu'une réforme de son échelon départemental, mais modifiera également les équilibres tant à l'échelon central qu'à l'échelon zonal. Une DDPN, qui unifiera le commandement dans le département, n'aura de sens que si au niveau central les modalités du pilotage par la DGPN d'une part et les directions métier d'autre part sont clairement établies, sauf à courir le risque d'une dilution des responsabilités et à voir les DDPN soumises à des injonctions contradictoires.

Le paradoxe est que la réorganisation de l'échelon central n'a été lancée que postérieurement à la création des DTPN et aux expérimentations DDPN. Pour les premières, il en est résulté un réel éloignement d'avec les DISA, qui ne se sont plus senties redevables de l'action de ces services territoriaux. Les DDPN préfigureurs ont, de leur côté, presque unanimement regretté l'absence de cadrage de la réforme par les DISA.

Ces deux écueils ont été constatés lors de la mise en place des DTPN outre-mer, qui ont été confrontées jusqu'à la création d'une mission outre-mer auprès du DGPN à une organisation centrale qui n'était plus adaptée à la leur.

A l'automne 2022, notamment dans le contexte de la crise qui s'est nouée autour de la place de la police judiciaire dans la réforme, il a été décidé de mettre l'accent sur la réorganisation de l'échelon central de la police. Les DISA (DCPJ/DCPAF/DCSP) ont été chargées d'élaborer des doctrines, sur le modèle de la doctrine du renseignement territorial adoptée en 2014. L'objet de cet exercice est double :

- opérer un rééquilibrage des fonctions de pilotage opérationnel entre le DGPN, qui disposera d'un état-major renforcé et sera secondé par un CODIR restreint, et les futurs directeurs nationaux en charge chacun de l'animation de sa filière ;
- déterminer les missions confiées aux services relevant de chaque filière, ce qui permet notamment d'exclure celles qui ne peuvent leur être demandées sauf circonstances exceptionnelles, et élaborer la doctrine d'animation de ces services. Les doctrines ont en effet pour vertu de garantir le bon emploi des policiers dans leurs missions, garantie attendue spécialement par les services de l'actuelle DCPJ, mais tout autant dans les autres directions qui voient évoluer leur périmètre missionnel.

Dans le même temps, était lancée en 2022 une transformation en profondeur des ressources humaines et du soutien de la police nationale, qui conduira à transférer certaines fonctions de ressources humaines actuellement assurées par les DISA vers la future direction chargée des RHFS de la police, qui succédera à l'actuelle DRCPN.

A la date du présent rapport, les échanges entre le DGPN et les DISA sur le contenu des doctrines, et donc le positionnement respectif de chaque direction, ne sont pas connus de la mission. En particulier, la question du pilotage opérationnel ne semble pas encore clairement déterminée. Pour y parvenir, la DGPN ne pourra faire l'économie d'une clarification de la distinction entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle. Les interlocuteurs de la mission ont en effet fourni des interprétations très variables de cette distinction. Elle fonde pourtant la nouvelle organisation.

La création de structures de pilotage opérationnel dans les futures directions nationales correspond à la nécessité pour celles-ci de connaître, analyser et orienter l'action des services au regard des stratégies nationales. Ces structures n'auront pas vocation à commander directement les services mais à fixer les doctrines d'emploi et d'organisation et veiller à leur respect. Les injonctions qu'elles pourront être amenées à faire, au vu de situations non satisfaisantes, devront être transmises par la chaîne hiérarchique. Comme l'a démontré le précédent du renseignement territorial, il est probable

qu'à l'usage et dans certains domaines très particuliers, un pilotage plus direct des services par les filières se mettra en place.

Dans la logique de ce qui précède, le DGPN devra s'appuyer sur un CODIR, dans un format restreint, associant le chef d'état-major et les directeurs nationaux chefs de filière, pour un pilotage opérationnel des structures territoriales au quotidien. Cette organisation suppose l'existence d'un état-major du DGPN renforcé.

Par ailleurs, l'adoption des doctrines d'organisation des services et d'emploi des agents dans chaque filière est le préalable indispensable à l'établissement des organigrammes des services. L'adoption d'une doctrine qui distingue les missions de l'échelon zonal de celles de l'échelon départemental doit donc être simultanée à la mise en place des filières et s'articuler totalement avec elles.

La mission estime que le respect de ces doctrines devra être intégré par voie réglementaire dans le règlement général d'emploi de la police nationale.

Recommandation n°1 : Reconfigurer l'échelon central de la police nationale (DGPN et futures directions nationales) et finaliser les doctrines préalablement à la mise en œuvre des DDPN.

2.2.1.2 La réforme à l'échelon zonal : clef de voûte pour l'équilibre de la réforme

De même que la réforme de la police nationale regroupera sous l'autorité du DDPN les différents services de police du département, elle unifiera le niveau zonal sous l'autorité d'un DZPN assisté d'adjoints chargés chacun d'une filière (filières sécurité et publiques, PAF, RT, police judiciaire et, en fonction de l'arbitrage qui sera rendu, RHFS). Cette correspondance entre niveau départemental, niveau zonal et niveau central (la DGPN, assistée de directions nationales en charge de chacune des filières) est essentielle pour la cohérence de la réforme. Elle tient compte du fait qu'il est impossible de piloter les DDPN uniquement à partir de l'échelon central et s'inscrit à ce titre dans le mouvement de déconcentration par constitution et renforcement du niveau zonal de la police amorcé il y a plusieurs années.

Au-delà des fonctions de stratégie, de prospective, de synthèse, de coordination, de consolidation statistique, de soutien et éventuellement d'appui³² qui incombent déjà peu ou prou au niveau zonal, la réforme lui confère un rôle essentiel dans l'équilibre de la nouvelle organisation de la police nationale, comme montré en 2.1.1.

Le niveau zonal se verra en effet investi d'un rôle de régulateur qui en fera la clef de voûte territoriale de la réforme. Ce rôle de régulateur reposera sur deux leviers complémentaires :

- les doctrines des directions nationales métier, qu'il sera chargé de faire appliquer par les DDPN tout en respectant la marge de manœuvre conférée à ceux-ci pour piloter leurs services. Par exemple, c'est au niveau zonal qu'il appartiendrait d'intervenir si un DDPN négligeait la lutte contre l'immigration irrégulière en privilégiant l'utilisation des effectifs PAF pour des missions de sécurité publique ou si un responsable de la filière judiciaire dans une DDPN délaissait la lutte contre la criminalité organisée pour ne traiter que la criminalité du quotidien). De même, il aurait à intervenir si un service interdépartemental de la filière police judiciaire ou de la filière PAF délaissait les autres départements de sa compétence ;
- la fonction de répartiteur des moyens exercée par le DZPN en lien avec les préfets délégués à la sécurité (SGAMI), qu'il s'agisse des moyens en effectifs, sur la base d'effectifs de référence, ou des moyens budgétaires. Le dialogue de gestion jouera en effet un rôle central dans la capacité de régulation du DZPN, assisté des adjoints chargés d'une filière, y compris, si nécessaire, dans des logiques de fléchage des moyens.

³² Par exemple en qualité de conseiller du préfet de zone.

Des interlocuteurs de la mission ont émis des doutes sur la capacité du niveau zonal à jouer son rôle de régulation parce qu'il serait trop éloigné des DDPN, notamment dans les très grandes zones, ou parce que, non pourvu de missions opérationnelles, il ignorerait par construction les contraintes opérationnelles auxquelles sont confrontés les directeurs départementaux. Ce rôle en partie nouveau confié au niveau zonal de garant des équilibres entre les différentes filières nécessitera donc de lui conférer une capacité de contrôle, d'audit et d'analyse du fonctionnement interne des DDPN, dont les directions zonales actuelles ne disposent pas. Faire reposer cette régulation exclusivement sur des procédures de signalement des chefs de filière départementaux serait en effet susceptible d'altérer la relation entre le DDPN et ses cadres. C'est sans doute aussi au niveau zonal que pourront être définis avec le plus de pertinence les ajustements nécessaires aux effectifs de référence dont l'élaboration sera nécessaire pour les filières qui n'en disposent pas actuellement.

Enfin, certains directeurs centraux ont fait part à la mission de leur volonté de doter les futures directions nationales d'une capacité de contrôle et de suivi de l'activité opérationnelle. Un risque existe ainsi de reproduire la centralisation actuelle, en ignorant le rôle nouveau de l'échelon zonal. Il faudra donc veiller, en cohérence avec les fonctions respectives de l'échelon central et de l'échelon zonal, à ce que ce soit bien sur ce dernier échelon que repose pour l'essentiel l'audit et le contrôle du fonctionnement des DDPN.

Pour toutes ces raisons il est particulièrement important de conférer au directeur zonal un rôle de régulation explicitement organisé et de le doter des outils adaptés.

Recommandation n°2 : Donner au niveau zonal les moyens et les leviers pour assurer son rôle essentiel de régulation.

D'autres questions restent ouvertes concernant les missions qui doivent être confiées au niveau zonal. La répartition des compétences entre le SGAMI et la DZPN doit être clarifiée. La question de la place de la formation ne doit pas être négligée (cf. 2.4.2.2).

2.2.1.3 La réforme à l'échelon départemental

2.2.1.3.1 *La préservation de la capacité de la filière sécurité et paix publiques*

En écho aux inquiétudes de la filière SPP de se voir sur-employée au profit des autres filières (défèvements, escortes, assistances, etc.), le DDPN devra veiller au maintien des capacités d'assistance aux victimes.

Sinon, les missions de police secours risquent d'être transférées sur des unités en charge de la sécurisation de la voie publique (GSP, BAC).

A ce titre, une évaluation des transferts de tâches entre filières sera nécessaire.

2.2.1.3.2 *L'organisation des filières dans le cas des services interdépartementaux rattachés à un DDPN*

La création de services interdépartementaux rattachés à un DDPN ne pose pas uniquement question quant aux risques qu'il y aurait à voir ce DDPN privilégier son département dans l'utilisation de ces services (point traité au 2.2.2.2.4).

Elle amène aussi à s'interroger sur la nature des liens qui existeront dans le cadre de la réforme DDPN entre deux services qui faisaient, avant réforme, partie d'une même entité. Cette question se pose surtout pour les services de la filière police judiciaire entre une ancienne DTPJ et un de ses SPJ³³. Elle est importante, car elle fait écho à une critique formulée contre la réforme, selon laquelle celle-ci

³³ Cette interrogation se pose également pour la PAF.

romprait la chaîne opérationnelle qui existait entre ces services et « émietterait » en quelque sorte ces services sur le territoire.

Il faut observer en premier lieu que le rattachement administratif d'un service d'investigation se distingue de la compétence territoriale de ses agents. Un service chargé de la lutte contre la criminalité organisée (actuel service de la PJ) peut être rattaché à une DDPN. Les OPJ qui la composent pourront exercer leurs missions bien au-delà du département en l'état du droit actuel³⁴.

Il faut en second lieu rappeler que c'est le rattachement administratif des organisations qui sera modifié par la réforme, et non la compétence territoriale des services. A titre d'exemple, les OPJ de la DDPN de Montpellier, même devenant un service interdépartemental de la police judiciaire sous l'autorité du DDPN de Montpellier, resteront toujours compétents sur sept départements. Par ailleurs, ils ne seront pas moins nombreux³⁵. Dans la continuité de cet exemple, les SPJ actuels de Nîmes, d'Avignon et de Perpignan seront composés des mêmes unités ; la nouveauté est qu'ils relèveront sur le plan hiérarchique respectivement des DDPN de Nîmes, d'Avignon et de Perpignan.

L'autorité d'un chef du service interdépartemental sur un autre service départemental déjà rattaché au DDPN de son lieu d'implantation devrait-elle être maintenue, sachant qu'elle ne pourrait plus être hiérarchique (cf. 2.1.2.2.6) mais uniquement fonctionnelle ?

Sur cette question, deux options sont possibles. La première option serait de supprimer cette autorité, par souci de simplification, considérant de plus qu'elle ferait doublon avec celle de l'adjoint du directeur zonal en charge de la filière police judiciaire. Elle serait cohérente avec la logique de la réforme créant les DDPN. Les problèmes éventuels qui se poseraient entre deux services chargés de la criminalité organisée d'une ancienne DTPJ (refus d'un appui pour certaines opérations, par exemple) seraient arbitrés par l'échelon zonal.

La seconde option serait de la maintenir, mais sous une forme fonctionnelle, afin de contrebalancer le risque d'émiettement évoqué. A cela s'ajouteraient les problèmes posés par une double autorité fonctionnelle sur un service : celle de l'adjoint du DZPN en charge de la filière police judiciaire et celle du chef du service interdépartemental. En cas de choix de cette option, la doctrine devra préciser très clairement la nature de cette autorité et en particulier les prérogatives conservées par le service interdépartemental.

L'essentiel est que dans les deux options la fluidité des relations, des demandes d'appui ou de la circulation de l'information qui existe actuellement dans le réseau de la DCPJ pour la réalisation de leurs missions, notamment entre le niveau des actuels DTPJ et celui des SPJ, puisse être maintenue (cf. 2.2.2.2.5.). La seconde option paraît de nature à mieux remplir ces objectifs.

2.2.1.3.3 *L'organisation des filières au sein des DDPN*

La filiérification ouvre la possibilité de procéder à un certain nombre de réorganisations au sein des services des DDPN, que ce soit au sein d'une filière ou entre filières.

Se pose notamment la question de l'organisation au niveau départemental de la filière police judiciaire. Deux options sont possibles.

Les DTPN d'outre-mer se sont organisées par niveau de complexité en reproduisant la répartition antérieure, que l'on peut décrire selon les dénominations de niveaux couramment utilisées :

- le niveau 1 est celui du contentieux de masse du « petit judiciaire » nécessitant peu d'investigations, traité par les ex-groupes d'appui judiciaire (GAJ) et brigades de sûreté urbaines des circonscriptions, regroupés dans la division de l'action judiciaire (DAJ) ;

³⁴ Sur l'étendue du territoire national dans les conditions visées à l'article 18 CPP.

³⁵ Cf. courrier du ministre de l'Intérieur du 9 octobre 2022.

- le niveau 2 est celui des affaires nécessitant des investigations de moyenne complexité, à caractère local, traitées par les sûretés urbaines et départementales des actuelles DDSP, devenues division de l'investigation de proximité (DIP) ;
- le niveau 3 est celui des affaires les plus complexes requérant notamment une certaine technicité des enquêteurs, comme en matière de lutte contre la criminalité organisée que traitent les services territoriaux de la DCPJ devenus division de l'investigation spécialisée (DIS), ainsi que les offices centraux.

Le niveau 1 demeure au sein de la circonscription. Les niveaux 2 et 3 constituent le service territorial de police judiciaire de la DTPN.

Cette classification a le mérite de la simplicité et de reproduire l'existant.

Toutefois, la réalité, au travers des constats de la mission, est plus complexe, à chaque niveau :

- les sûretés départementales ne travaillent, en majorité, que pour leur circonscription d'implantation, les sûretés urbaines des autres circonscriptions du département traitant souvent le même contentieux qu'elles ;
- les sûretés départementales, pourtant de niveau 2, en l'absence de services de la DCPJ ou par incapacité de ceux-ci à se saisir de toutes les enquêtes de leur niveau, traitent des affaires complexes ou de criminalité organisée (niveau 3), notamment dans les grandes agglomérations ;
- à l'inverse, certains services locaux de la DCPJ ne sont pas confrontés à la criminalité organisée et traitent un contentieux proche de celui des sûretés.

Pour la filière police judiciaire, l'équipe projet a ainsi travaillé, à côté d'un scénario de simple juxtaposition des services actuels (PJ/SD/SU et GAJ), à un scénario de réorganisation thématique, mélangeant les services et unités de niveau 2 et 3 dans deux divisions, dont l'une consacrée à la lutte contre la criminalité organisée.

Dans le même esprit, et comme souligné en partie 1, certaines DDPN ont expérimenté (Savoie) ou eu le projet d'expérimenter (Pyrénées-Orientales, Puy-de-Dôme) des groupes transverses dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants. Une telle initiative, dictée par la taille très réduite des unités (parfois pas plus de 4 ou 5 effectifs), vise à regrouper des moyens mais aussi à éviter des doublons, et donc les conflits de compétence positifs qui pourraient en résulter. La même démarche pourrait être utilisée pour traiter la délinquance économique et financière, actuellement trop négligée, voire pour d'autres thématiques.

Une logique de réorganisation générale par thématiques serait toutefois susceptible de nourrir les craintes quant à la fongibilité des effectifs de la police judiciaire dans l'ensemble de la filière et quant à la réduction de la liberté de choix de la formation pour les magistrats.

La répartition du travail entre les services des actuelles DCSP et DCPJ, pour imparfaite qu'elle soit, est profondément ancrée dans les pratiques et cultures professionnelles des policiers et façonnent leurs rapports. L'expérimentation en Savoie d'un groupe transverse montre que les organisations peuvent évoluer à la condition qu'il y ait un consensus entre enquêteurs d'une part, et avec les magistrats d'autre part.

C'est pourquoi, dans les départements concernés, c'est-à-dire ceux où se trouvent actuellement positionnés des moyens de l'actuelle DCPJ, la mission recommande de mettre en place la réforme en reproduisant l'organisation actuelle en trois niveaux (PJ/SD/ SU et GAJ). Une organisation reprenant les attributions, missions et moyens des directions actuelles est à même d'assurer aux enquêteurs ainsi qu'aux magistrats le maintien des capacités de la police nationale à lutter contre les menaces majeures que représentent les grands réseaux criminels.

Cette prudence dans les réorganisations internes rendues possibles par la « départementalisation » ne doit cependant pas conduire à rigidifier la structure interne des DDPN et à figer la répartition des effectifs en leur sein. Comme il a été souligné supra en 1.3, un des principaux enseignements à tirer des DTPN comme des expérimentations DDPN est la marge de manœuvre donnée au directeur pour ajuster les organisations aux spécificités du territoire et affecter les personnels en fonction de l'évolution des problématiques et de la délinquance. Dans la filière police judiciaire, de telles modifications d'organisations doivent être précédées d'une communication adaptée auprès de l'autorité judiciaire, dès lors qu'ils pourraient avoir une incidence sur le libre choix du service.

Ce choix repose sur la conviction que des réorganisations ultérieures seront plus faciles à mener le cas échéant une fois que les personnels issus de directions différentes auront appris à mieux se connaître et que les garanties judiciaires (cf. 2.2.2) auront été mises en place.

Il consiste *in fine* à privilégier dans un premier temps la mise sous une autorité unique de l'ensemble des services présents dans un département, soit le cœur de la réforme, par rapport à la réorganisation de ces services.

Une solution intermédiaire consiste à placer des groupes intervenants sur des champs de criminalité similaire mais de niveau différent sous l'autorité d'un même officier, comme cela est envisagé dans la DDPN expérimentatrice du Haut-Rhin, sans fusion de ces groupes.

Il faudra bien sûr se garder de tout systématisme en la matière. A titre d'exemple, si quelques SPAFT de villes moyennes gagneraient sans doute à être répartis entre la filière police judiciaire et la filière sécurité et paix publiques, dans les grandes villes où la problématique ESI est la plus prégnante, il sera utile de conserver les SPAFT, en raison des compétences juridiques complexes mises en œuvre dans la lutte contre l'immigration clandestine.

Sauf consensus local, de telles évolutions ne pourront en outre être menées que lorsque l'ensemble des filières, en particulier la filière police judiciaire, disposeront d'effectifs de référence fondés sur des indicateurs objectifs. Une sortie éventuelle du gel des effectifs de la PJ devra se fonder sur de tels indicateurs (cf. 2.2.2.1). De façon générale, une réflexion d'ensemble sur la lutte contre la criminalité organisée (doctrine, effectifs de référence, etc.) et la mise en œuvre des recommandations figurant au 2.2.2 du présent rapport (garanties pour la filière police judiciaire) sont un préalable à une réorganisation interne de la filière police judiciaire au niveau départemental.

Recommandation n°3 : Privilégier la juxtaposition des services actuels de police judiciaire tant que la réflexion d'ensemble (doctrine, effectifs de référence, etc.) sur la lutte contre la criminalité organisée n'aura pas été menée à son terme et les garanties pour la filière police judiciaire assurées.

2.2.1.3.4 La question de la dénomination des services départementaux

Selon le schéma de la réforme, une DDPN couvrira des territoires différents. Pour la filière sécurité et paix publiques, le territoire est infra-départemental – la zone police – ; pour la filière renseignement territorial il est départemental ; pour la filière police aux frontières et la filière police judiciaire il sera départemental ou interdépartemental selon les départements, étant entendu que les emprises interdépartementales de ces deux filières ne sont d'ores et déjà pas les mêmes. Cette pluralité de territoires couverts pourrait être traduite dans les dénominations à travers deux options :

- la première serait de remplacer l'adjectif « départemental » par l'adjectif « territorial », à ce jour réservé aux outre-mer au sein des services du ministère de l'intérieur ;
- la seconde serait d'utiliser l'expression de « direction interdépartementale et départementale » (DIDPN) pour les départements auxquels seront rattachés des services judiciaires de niveau 3 (les actuels SPJ et STPJ) ou d'anciennes DIDPAF, seuls les départements

sans moyens propres PAF ou de lutte contre la criminalité organisée gardant l'appellation de DDPN³⁶. Une telle dénomination permettrait de différencier les deux types de départements.

2.2.2 Les garanties nécessaires pour la filière police judiciaire et pour l'autorité judiciaire

La mise en œuvre de la réforme sera facilitée non seulement par les doctrines qui sont attendues, mais également par des mesures d'accompagnement, dont un grand nombre ont déjà été annoncées (2.2.2.1), des mécanismes de régulation et de sécurisation des moyens alloués à la lutte contre la criminalité organisée (cf. 2.2.2.2) et des mesures visant à garantir les prérogatives de l'autorité judiciaire (cf. 2.2.2.3).

2.2.2.1 Des mesures d'accompagnement de la filière police judiciaire d'ores et déjà actées, mais qu'il convient de renforcer par un effort sur l'encadrement

L'augmentation pluriannuelle du nombre d'OPJ, déjà entamée, a été programmée dans le cadre de la LOPMI. Plusieurs mesures récemment adoptées ou qui devraient être mises en œuvre prochainement visent également à revaloriser la filière police judiciaire.

Encadré n°5 : Les mesures adoptées et en cours pour renforcer les moyens de la filière police judiciaire

Dans le cadre du projet de LOPMI³⁷ qui acte un investissement pour la police nationale de 4,8 milliards d'euros en cinq ans, plusieurs mesures sont destinées à renforcer la filière police judiciaire :

- une augmentation pluriannuelle du nombre d'enquêteurs : de 17 500 postes d'OPJ en 2020 à 19 478 (juillet 2022), puis 22 000 en 2023 et 27 000 en 2027, répartis sur la base d'une cartographie des postes renouvelée ;
- un recrutement plus rapide d'OPJ : intégration de la formation d'OPJ dans la formation initiale des gardiens de la paix et assouplissement des conditions de passage de l'examen OPJ (suppression notamment de la condition d'avoir suivi la formation spécifique pour présenter l'examen OPJ) ;
- la création de postes d'assistants d'enquête en soutien des enquêteurs, avec des fonctions proches de celles des greffiers de justice (chargés de la rédaction des procès-verbaux de diligences procédurales, des convocations et du contrôle du formalisme de tous les actes de procédure), outre des mesures de simplification de la procédure pénale (ex. extension des prérogatives des agents de police judiciaire, APJ).

Plusieurs mesures adoptées en 2022 prévoient également :

- la revalorisation de la prime OPJ pour les policiers du corps d'encadrement et d'application (CEA) et l'accélération du déroulement de carrière des OPJ du même corps,
- la possibilité pour les réservistes de la police nationale de conserver leur qualité d'OPJ depuis la loi du 24 janvier 2022, dans le cadre d'un objectif général de création de plus de 20 000 postes de réservistes en 5 ans (objectif de 30 000 réservistes dans la police nationale en 2027).

Enfin, plusieurs mesures font l'objet d'un travail commun entre les ministères de l'intérieur et de la justice pour décharger les fonctionnaires de la filière police judiciaire d'un certain nombre de tâches annexes (ex. diverses notifications, escortes de détenus) et les confier à d'autres acteurs de la chaîne pénale. Des projets sont également en cours pour moderniser les outils de l'enquête (numérisation des pièces de la procédure, plainte en ligne, visio-plainte, remplacement du logiciel de rédaction des procédures LRPPN).

Au-delà de ces mesures, la mission estime qu'un effort particulier doit être porté sur l'encadrement de la filière police judiciaire dans les DDPN.

³⁶ Le terme de « direction territoriale » resterait alors réservé à l'outre-mer.

³⁷ Le projet de loi a été adopté par le Parlement et a donné lieu à la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés.

La faiblesse de l'encadrement au sein des services d'investigation de la sécurité publique, constatée par la mission³⁸ lors de ses déplacements, contribue en effet à la dégradation de la qualité et du contrôle des procédures. Dans le cadre du développement du traitement en temps réel des procédures, elle a tendance à ériger le parquet en premier voire unique directeur d'enquête³⁹.

Recommandation n°4 : Veiller à ce que les services de la filière police judiciaire soient dotés d'un niveau de commandement et d'encadrement spécifiquement formé et suffisant (officiers et gradés).

Par ailleurs, un certain nombre de cadres de la filière police judiciaire issus en particulier des services de PJ vont être amenés à faire de l'encadrement plus transversal, au sein de services spécialisés ou non, dotés de fonctionnaires plus nombreux. Au-delà du renforcement de l'encadrement, il y a donc un métier de manager à concevoir, avec une formation adéquate, afin de les acculturer à des fonctions qui vont les éloigner du terrain.

2.2.2.2 Préserver les moyens consacrés à la lutte contre la criminalité organisée

La criminalité organisée⁴⁰ prend peu de place dans le débat public⁴¹ et a constitué jusqu'à ce jour un enjeu électoral relativement secondaire au regard de la délinquance du quotidien. Pourtant, la France n'est pas épargnée, puisqu'en plus des trafics internationaux de stupéfiants, - qui sont à la source de nombreuses autres infractions : assassinats (« règlements de compte »), trafics d'armes ou extorsions -, elle connaît une augmentation de phénomènes tels que la traite des êtres humains, en particulier le proxénétisme qui s'est développé au préjudice de mineurs, ou la cybercriminalité, qui appelle des moyens technologiques croissants⁴².

Il existe également une délinquance financière de grande complexité, notamment les infractions visées à l'article 704 du code de procédure pénale, pouvant aussi agir en réseaux structurés, pour laquelle on retrouve les mêmes caractéristiques et qui appellent les mêmes types de moyens d'un haut niveau de technicité ou requièrent l'emploi de techniques spéciales d'enquête⁴³.

La majeure part de la criminalité organisée n'est pas révélée par des plaintes ou des événements en flagrance ; elle évolue, au moins dans les premiers temps, à bas bruit. Elle nécessite dès lors de dégager des moyens importants pour observer ces phénomènes, identifier les personnes impliquées et réunir des preuves par des moyens techniques très particuliers (interceptions téléphoniques, balises, sonorisations, filatures, etc.). A titre d'exemple, 70 kg d'héroïne ont été saisis récemment dans un appartement à Mulhouse, après des mois d'enquête, dans un quartier qui n'avait retenu l'attention ni de la sécurité publique, ni de services spécialisés.

Si, comme en Savoie ou en Guadeloupe, des parquetiers ont exprimé leur satisfaction de pouvoir s'adresser désormais à un chef départemental de la lutte contre la criminalité organisée, ce qui n'était pas le cas auparavant (en raison de la coexistence de la SD et de la PJ), il convient d'être attentif à ce que la réforme ne conduise pas à négliger cette la lutte contre la criminalité organisée.

³⁸ Egalement pointé par le rapport de la Cour des Comptes : « La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale » de novembre 2021.

³⁹ Cf. « Rapport sur la procédure pénale » Jacques BEAUME - juillet 2014.

⁴⁰ Il n'existe pas de définition juridique de la criminalité organisée. Le code de procédure pénale a défini une circonstance aggravante de « bande organisée » (art.132-71 du code pénal), dont l'usage pratique est très variable, et prévoit des techniques spéciales d'enquête (ex. infiltration) pour une série de crimes et délits (art. 706-73 et suivants du code de procédure pénale). La criminalité organisée se caractérise en pratique par des infractions graves, commises par des groupes structurés le plus souvent au plan international, recourant à la violence ou d'autres moyens d'intimidation ainsi parfois qu'au blanchiment d'argent, et exerçant une influence sur divers milieux pour un avantage financier ou d'autres avantages matériels Cf. notamment la recommandation Rec. (2001) 11 aux Etats membres adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001, concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé.

⁴¹ Le rapport annuel du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) n'est par exemple pas public.

⁴² La France a été classée parmi les pays « à forte criminalité et forte résilience » par l'ONG *Global initiative against organized crime* (cf. indice mondial du crime organisé 2021).

⁴³ Titre 25 du code de procédure pénale

En effet, les SIDPJ peuvent être confrontés à trois principaux risques:

- l'affaiblissement des moyens de lutte contre la criminalité organisée, voire leur « dilution » au bénéfice de ceux consacrés à la sécurité publique ;
- l'utilisation trop exclusive pour le département chef-lieu des moyens de l'unité interdépartementale en charge de la lutte contre la criminalité organisée ;
- une dégradation de la réactivité opérationnelle entre services de police judiciaire spécialisés qui ne relèveraient pas du même département.

Ces risques nécessitent de garantir des moyens suffisants pour cette politique, de s'assurer que ces moyens lui sont bien dédiés et de veiller à la fluidité de la coopération entre les services judiciaires spécialisés des différents départements.

2.2.2.2.1 Réaffirmer l'engagement dans la lutte contre la criminalité organisée

La lutte contre la criminalité organisée nécessite des effectifs d'enquêteurs suffisants. A titre d'exemple, à l'occasion de ses déplacements, la mission a constaté la situation dégradée des effectifs du SPJ de Creil, ville de la « troisième couronne parisienne », qui connaît des trafics de stupéfiants de haute intensité ou de Perpignan, où des actes caractéristiques du narcobanditisme (ex. règlements de compte) se sont récemment développés. Sur un plan plus qualitatif, les parcours alternés permis par la réforme pour des officiers provenant d'unités de la PJ, qui pourront désormais exercer des responsabilités d'encadrement dans d'autres services (ex. services judiciaires de niveau 1 et 2 en Guadeloupe ou en Martinique), ont pu faire craindre à certains une remise en cause de l'exigence d'un haut niveau de spécialisation des officiers en matière de criminalité organisée.

Un signal fort serait nécessaire pour dissiper ces inquiétudes. En particulier, les engagements budgétaires pluriannuels de la loi de programmation et d'orientation (LOPMI) pourraient être accompagnés d'une annonce sur la part qui reviendrait à la lutte contre la criminalité organisée⁴⁴.

Recommandation n°5 : Réaffirmer l'importance de la lutte contre la criminalité organisée en déterminant les renforts pluriannuels dans le cadre de la LOPMI qui y seront consacrés.

2.2.2.2.2 Préserver les moyens de la lutte contre la criminalité organisée du traitement des stocks de procédures judiciaires

La préservation dans le temps des moyens de lutte contre la criminalité organisée (effectifs mais aussi moyens budgétaires) sera du devoir du DDPN, premier garant de la bonne exécution des missions de police judiciaire, au même titre que le directeur zonal. La doctrine le mentionnera expressément et les actions menées sur ce plan devront constituer un des critères de leur évaluation. La zone comme l'échelon central seront des lieux d'évocation et de règlement des difficultés qui pourront exister sur ce point dans les départements⁴⁵. En outre, le dispositif sera complété par les antennes locales des offices centraux, qui devraient à terme être plus nombreuses et étoffées.

Toutefois, en dépit de l'annonce par le gouvernement d'une augmentation du nombre d'OPJ de 17 000 en 2020 à 27 000 en 2027 (cf. encadré n°5), des inquiétudes sur une baisse des moyens consacrés à la lutte contre la criminalité organisée ont été alimentées par une confusion entre le projet de réorganisation de la police nationale et les objectifs de résorption des stocks de procédures judiciaires. Des formulaires transmis aux préfets dans les premiers mois des

⁴⁴ La DCPJ mentionne que son effectif réel est devenu inférieur à son effectif de référence, pour la première fois après plusieurs années : -277 ETP en 2022 (soit près de 5% de ses effectifs), dont -60 officiers.

⁴⁵ Dans le même esprit, les procureurs généraux pourraient éventuellement transmettre des informations remontées des procureurs.

expérimentations ont comporté, parmi plusieurs indicateurs, une rubrique sur l'état des stocks, avant que celle-ci ne soit supprimée.

Ces stocks de procédures judiciaires en cours sont une réalité qui pèse inévitablement sur toute réflexion relative à l'organisation de la police nationale⁴⁶. La mission a pu constater lors de ses déplacements combien ils constituent une préoccupation permanente pour les fonctionnaires et magistrats. Dans l'Oise, par exemple, dont la situation est particulièrement dégradée sur ce plan, la réorganisation de la police nationale ne pouvait être envisagée par les interlocuteurs de la mission que concomitamment à des augmentations d'effectifs. Dans la plupart des départements, les infractions à caractère technique constituent des contentieux parmi les plus exposés à de longs délais de procédure, faute d'enquêteurs formés suffisamment nombreux (infractions à caractère économique et financier de moyenne gravité, droit de l'environnement, santé publique, urbanisme, etc.). La tentation pourrait donc être d'utiliser les services spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée de l'actuelle PJ pour aider à traiter ces procédures ou à diminuer les stocks.

Si c'était le cas, ces services seraient très rapidement déstabilisés dans leur fonctionnement, ce qui nuirait à leurs résultats, qui ne s'apprécient qu'après des mois d'enquête. Ils ne doivent dès lors pas être appelés à traiter des enquêtes de la délinquance générale ou du quotidien, même dans l'hypothèse de délais excessifs constatés⁴⁷.

Recommandation n°6 : Rappeler dans la doctrine que le DZPN et le DDPN sont garants de la préservation des moyens de lutte contre la criminalité organisée et que les services qui y sont dédiés doivent être préservés du traitement des stocks de procédures judiciaires de la délinquance générale ou du quotidien.

2.2.2.2.3 Sécuriser les moyens de lutte contre la criminalité organisée sur la base d'indicateurs partagés

Une réflexion est d'ores et déjà entamée afin de prévoir des garanties budgétaires pour le traitement de la criminalité organisée dans le projet de déconcentration et de simplification de l'architecture budgétaire de la DGPN qui accompagne la réforme des DDPN. Ainsi :

- les dépenses relatives aux techniques spéciales d'enquêtes du SIAT, pourtant engagées par des services territoriaux, pourraient par exception être prises en charge par le BOP de l'administration centrale (comme les moyens aériens), afin d'éviter un morcellement territorial de ce budget essentiel pour les enquêtes du « haut du spectre » ;
- les frais de déplacement et les dépenses informatiques des enquêteurs dédiés à la lutte contre la criminalité organisée pourraient être pris en charge par une unité opérationnelle zonale.

Recommandation n°7 : Sécuriser sur le plan budgétaire les moyens de la lutte contre la criminalité organisée (techniques spéciales d'enquête, frais de déplacement).

Cette sécurisation des moyens budgétaires sera d'autant mieux assurée qu'elle pourra s'appuyer sur des critères incontestables. C'est pourquoi il est impératif que les services en charge de la lutte contre la criminalité organisée soient dotés d'outils permettant de calculer les moyens nécessaires, notamment en effectifs.

Même si la grande variété des procédures judiciaires rend ces mesures difficiles, des critères ont d'ores et déjà été identifiés (nombre de dossiers, recours à des techniques spéciales d'enquête,

⁴⁶ Une mission a été confiée le 6 décembre 2022 à l'IGA, l'IGJ et l'IGPN pour évaluer la réalité des stocks et faire toute proposition à ce sujet.

⁴⁷ La doctrine doit rappeler en revanche le rôle moteur que doivent avoir le DDPN et le chef de la filière police judiciaire sur la méthode de traitement des stocks, comme a pu le faire le DDPN du Haut-Rhin sur la CSP de Colmar.

nombre de procédures de JIRS, nombre de juges d'instruction sur le territoire, analyses des manifestations locales de la criminalité, etc.).

Recommandation n°8 : Adopter des indicateurs de moyens relatifs au traitement de la criminalité organisée (budget et effectifs de référence notamment).

Une souplesse d'utilisation des crédits, en cas de nécessité opérationnelle, devra être préservée à tous les échelons, de nouvelles commandes d'équipement ne devant pas se heurter à des formalités administratives excessives.

2.2.2.2.4 S'assurer que les moyens fléchés sont bien dédiés à la lutte contre la criminalité organisée

Pour que la lutte contre la criminalité organisée ne soit pas diluée dans la masse des procédures judiciaires, une attention particulière devra en premier lieu être portée aux indicateurs de résultat, qui pourront être confrontés aux autres informations recueillies sur l'état de la délinquance dans le secteur (SIRASCO, offices centraux, RT).

Le bureau en charge des flux de procédures de la DCPJ a développé des indicateurs qualitatifs de l'activité de la PJ (notamment le taux d'enquêtes d'initiative) qui contribuent à la qualité de la réponse aux phénomènes de délinquance les plus graves et complexes. Ils devront figurer sur les tableaux de bord des DDPN.

Recommandation n°9 : Faire figurer dans les tableaux de bord des DDPN les indicateurs de résultats et de qualité utilisés par la DCPJ (dont enquêtes d'initiative).

Les indicateurs de moyens en effectifs nécessaires au traitement de la criminalité organisée devront reposer sur le décompte des affaires relevant à proprement parler de la criminalité organisée (confiées actuellement aux services relevant de la DCPJ et aux SD de grandes agglomérations), et non d'autres types d'affaires, comme certaines affaires sérielles ou même de droit commun complexes (ex. homicides, viols dont les auteurs sont inconnus). Ce décompte doit être effectué sous l'autorité de l'adjoint du DZPN en charge de la filière police judiciaire, qui sur cette base pourra flécher les budgets de fonctionnement. A cette fin, ce dernier devra régulièrement communiquer avec les procureurs généraux compétents dans la zone, et en particulier ceux compétents à l'égard des JIRS, qui disposent également d'indicateurs et d'informations utiles.

Plus largement, afin de répondre au risque évoqué ci-dessus d'utilisation trop exclusive des services interdépartementaux de lutte contre la criminalité organisée au profit du département chef-lieu, la fixation des objectifs et l'évaluation des DDPN concernés devra prendre en compte la vocation interdépartementale des services placés sous leur autorité, lors des évaluations annuelles et des évaluations à 360 degrés du Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE).

Ce raisonnement vaut également pour les services interdépartementaux de la PAF.

Cette prise en compte apparaît d'autant plus importante que les services interdépartementaux interviennent fréquemment en renfort d'autres services (renfort capacitaire ou d'effectifs en cas de pic d'activité conjoncturel : scène de crime, opération d'interpellations multiples, afflux migratoire). La prise en compte de cette dimension interdépartementale implique dès lors la consultation des acteurs des départements concernés (ex. préfets, procureurs et doyens des juges d'instruction, de compétence JIRS ou non).

Recommandation n°10 : Prendre en compte dans la fixation des objectifs et l'évaluation du DDPN la vocation interdépartementale des services (PJ et PAF) placés sous son autorité.

2.2.2.2.5 *Préserver la réactivité opérationnelle des services judiciaires spécialisés*

Quelle que soit l'organisation retenue sur le plan territorial, il convient de rappeler la nécessité d'entretenir la réactivité des services de police judiciaire lorsqu'ils sont amenés à répondre aux demandes de services d'autres départements, afin de ne pas créer de nouveaux cloisonnements, cette fois entre départements.

Dès lors en effet que les enquêteurs ne relèvent pas du même chef direct, ils ne disposent plus toujours des mêmes informations et ne partagent plus les mêmes priorités. La proportion d'affaires qui nécessitent d'établir des actes en urgence dans d'autres départements ou qui nécessitent une concertation entre services d'enquête ne peut pas être aujourd'hui mesurée. Même si, d'après les renseignements recueillis, ces hypothèses sont relativement peu nombreuses, l'enjeu particulier des affaires de criminalité organisée justifie une particulière vigilance pour maintenir la fluidité de la transmission des informations et la réactivité des services. La formation des DDPN et DTPN et les rappels du DZPN seront sur ce plan particulièrement utiles.

Cet objectif devra être clairement pris en compte dans la doctrine de la filière police judiciaire. Le niveau zonal, dans son rôle de régulation du fonctionnement des services, devra être particulièrement attentif à cet aspect. Il en va de l'efficacité de la réforme.

2.2.2.3 *Le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire et l'impartialité des enquêtes*

L'indépendance de la justice exige le respect d'un certain nombre de principes d'organisation, intrinsèquement liés entre eux.

2.2.2.3.1 *Assurer le libre choix du service*

Les magistrats entendus ont souligné la nécessité de préserver, en toutes circonstances, le principe législatif de la direction de l'activité de la police judiciaire par le procureur de la République⁴⁸ et son corollaire, celui de la liberté de choix des « *formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire* »⁴⁹. La valeur constitutionnelle du contrôle et de la direction de la police judiciaire par l'autorité judiciaire a été rappelée récemment par le Conseil constitutionnel⁵⁰. Cette liberté de choix permet au procureur de la République de saisir les services qu'il estime les mieux à même de traiter les contentieux selon ses priorités de politique pénale, ainsi qu'en fonction de la technicité des dossiers et de leurs délais nécessaires de traitement. Elle vaut également pour les juges d'instruction, qui s'inscrivent généralement dans la continuité du choix de service opéré par le parquet, mais disposent aussi d'une totale liberté de choix adaptée à la nature de l'information qu'ils ont en charge.

Les magistrats entendus par la mission ont souvent souligné combien leur liberté de choix était, en pratique déjà réduite par le fait que la SD de leur ressort exerce ses missions comme une SU de circonscription ou que le SPJ à compétence interdépartementale travaille essentiellement pour le parquet ou les magistrats instructeurs du département de son rattachement administratif. En cas de pluralité de procureurs sur un même département, ceux qui ne sont pas au chef-lieu n'ont concrètement accès qu'aux circonscriptions de sécurité publique ou très rarement, aux services de la DTPJ ou du SPJ, sans disposer de niveau intermédiaire.

En droit, si les principes de la réforme ne remettent pas en cause cette liberté de choix, la création du poste de DDPN ne devra pas agir comme un écran entre magistrats et services de police judiciaire, les magistrats devant pouvoir continuer à saisir directement les différents niveaux de services.

Les magistrats doivent conserver leur capacité de saisir tout l'éventail des services réalisant des missions de police judiciaire, en fonction de leur technicité, du nombre d'actes à accomplir, des

⁴⁸ Article 12 du code procédure pénale.

⁴⁹ Article 12-1 du code de procédure pénale.

⁵⁰ Cf. décision 2011-625 DC relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure et décision 2021-817 DC du 20 mai 2021 relative à la loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

délais de traitement attendus ou du périmètre territorial concerné. Par ailleurs, un procureur ou un juge d'instruction dépourvu sur son ressort d'un service de police judiciaire à compétence interdépartementale, devra pouvoir continuer à saisir directement un service de police judiciaire à compétence territoriale étendue, sans passer par le DDPN de l'un ou l'autre des départements.

Une interrogation concernant la liberté de choix des magistrats pourrait résulter de la mutualisation de services de différents niveaux (pour éviter des « doublons » ou pour renforcer une unité à vocation thématique, par exemple en matière de stupéfiants). Il serait donc nécessaire d'associer au préalable le procureur à ce type de réorganisations, afin qu'il puisse les valider en toute connaissance de cause.

Quoi qu'il en soit, pour consolider cette liberté de choix et l'adapter à la nouvelle organisation, comme aux nouveaux intitulés, les textes du code de procédure pénale relatifs aux « catégories de services » devront être revus. Ce travail normatif pourra s'enrichir des débats issus d'un groupe de travail⁵¹ commun aux ministères de la justice et de l'intérieur, notamment au regard des définitions diverses des « services et unités » de police judiciaire ou des formations qui peuvent être saisis par l'autorité judiciaire.

En tout état de cause, les procureurs de la République et les juges d'instruction, qu'ils appartiennent ou non à une juridiction spécialisée, doivent pouvoir directement saisir tout type de service d'investigation, qu'il soit à compétence départementale, interdépartementale ou nationale⁵², et en particulier ceux dédiés à la lutte contre la criminalité organisée ou complexe. En l'état du projet, comme évoqué précédemment, les services départementaux de police judiciaire comporteront trois entités, à l'instar des trois divisions des DTPN en outre-mer. L'autorité judiciaire doit pouvoir continuer à choisir parmi ces trois niveaux d'investigation.

La mission préconise enfin que l'autorité judiciaire puisse aussi saisir la DDPN en tant que catégorie de service afin de faciliter la mobilisation de l'ensemble de la filière et éviter ainsi le recours à des co-saisines.

Recommandation n°11 : Préserver à l'identique le libre choix des formations par l'autorité judiciaire (l'actualisation des dispositions du code de procédure pénale relatives aux catégories de services doit intégrer les trois niveaux d'enquête de la filière police judiciaire).

Sur le plan opérationnel, le futur DNPJ devra conserver sa qualité d'OPJ afin de lui permettre de diriger les offices centraux et d'assurer également le cas échéant un rôle de coordination opérationnelle dans certains cas particuliers (ex. plusieurs SIDPJ saisis dans une même affaire de JIRS ou mobilisation d'OPJ nécessaire en cas d'alerte-enlèvement), la co-saisine d'un office central et d'un service d'enquête local pouvant être inadaptée dans ces cas de figure ou n'offrant pas la même souplesse ni la même efficacité de commandement.

2.2.2.3.2 Associer l'autorité judiciaire à l'évaluation des DDPN

Comme souligné plus haut, de nombreux magistrats ont exprimé leur crainte de voir les missions d'ordre public fixées par le préfet prendre le pas sur la mise en œuvre de la politique pénale fixée par le procureur de la République.

Le schéma d'organisation qui sera arrêté devra donc garantir l'effectivité de la mise en œuvre des directives de politique pénale définies par le procureur de la République. A cette fin, ainsi que l'envisage l'équipe projet, l'évaluation conjointe du DDPN par l'autorité préfectorale et, pour ce qui concerne les activités de police judiciaire, par l'autorité judiciaire, paraît nécessaire. Une telle mesure

⁵¹ Groupe de travail de 2015 relatif à la direction de la police judiciaire, réunissant DACG, DGPJ, DGGN.

⁵² Il s'agit notamment des articles R15-18 et suivants résultant d'un décret en Conseil d'Etat, sur rapport du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur, pris au visa de l'article 15-1 du même code relatif aux « catégories de services et unités » de police judiciaire.

contribuera à assurer l'équilibre entre le maintien de l'ordre public, et l'action des différentes composantes de la filière police judiciaire.

Cette évaluation nouvelle devra prendre en compte l'affectation équilibrée des effectifs et des moyens matériels au profit des services enquêteurs, la qualité de l'animation de la filière, ou encore le maintien de la dynamique des enquêtes d'initiative. Elle devra être de même niveau que celle réalisée par le préfet et se fonder sur une grille d'évaluation établie conjointement par le directeur des affaires criminelles et des grâces et le directeur général de la police nationale.

Pour les DDPN qui conserveront sous leur autorité un service interdépartemental, en particulier un SIDPJ, l'évaluation devra également porter sur leur capacité à le laisser intervenir dans les autres départements, que ce soit d'initiative ou sur saisine de l'autorité judiciaire, notamment en leur affectant les moyens budgétaires et humains nécessaires à leurs missions (cf. recommandation n°8). Elle pourra demeurer au niveau du procureur du chef-lieu du département, mais devra associer les procureurs des autres départements sur l'exercice effectif des missions des services interdépartementaux, hors du seul ressort d'implantation, ainsi que les juges d'instruction via les présidents de tribunal judiciaire

De même, quand un département comprend plusieurs tribunaux judiciaires, le DDPN devra être évalué sur sa capacité à faire intervenir sur l'ensemble de son ressort les services de sa filière investigation et sur le bon fonctionnement de l'ensemble des CSP.

Une telle procédure doit être distinguée de l'évaluation dite à 360° dont la généralisation est prévue par l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique d'Etat, notamment pour les DDSP et commissaires de police, et a déjà concerné certains DDPN préfigurateurs.

L'évaluation du DDPN doit également être bien distinguée de la notation des OPJ prévue aux articles D44 à D45-2 du code de procédure pénale. En effet, si la capacité d'OPJ du DDPN peut en elle-même contribuer à s'assurer d'un savoir-faire et d'un savoir-être qui intègrent un corpus de règles légales et déontologiques, il paraît opportun que l'autorité judiciaire du département participe plus globalement à l'évaluation professionnelle de ce dernier.

Recommandation n°12 : Associer l'autorité judiciaire à l'évaluation des DDPN. Mener un travail conjoint entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice d'élaboration de la grille d'évaluation du DDPN par le procureur de la République.

2.2.2.3.3 Préserver l'indépendance des investigations et le secret de l'enquête

Le respect de l'indépendance des investigations se décline en deux principes complémentaires : la non-immixtion dans la conduite des enquêtes pénales dirigées par le procureur de la République ou le juge d'instruction, qui implique en particulier qu'aucune autre autorité ne peut formuler des instructions ou des demandes particulières sur ces dossiers et le secret de l'enquête et de l'instruction, conformément aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale.

En pratique, le respect de ces deux principes implique de rappeler que les procureurs de la République doivent être les seuls interlocuteurs du préfet dans l'évocation des dossiers judiciaires, quelle qu'en soit la nature.

Le respect du secret de l'enquête s'impose tout autant aux enquêteurs qu'à leur hiérarchie, dès lors qu'ils « concourent » à la procédure au sens de l'article 11 du code de procédure pénale. En tout état de cause, les fonctionnaires de la police nationale sont soumis au secret professionnel (art. 226-13 du code pénal).

Au surplus, les dispositions de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure relatives à la déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale⁵³ rappellent que : « *Soumis aux obligations du secret professionnel et au devoir de discrétion, le policier ou le gendarme s'abstient de divulguer à quiconque n'a ni le droit, ni le besoin d'en connaître, sous quelque forme que ce soit, les informations dont il a connaissance dans l'exercice ou au titre de ses fonctions* ».

L'importance de l'ensemble de ces dispositions devra être rappelée dans la doctrine de la filière police judiciaire, car elles sont de nature à prévenir des difficultés pour le DDPN et l'ensemble des acteurs de la filière police judiciaire, liées à leur positionnement et aux informations confidentielles qu'ils détiennent.

Compte tenu du rattachement de la totalité de la filière à l'autorité du DDPN, il conviendra aussi de rappeler que la communication éventuelle sur des affaires judiciaires est réservée au seul parquet, comme le code de procédure pénale le prévoit déjà dans d'autres cas⁵⁴.

2.2.2.3.4 Le cas particulier du traitement des atteintes à la probité

S'agissant des affaires pouvant être qualifiées de sensibles, ce risque a été régulièrement pointé par les magistrats et considéré comme accru notamment dans les affaires qui mettraient en cause des personnalités locales, qui sont habituellement, de par leurs fonctions ou leurs missions, en relation avec le préfet ou ses services.

Ce risque a été pris en compte dans le projet de réforme sous l'angle du traitement des atteintes à la probité, en envisageant de conférer exceptionnellement une compétence directement opérationnelle au DZPN, ce qui supposerait *a priori* un effectif dédié à ces affaires auprès de lui.

Ce traitement au niveau zonal présenterait cependant différents inconvénients liés à la mobilisation d'une équipe dédiée pour le traitement d'affaires qui ne présentent pas forcément une grande complexité, qui sont en nombre limité et qui nécessitent pourtant dans certains cas des spécialistes des infractions économiques et financières.

Les procédures de dépaysement judiciaire n'ont par ailleurs pas pour effet de dessaisir le service d'enquête local.

Une autre solution consisterait dès lors à donner à l'autorité judiciaire la possibilité de saisir pour ces dossiers, le cas échéant, un service d'enquête présentant une certaine proximité géographique mais relevant d'une chaîne hiérarchique indépendante du DDPN local.

L'hypothèse de la saisine par le parquet du service interdépartemental de type SIDPJ présente l'avantage, dans les départements qui ne seront pas siège de ce service, d'un relatif éloignement du préfet, mais les inconvénients ci-dessus évoqués à propos d'un service de niveau zonal seraient les mêmes. Elle n'apporterait pas non plus de réponse utile pour les parquets situés dans le département siège du SIDPJ.

En l'état du droit, hors la saisine d'un service à compétence supra-départementale, le procureur de la République ne dispose d'aucun moyen d'action pour saisir un service enquêteur de la police nationale en dehors de la DDPN.

En conséquence, il apparaît à la mission qu'à ce jour, seule une disposition législative spécifique serait de nature à permettre, lorsque le procureur de la République l'estime nécessaire, la saisine de services de départements limitrophes s'agissant d'infractions relatives aux atteintes à la probité⁵⁵.

⁵³ Art. R 434-8 du CSI.

⁵⁴ Le procureur avise des suites données à une affaire toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui l'a dénoncée (articles 40-2 et 40 CPP). Pour les maires, cf article L132-2 CSI.

⁵⁵ Articles 432-10 à 432-16 du Code pénal.

2.2.2.3.5 *Mieux coordonner l'action des préfets et des procureurs de la République*

Certains procureurs de la République rencontrés par la mission ont insisté sur leurs relations régulières avec les préfets, qui leur permettent de leur faire connaître précisément le contenu de leurs directives de politique pénale, matérialisées par des instructions écrites transmises au DDPN préfigurateur. Celles-ci énoncent leurs priorités de politique pénale ainsi que le type de réponse pénale qu'ils entendent apporter à certains types de délinquance.

Déterminer les moyens propres à la mise en œuvre de ces directives de politique pénale d'une part et des politiques locales de sécurité coordonnées par le préfet d'autre part suppose que le préfet et le procureur de la République se concertent de manière approfondie, en particulier à l'occasion de la préparation conjointe des EMS⁵⁶. La mission a constaté que cela n'est pas toujours le cas.

2.2.3 Les modalités préconisées de mise en œuvre

2.2.3.1 L'obligation d'articuler de façon concomitante plusieurs réformes structurelles de la police nationale

La fin de l'année 2023 est considérée comme la date de limite de mise en place des DDPN, en raison des charges importantes qui pèseront sur les services de police pendant la préparation et le déroulement des Jeux olympiques et paralympiques. La période pour préparer et réaliser la réforme est courte. Or, des délais incompressibles sont nécessaires pour certaines opérations techniques liées à la réforme, comme la prise en compte dans DIALOGUE 2 des nouveaux organigrammes qui permette d'envisager une « bascule » des effectifs en minimisant les problèmes de droits d'accès aux applications métier, ou encore le temps de préfiguration dans chaque DDPN, avec notamment l'indispensable dialogue social qui doit l'accompagner.

En outre, la mise en place des DDPN interviendra dans le contexte d'autres réformes structurelles en cours : la création de l'Académie de police, qui pose la question de la répartition des compétences avec l'actuelle DCRFPN ; la création du CSATE police ; la nouvelle gouvernance numérique ; la transformation en profondeur de la fonction de ressources humaines et de soutien de la police nationale, lancée en 2022 et dont la mise en œuvre était prévue initialement en début 2023. Cette dernière réforme conduira notamment à transférer à une direction des ressources humaines, des finances et du soutien de la police nationale l'essentiel des fonctions exercées dans ce domaine par les actuelles directions actives.

Enfin, parce qu'elle se joue à ces trois échelons – national, zonal et départemental -, la réforme DDPN repose sur une articulation de différentes étapes, le retard pris dans l'une d'elles pouvant décaler l'ensemble du processus. Par exemple, quand bien même il ne s'agit pas d'une simple réforme d'organigramme, l'absence d'arbitrage à ce jour sur les organigrammes-types suivant lesquels sera organisée la police nationale obère la préparation de la transcription de ces organigrammes dans DIALOGUE 2 et donc l'anticipation des opérations de réaffectation administrative et fonctionnelle des personnels des DDPN.

De même, la validation des doctrines des futures directions nationales, actuellement préparées par les DISA, est un préalable à la préfiguration des DDPN, puisqu'elles impliqueront des conséquences organisationnelles au niveau territorial (cf. 2.2.1.). Un phasage, découplant la réforme entre niveau central, zonal et départemental ne pourrait en tout état de cause porter que sur une période brève, sauf à reporter à l'après 2024 la mise en place des DDPN. Le précédent des DTPN, quasiment coupées des directions actives de la police nationale jusqu'à l'automne 2022, a montré au demeurant combien il serait problématique de dissocier trop longtemps la réforme de ces trois échelons.

⁵⁶ Dans les départements comprenant plusieurs TJ, un des procureurs peut être désigné par le procureur général pour représenter l'ensemble des parquets dans le cadre de leurs relations avec les autorités administratives du département, conformément aux dispositions de l'article 39-4 du CPP.

L'ensemble de la réforme s'avère donc très complexe dans sa chronologie et son articulation générale, et se décompose en plusieurs chantiers différents, multipliant les risques. Certains de ces risques n'ont pas été suffisamment anticipés, comme les incidences possibles de la réforme sur l'exercice des prérogatives de l'autorité judiciaire. Des chantiers sont à peine lancés à ce stade, comme la répartition des fonctions RH entre le niveau zonal renforcé et les SGAMI, la nouvelle architecture budgétaire qui accompagnera nécessairement la réforme ou la mise cohérence de la chaîne hiérarchique nouvelle de la police nationale avec les responsabilités des préfets. De manière générale, malgré l'implication de l'équipe projet, la mission observe que la mise en œuvre de la réforme reste segmentée – par exemple la partie « ressources humaines » échappe en grande partie à cette équipe – et qu'aucun document ne donne une vision globale et suffisamment précise de l'ensemble des réformes et de leur imbrication, ni des risques qui y sont associés.

Un calendrier global et formalisé de la réforme apparaît nécessaire. Un tel calendrier présenterait l'avantage de faire apparaître ce qui constitue le cœur de la réforme et ne peut être remis à plus tard.

Recommandation n°13 : Etablir un calendrier consolidé des différentes réformes en cours dans la police nationale, associé à un document de maîtrise des risques.

2.2.3.2 Les problématiques relatives aux fonctions support doivent être placées au cœur de la réforme

Comme on l'a vu plus haut, les fonctions support (RH, formation, budget, numérique, immobilier, logistique, etc.) ont été expressément écartées du champ des expérimentations DDPN en métropole alors même qu'elles ont constitué l'un des principaux freins à la mise en place initiale des DTPN outre-mer. Or les fonctions support sont bien concernées, à un triple titre, par la réorganisation de la police nationale :

- **en tant que « filière »** (que ce terme soit finalement retenu ou pas au-delà des filières métier déjà identifiées), les fonctions support doivent encore trouver leur organisation cible au terme de la réforme, que ce soit au niveau départemental, zonal ou central (cas déjà cités de la réorganisation en cours de la DRCPN pour le niveau central et des décisions en attente sur l'Académie de police, qui auront un impact sur les différents niveaux territoriaux de la formation). Il en va de même de l'avenir des actuels SGO des DDSP, qui constitueront l'ossature de la future entité des DDPN en charge des fonctions support.
- **en tant qu'outils et leviers dans la conduite du changement** qui mènera de l'organisation actuelle à l'organisation post-réforme. L'effectivité même de la réforme supposera la formalisation de nombreux actes collectifs et individuels, qui concrétiseront la création des DZPN et des DDPN et y affecteront les personnels, tandis que les cadres de gestion et dispositifs RH seront utilisés intensément pour accompagner les conséquences de la réforme. Ce défi lié à l'accompagnement d'une réforme de très grande ampleur, déjà très exigeant en lui-même, intervient dans un contexte tendu et marqué par l'intégration incomplète des réformes précédentes et par l'attente, de la part des personnels et de leurs représentants, de garanties sur le maintien de leurs situations individuelles.
- **en tant que pourvoyeurs de moyens supplémentaires.** Au titre de la LOPMI, 4,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires sont prévus sur la période 2023-2027 et, en 2023, ce sont 1 900 emplois qui seront créés dans la police nationale. Les entités en charge de la RH et du budget devront ainsi, de façon concomitante à la définition du nouveau cadre, répartir les moyens nouveaux aux différents échelons et pour les divers métiers de la nouvelle organisation.

Les échanges de la mission respectivement avec l'équipe projet DGPN et avec les équipes de la DRCPN montrent que l'ampleur de la tâche n'est pas sous-estimée. Il n'en reste pas moins que la concomitance entre des réformes concernant les fonctions support et la nécessité d'accompagnement d'une réforme presque générale de la police nationale engendrent un risque

systémique, à la fois en termes calendaires et sur les interactions entre les différents acteurs de la réforme. Maîtriser ce risque impose à tout le moins une forte coordination des différentes équipes en charge des réformes.

Recommandation n°14 : Coordonner étroitement les équipes en charge des chantiers de réorganisation territoriale et d'évolution des fonctions support (RH, budget, formation, numérique, soutien).

Dans cet ensemble, les problématiques numériques occupent une place particulière. D'une part, la création des DTPN et les expérimentations DDPN ont révélé une adhérence forte entre les systèmes d'information de la police nationale et son organisation en directions métier, avec des réseaux et des applicatifs partiellement cloisonnés. D'autre part, le fonctionnement en mode DTPN/DDPN suppose tout à la fois une bascule intégrale des personnels et des entités suivant la nouvelle organisation, en particulier dans le SIRH DIALOGUE 2 et la mise en œuvre d'un plan de décroisonnement des réseaux et des applications, qui ne pourra pas être totalement automatisé ni, de ce fait, réalisé sans délai au moment de la création des DDPN. Il en résultera, assurément, une période transitoire durant laquelle le fonctionnement s'effectuera en mode dégradé (voire avec l'interruption temporaire de certains accès), dans un contexte où le fonctionnement des outils numériques suscite déjà de vives critiques. Or, au regard des entretiens conduits par la mission, il apparaît que la charge de travail pour la chaîne numérique, en particulier aux plans local et zonal, et le cadencement des opérations à réaliser avant mais également après la « bascule » en mode DDPN n'ont pas pu être établis de façon consolidée. En conséquence, la nécessité éventuelle de renforts et la durée de la période de fonctionnement en mode dégradé, ainsi que l'ampleur réelle de ce dernier, ne sont pas précisément connues. De ce fait, la manœuvre numérique fait peser un risque spécifique sur la réussite initiale de la réforme.

Recommandation n°15 : Formaliser au plus tôt un plan consolidé d'adaptation numérique (décloisonnement des réseaux et des applications métier) avec une évaluation de la charge induite et des risques résiduels, préalablement au déploiement de la nouvelle organisation.

2.2.3.3 La formation nécessite encore des évolutions avant de pouvoir être constituée en filière

La formation a été écartée des expérimentations des DDPN. Dans les DTPN, en revanche, la formation constitue une filière à part entière (formation continue et formation initiale), sans pilotage fonctionnel à ce jour de la part de la DCRFPN.

La mise en place d'un commandement unique du DDPN/DTPN a cependant permis de développer des actions nouvelles de formation dans des domaines spécifiques, au bénéfice d'un public plus large de fonctionnaires de police (ex. fraude documentaire, police judiciaire, cf. partie 1).

Dans le contexte de la réforme, l'objectif formulé par le Beauvau de la sécurité d'une augmentation de 50% du temps consacré à la formation continue et les besoins croissants en la matière (augmentation du nombre d'OPJ et de réservistes) apparaissent peu compatibles avec l'organisation actuelle, qui se caractérise par une dispersion de moyens :

- chaque direction métier dispose de formateurs propres, y compris pour des matières obligatoires et communes, comme les techniques de sécurité en intervention (TSI) ;
- et de fonctions soutien de la formation placées à des échelons distincts : départemental pour la sécurité publique (centres départementaux des stages et de la formation), zonal pour la PJ et à la fois interdépartemental et zonal pour la PAF ;
- s'y ajoute l'organisation cloisonnée des centres régionaux de la formation (CRF) qui relèvent des directions zonales des ressources et des compétences de la police nationale (DZRFNP), sous l'autorité de la DCRFPN.

Plusieurs hypothèses d'organisation des structures de formation sont envisagées à l'avenir au sein des DDPN et DZPN : filière autonome ou rattachée aux services du soutien ou encore à l'état-major.

Les besoins de proximité à l'égard des directions métier et la nécessité de favoriser des parcours alternés pour les policiers actifs doivent être conciliés avec la professionnalisation de la fonction de formateur.

Deux obstacles majeurs s'opposent cependant, à ce stade, à la filiérisation de la formation :

- l'existence de deux statuts différents : celui des directions métier et celui des CRF qui associe une formation initiale de 12 semaines, une évaluation et un régime indemnitaire spécifiques ;
- l'absence actuelle d'une structure de pilotage commune sur le plan national, la préfiguration de l'académie de police s'ajoutant actuellement à la DCRFPN.

Il apparaît nécessaire, afin de faire converger les orientations prises, que le préfigurateur de l'académie de police soit associé au projet général de réorganisation de la police nationale.

2.2.3.4 La question de la préfiguration au niveau local

Les réorganisations liées au passage en DDPN imposent des changements dans le positionnement d'un certain nombre de cadres, comme dans leurs missions, notamment par la création d'une responsabilité de chef de filière. Un travail préparatoire fin et suffisamment long est nécessaire, pour tenir compte de toutes les dimensions de ces changements.

Par ailleurs, même si des organigrammes-types permettront de cadrer la mise en place des DDPN, une connaissance préalable suffisante des structures à regrouper est indispensable. Enfin, le temps de concertation locale avec les organisations syndicales et les personnels est essentiel, compte tenu des inquiétudes et des interrogations qu'a fait naître cette réforme. Ces contraintes plaident pour un travail de préfiguration départementale suffisamment long et approfondi, et appliqué à l'ensemble des départements, le cas échéant différencié en fonction de la taille.

Recommandation n°16 : Prévoir, dans tous les départements, un temps suffisant de préfiguration et de concertation locale.

2.2.3.5 La qualité et la fluidité des échanges sur la réforme entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice

Au niveau central, après avoir été informée d'une expérimentation de la réforme prévue dans les Pyrénées-Orientales, en Savoie et dans le Pas-de-Calais suite au développement des DTPN outre-mer, la DACG a entretenu des échanges réguliers, soutenus et de qualité avec la DGPN⁵⁷ et l'équipe projet⁵⁸.

Le suivi de cette expérimentation au niveau judiciaire a été assuré par des réunions régulières entre la DACG, les procureurs généraux et les procureurs de la République des territoires expérimentateurs, afin d'effectuer des bilans intermédiaires et un groupe de liaison⁵⁹, qui a rencontré l'équipe projet de la DGPN, a été constitué pour compléter cette réflexion.

Ce contexte favorable devra être maintenu et renforcé lors de la mise en place et du suivi de la réforme à venir, notamment par une formalisation accrue et la création d'un comité *ad hoc* pérenne, afin de veiller à la complète information de l'autorité judiciaire, au respect de ses prérogatives et à la cohérence des textes à venir.

⁵⁷ Quatre présentations du projet de réforme ont notamment été assurées par le DGPN, successivement à la DACG, au bureau de la CNPR et de la CNPG le 4 mai 2021, à l'ensemble des PG et PR le 29 novembre 2021 et aux procureurs généraux le 11 octobre 2022.

⁵⁸ Sur proposition du DGPN, un poste de magistrat avait également été créé au sein de l'équipe projet afin de fluidifier les échanges avec la DACG. Des difficultés administratives à pourvoir le poste ont finalement conduit à la désignation, au sein du bureau de la police judiciaire de la DACG, d'un interlocuteur spécialement dédié aux relations avec l'équipe projet de la police nationale, et des rencontres bimensuelles ont été instituées.

⁵⁹ Composé de deux procureurs généraux, de deux procureurs de la République, ainsi que d'un magistrat instructeur.

Au niveau local, l'information et l'association des autorités judiciaires des départements expérimentaux ont été comme on l'a vu de nature inégale.

Quasi inexistants vis-à-vis des magistrats du siège, premiers présidents, présidents et magistrats instructeurs, les échanges locaux avec les procureurs généraux et procureurs de la République se sont avérés très dépendants de la personnalité et de la qualité des relations entretenues avec les préfigureurs des DDPN.

Si des déplacements de l'équipe projet et des préfigureurs des DDPN pour présenter la réforme aux cours d'appels ou aux tribunaux judiciaires ont donné lieu à des échanges fructueux et appréciés, dans d'autres départements il a été déploré un déficit d'information préjudiciable à une bonne compréhension des enjeux et modalités de l'expérimentation⁶⁰.

La mise en place de la réforme devra s'accompagner d'un plan de concertation et de communication des DDPN vis-à-vis de l'ensemble des autorités judiciaires locales, sans omettre les présidents de tribunaux judiciaires et les magistrats instructeurs, modélisant le calendrier et les actions d'information à engager.

Des déclinaisons territoriales du comité national de préparation, pour la mise en place et le suivi de la réforme, devront être envisagées, associant les premiers présidents et procureurs généraux du ressort.

Recommandation n°17 : Veiller à la bonne information et à l'association de l'autorité judiciaire lors du déploiement de la réforme, aux plans national et local.

2.2.3.6 Le suivi de la réforme dans la durée

Comme il a été suggéré *supra*, la réforme DDPN ne pourra sans doute pas, d'emblée, modifier en profondeur l'organisation interne des directions. Un travail subséquent d'analyse restera nécessaire, ainsi qu'une certaine durée d'acculturation des personnels au nouveau mode de fonctionnement, pour identifier les évolutions possibles et rendre acceptable leur réalisation. Une capacité zonale d'appui sur ces questions de réorganisation paraît nécessaire pour accompagner les DDPN. Elle permettrait en outre de s'assurer que ces réorganisations se font dans l'esprit des doctrines que le niveau zonal est chargé de mettre en œuvre et de faire respecter.

De même, une capacité d'accompagnement doit être mise en place au niveau national, à destination principale des directions zonales. Elle pourrait être assurée par la prolongation, sous une forme à déterminer, de l'équipe projet au-delà de la date de la création des DDPN.

Recommandation n°18 : Développer sur la durée les capacités nationale et zonale d'accompagnement des DDPN dans la mise en œuvre de la réforme.

Au regard du caractère systémique de la réforme, qui nécessitera probablement des ajustements, des attentes et des inquiétudes qu'elle a suscitées, la perspective d'une évaluation de la nouvelle organisation pourrait être annoncée dès à présent. Elle gagnerait à être conduite deux à trois ans après la mise en œuvre en métropole.

Recommandation n°19 : Prévoir une évaluation conjointe deux à trois ans après le déploiement de la réforme en métropole.

*

* *

⁶⁰ Absence par exemple de transmission des nouveaux organigrammes des services.

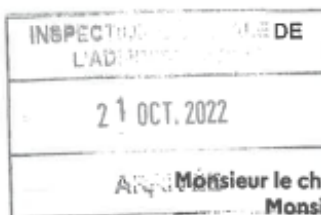
ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



Les ministres

Paris, le 20 OCT. 2022



Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer
Le garde des Sceaux, ministre de la Justice

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration
Monsieur le chef de l'inspection générale de la justice

Objet : Bilan de la création des directions territoriales de la police nationale dans les outre-mer et des expérimentations des directions départementales de la police nationale.

A la demande du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, la police nationale s'est engagée dans la voie d'une modification de son organisation et de son fonctionnement.

Cette démarche, validée lors de la clôture du Beauvau de la sécurité, le 14 septembre 2021, a été confirmée par Madame la Première ministre dans la feuille de route du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

La réorganisation de la police nationale s'inscrit dans une réforme plus vaste de cette institution qui se déploie de la formation – création d'une « Académie de police » – à l'évaluation de ses cadres supérieurs – mise en place d'une formation « police nationale » au sein du Conseil supérieur de l'appui et de l'évaluation territoriale – en passant par une nouvelle gouvernance numérique, alors même que le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, présenté en Conseil des ministres le 7 septembre dernier, prévoit d'importants moyens humains, matériels et financiers pour les forces de sécurité intérieure, ainsi que des dispositions relatives à la valorisation de l'exercice de la police judiciaire.

Après un premier bilan considéré comme positif de la création, le 1^{er} janvier 2020, des trois premières directions territoriales de la police nationale (DTPN) en Guyane, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, cette nouvelle organisation de la police nationale a été étendue aux quatre autres territoires ultra-marins (La Réunion, Martinique, Guadeloupe et Polynésie française) et une expérimentation à droit constant est menée dans huit départements en métropole (Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Savoie, Calvados, Hérault, Oise, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin).

Afin de pouvoir tirer tous les enseignements de cette réorganisation des services de la police nationale à l'échelon territorial, nous souhaitons que vous procédiez à une évaluation, d'une part, des DTPN notamment en Guyane, Martinique et Guadeloupe, qui rassemblaient sur leurs territoires respectifs des services de la sécurité publique, de la police aux frontières et de la police judiciaire ; et d'autre part, des huit directions départementales de la police nationale métropolitaines actuellement expérimentales.

Cette évaluation portera en particulier sur :

- Les bénéfices de la réorganisation pour l'action de la police nationale ;
- La lisibilité et la compréhension de cette action par les autorités préfectorales et judiciaires, ainsi que par les élus ;
- Les effets sur le service public de la sécurité au bénéfice des usagers, notamment dans le traitement des affaires judiciaires ;
- Pour les territoires ultra marins, les effets en termes de ressources humaines et budgétaires des nouveaux processus de mutualisation mis en place entre les SAT/SGAP et les services de gestion des ressources des DTPN ;
- La mise en œuvre de synergies et de transversalités entre les différentes filières métiers, ainsi que leur impact opérationnel et leur bénéfice en matière de gestion ;
- La perception des personnels lors de la mise en place de la réorganisation et les bonnes pratiques constatées au niveau local.

A la lumière des constats et de l'évaluation réalisés, l'inspection générale de l'administration fera part de toute recommandation qui paraîtrait de nature à favoriser la mise en œuvre de cette réforme.

Pour l'accomplissement de cette mission, l'inspection générale de l'administration bénéficiera de l'appui de l'inspection générale de la police nationale.

L'inspection générale de la justice participera à cette mission pour ce qui concerne les seules relations entre les autorités judiciaires et la police judiciaire.

Vos travaux devront être achevés dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la présente lettre de mission.



Gérald DARMANIN



Eric DUPOND-MORETTI

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER

CABINET DU MINISTRE

- Alexandre BRUGERE, préfet, directeur de cabinet
- Pierre de BOUSQUET de FLORIAN, préfet, ancien directeur de cabinet

ADMINISTRATION CENTRALE

SECRETARIAT GENERAL

- Olivier JACOB, directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
- Pauline SERRES, sous-directrice de l'administration territoriale de l'Etat
- Brigitte JULIEN, inspectrice générale de la police nationale, préfiguratrice de la branche police du conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

- Frédéric VEAUX, préfet, directeur général
- Jérôme LEONNET, directeur général adjoint
- Grégory-Hugues FRELY, inspecteur général, chef de projet réorganisation de la police nationale
- Olivier RICHARDOT, commissaire général, adjoint au chef de projet
- Rémy CONESA, commissaire général, adjoint au chef de projet
- Isaure LE GUINIO, chargée de mission questions juridiques
- Mélissa DELERON, chargée de mission transformation publique
- Christian NUSSBAUM, commissaire divisionnaire, chef de la mission outre-mer
- François THIERRY, commissaire divisionnaire, chef du service de transformation numérique

DIRECTION DES RESSOURCES ET DES COMPETENCES DE LA POLICE NATIONALE

- Stanislas CAZELLES, préfet, directeur
- Perrine BARRE, adjointe au directeur de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI), ancienne directrice de projet en charge du pilotage des travaux de transformation de la fonction ressources humaines et soutien de la police nationale

DIRECTION CENTRALE DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DE LA POLICE NATIONALE

- Philippe LUTZ, directeur
- Thibault DUBOIS, commissaire général, sous-directeur des ressources et des moyens
- Jean-Michel BREVET, commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur du développement des compétences, chef du pôle pilotage des formations

DIRECTION CENTRALE DE LA SECURITE PUBLIQUE

- Céline BERTHON, directrice centrale
- Bertrand CHAMOULAUD, directeur central adjoint, chef du service central du renseignement territorial (SCRT)
- Alain BRAUD, contrôleur général, chef adjoint du SCRT
- Emmanuelle HEZARD, contrôleur générale, sous-directrice des ressources humaines et de la logistique
- Aymeric SAUDUBRAY, contrôleur général, sous-directeur des missions
- Bénédicte REDON-KIEHL, contrôleur générale, sous-directrice des audits et du contrôle interne
- Laurent MERCIER, contrôleur général, chef de l'état-major
- Alexandre BONNEVILLE, commissaire divisionnaire, adjoint sous-directeur des missions

- Jérôme DELAGE, commissaire divisionnaire, adjoint à la sous-directrice des audits et du contrôle interne
- Martin LEVREL, commissaire divisionnaire, chef de projet, chef de la division nationale de sécurité dans les transports en commun

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE

- Jérôme BONET, directeur central
- Séraphia SCHERRER, commissaire de police, cheffe de projet en charge du suivi de la réforme de la filière police judiciaire à l'état-major
- Thomas de RICOLFIS, contrôleur général, sous-directeur de la lutte contre la criminalité financière
- Guillaume HEZARD, commissaire divisionnaire, chef de l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)

DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE AUX FRONTIERES

- Fabrice GARDON, directeur central
- Valérie MINNE, inspectrice générale, directrice centrale adjointe

PREFECTURES

PREFECTURE DE REGION DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

- Christophe MIRMAND, préfet de région, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud, préfet des Bouches-du-Rhône

PREFECTURE DE REGION DU RHONE-ALPES-AUVERGNE

- Pascal MAILHOS, préfet de région, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est, préfet du Rhône

PREFECTURE DU CALVADOS

- Thierry MOSIMANN, préfet

PREFECTURE DE GUADELOUPE

- Alexandre ROCHATTE, préfet

PREFECTURE DU HAUT-RHIN

- Louis LAUGIER, préfet

PREFECTURE DE L'HERAULT

- Hugues MOUTOUH, préfet
- Elisa BASSO, directrice de cabinet

PREFECTURE DE MARTINIQUE

- Jean-Christophe BOUVIER, préfet

PREFECTURE DE L'OISE

- Corinne ORZECOWSKI, préfète
- Faustin GADEN, directeur de cabinet

PREFECTURE DU PAS-DE-CALAIS

- Jacques BILLANT, préfet

PREFECTURE DU PUY-DE-DOME

- Philippe CHOPIN, préfet
- Romain RAGOT, directeur de cabinet

PREFECTURE DES PYRENEES ORIENTALES

- Rodrigue FURCY, préfet

PREFECTURE DE LA SAVOIE

- François RAVIER, préfet
- Alexandra CHAMOUX, directrice de cabinet

DIRECTIONS TERRITORIALES DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION TERRITORIALE DE LA POLICE NATIONALE DE GUADELOUPE

- Laurent CHAVANNE, commissaire divisionnaire, directeur territorial de la police nationale (DTPN)
- Jean-Pierre FREDERIC, commissaire divisionnaire, DTPN adjoint
- Alexandre HERVY, commissaire de police, chef de l'état-major
- Marie-Claude STEFANN commandante de police, adjointe au chef l'état-major
- Camille BLANC-TICHY, commissaire de police, cheffe du service territorial de police judiciaire (STPJ)
- Nicolas GIRAUD-HERAUD, commissaire de police, chef du service territorial de sécurité publique (STSP)
- Elodie ROBIN, commissaire de police, cheffe du service territorial de la police aux frontières (STPAF)
- Colbert ZEBRE, commandant divisionnaire fonctionnel, chef du service du renseignement territorial (SRT)
- Natacha WOETS, commandante divisionnaire, cheffe du service territorial du recrutement et de la formation (STRF)
- Nicolas LE GUERNEVEL, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la circonscription de police nationale de Basse-Terre
- Stéphane NOEL, commandant divisionnaire, chef du service territorial du RAID (recherche, assistance, intervention, dissuasion)
- Maguy MARIE-MARTHE, attachée principale, cheffe du service de gestion des ressources (SGR)
- David ROBERT, ingénieur SIC, chef du service territorial du numérique
- Pascale GIRAUD, ingénieure de police technique et scientifique, cheffe du service territorial de la police scientifique (STPTS)

DIRECTION TERRITORIALE DE LA POLICE NATIONALE DE GUYANE

- Philippe JOS, commissaire divisionnaire, DTPN
- Frédéric MARTINEZ, commissaire divisionnaire, DTPN adjoint
- Franck BENEZECH, commandant de police, chef de l'état-major
- Romy LAGUENS, commissaire de police, cheffe du STPJ
- Thierry DEJEAN, commandant divisionnaire fonctionnel, adjoint à la cheffe du STPJ
- Benjamin BOULLET, commissaire de police, chef du STSP
- François CORDEILLE, chef d'escadron fonctionnel, chef du SRT
- Thierry BAURES, commissaire de police, chef du STPAF
- Marie-Christine ZEYMES, commandant de police, cheffe du STRF
- Marc BLAUD, attaché principal chef du SGR
- Emmanuelle GUERIN, attaché d'administration de l'Etat, adjointe au chef du SGR
- Laetitia GANGLOFF, cheffe adjointe du SGAP

DIRECTION TERRITORIALE DE LA POLICE NATIONALE DE MARTINIQUE

- Guillaume MAUGER, commissaire divisionnaire, DTPN
- Joël LARCHER, commandant divisionnaire, chef de l'état-major territorial
- Anne LE DANTEC, commissaire de police, cheffe du STPJ
- Gérald BIGEY, commandant divisionnaire, adjoint à la cheffe du STPJ
- Odile GENEVIEVE-ANASTASIE, commandante divisionnaire, cheffe du STSP par intérim
- Max MARIE-SAINTÉ, commandant divisionnaire fonctionnel, adjoint au chef du SRT

- Lucien LUCEA, commandant divisionnaire, adjoint au chef du STPAF
- André ARCHANGE, commandant divisionnaire, chef du STRF
- Alexandre HUGUET, commissaire divisionnaire, chef de l'antenne OFAST de Martinique
- Jean TYBURN, commandant divisionnaire, chef de la circonscription de la police nationale du Lamentin
- Eric ERIALC, attaché principal, chef du SGR

DIRECTIONS ZONALES DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTIONS ZONALES DE LA POLICE NATIONALE SUD

- Dominique ABBENANTI, inspecteur général, directeur zonal de la police judiciaire
- Thierry BATISTONI, commissaire général, directeur zonal du renseignement territorial et directeur départemental des Bouches-du-Rhône
- Christine NERCESSIAN, commissaire générale, directrice zonale de la police aux frontières
- Philippe TIRELOQUE, inspecteur général, directeur zonal de la sécurité publique

DIRECTIONS ZONALES DE LA POLICE NATIONALE SUD-EST

- Christophe ALLAIN, contrôleur général, directeur zonal de la police judiciaire
- Laurent ASTRUC, commissaire général, directeur zonal de la police aux frontières
- Nathalie MOREL-AL TUKMACHI, commissaire générale, directrice zonale du renseignement territorial
- Nadine Le CALONNEC, commissaire générale, directrice zonale de la sécurité publique

EXPERIMENTATIONS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA POLICE NATIONALE DU CALVADOS

- Guillaume MAUGER, commissaire divisionnaire, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Francis FREYSSAINGE, commissaire divisionnaire, DDSP adjoint
- Gildas LE NY, commandant divisionnaire, chef d'état-major de la DDSP
- Abdelfettah KABBSI, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la filière RT
- Armelle GAVOUYERE, commissaire de police, cheffe de la filière SPP
- Hugues TOULLIOU, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la filière PAF
- Léonard FAUVET, commissaire de police, chef de la filière police judiciaire
- Hugues DOUPEUX, commandant divisionnaire, adjoint au chef de la SD
- Noëlle TETART, attachée principale d'administration, cheffe du secrétariat général opérationnel (SGO) de la DDSP

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA POLICE NATIONALE DU HAUT-RHIN

- Gérard MORENA, commissaire général, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Sylvain BECHERAND, commandant divisionnaire fonctionnel, chef d'état-major
- Olivier MEZADE, commissaire divisionnaire, chef de la filière SPP
- Audrey JEANDEL, commissaire de police, chef de la filière police judiciaire
- François SCHOFFEN, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la filière RT
- Franck VENDAMME, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la filière PAF
- Sylvie VOITOT, responsable du centre départemental des stages et de la formation
- Jérôme CAILLY, attaché d'administration, chef du SGO adjoint

DIRECTIONS DE LA POLICE NATIONALE DE L'HERAULT

- Yannick BLOUIN, contrôleur général, DDSP - préfigurateur de la DDPN
- Philippe PLEGAT, commandant divisionnaire fonctionnel, chef d'état-major
- Alain FAVRE, commissaire général, DDSP adjoint, chef de la filière SPP
- Olivier HARGUINDEGUY, commissaire divisionnaire, DIDPAF, chef de la filière PAF
- Jean-Pierre CASSOL, commissaire divisionnaire, chef de la filière RT
- Nathalie TALLEVAST, commissaire générale, cheffe de la filière police judiciaire
- Sophie THOMAS, commissaire divisionnaire, adjoint à la cheffe de la filière police judiciaire

- Eric AGNIEL, commissaire divisionnaire, chef de la sûreté départementale (SD)
- Bernard DENECHAUD, CAIOM, chef du SGO de la DDSP
- Eric HERMENIER, commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de sécurité publique de Béziers

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA POLICE NATIONALE DE L'OISE

- Eric HEIP, commissaire général, directeur départemental de la sécurité publique (DDSP), préfigurateur de la DDPN
- Nadine WUILLERME, commandante divisionnaire, adjointe à la cheffe d'état-major
- Christine GERMIER commandant, adjoint du chef d'état-major
- Sébastien CHALVET, commissaire de police, chef du SPJ de Creil et chef de la filière police judiciaire
- Pierryck BOULET, commissaire de police, chef de la circonscription de la sécurité publique de SENLIS et chef de la filière SPP
- Dominique ENJOLRAS, DDPAF, chef de la filière PAF
- Jean-Louis GERBER, commandant, chef de la filière RT
- Philippe ROCHE, attaché, chef du SGO de la DDSP

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA POLICE NATIONALE DU PAS-DE-CALAIS

- Benoît DESFERET, contrôleur général, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Anthony MERKHOUS, commissaire de police, chef d'état-major, ancien chef de la filière RT
- Frédéric DERVIN, commissaire divisionnaire actuellement retraité, ancien chef d'état-major
- Franck TOULLIOU, commissaire de police, chef de la filière SPP
- Fabrice MOLLET, commissaire de police, chef de la filière RT
- Sélim MEROUD, commissaire de police, chef de la filière police judiciaire
- Hervé DERACHE, commissaire divisionnaire, chef de la filière PAF

DIRECTIONS DE LA POLICE NATIONALE DU PUY-DE-DOME

- Arnaud BAVOIS, commissaire général, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Thierry PERNIERE, commandant, chef d'état-major
- Sophie GASQUET, commissaire divisionnaire, cheffe de la filière RT
- Laurent LAIPE, capitaine, chef de la filière PAF
- Éric BERTRAND, commissaire divisionnaire, chef de la filière police judiciaire
- Pierre-Louis CHAUSSENDE, commissaire, chef de la sûreté départementale
- Morgane LECAILLE, commissaire, cheffe du service de voie publique
- Christian PIGEON, commandant divisionnaire fonctionnel, chef de la conscription de sécurité publique de RIOM
- Isabelle MARINO, attachée de l'administration, cheffe du SGO de la DDSP

DIRECTIONS DE LA POLICE NATIONALE DES PYRENEES-ORIENTALES

- Benoît DESMARTIN, commissaire divisionnaire, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Rachel BERGER, cheffe d'état-major
- Guillaume CARABIN, commissaire divisionnaire DDSP adjoint, chef de la filière SPP
- Hervé CAZAUX, commissaire divisionnaire, chef de la filière PAF
- Charlotte NOUET, commissaire de police, cheffe de la SD
- Caroline PIERRU, commandant de police, cheffe de la filière RT
- Joseph DE LA MERVILLE, chef du SGO de la DDSP
- Jean FRANOUX, responsable du bureau départemental des systèmes d'information et des télécommunications
- Dominique DELATTRE, major, réserviste, responsable du bureau en charge de la prévention des partenariats et de la communication, ancien chef du CDSF de la DDSP

DIRECTIONS DE LA POLICE NATIONALE DE SAVOIE

- Jérôme CHAPPA, commissaire divisionnaire, DDSP, préfigurateur de la DDPN
- Didier MARIN, commandant divisionnaire, chef d'état-major
- Stéphane FLORET, commandant, adjoint du chef d'état-major
- Jean-René RUEZ, commissaire divisionnaire, chef de la filière PAF
- Jean-François GUY, commandant divisionnaire, chef de la filière police judiciaire
- Jean-Yan FERRANDES, commandant divisionnaire, chef de la filière RT
- Franck VIDAL, commandant, préfigurateur de la filière SPP
- Nabyla SULTANA, attachée d'administration principale, cheffe du SGO de la DDSP
- David BOUTON, major, chef du CDSF de la DDSP

ORGANISATIONS SYNDICALES DES COMMISSAIRES DE POLICE

SYNDICAT INDEPENDANT DES COMMISSAIRES DE POLICE (SICP)

- Tristan COUDERT, secrétaire national
- Jean-Paul MEGRET, secrétaire national

SYNDICAT DES COMMISSAIRES DE LA POLICE NATIONALE (SCPN)

- David LE BARS, secrétaire général
- Christophe GRADEL, secrétaire général adjoint

ORGANISATIONS SYNDICALES DES OFFICIERS DE POLICE

SYNDICAT DES CADRES DE LA SECURITE INTERIEURE (SCSI)

- Christophe ROUGET, secrétaire général national
- Thérèse CHARPENTIER, secrétaire départementale
- Juliette PECQUEUX, secrétaire zonale détachée pour les Hauts-de-France
- Claire JEANMINET, déléguée départementale de l'Oise
- Flora BAROU, déléguée départementale du Puy-de-Dôme
- Yannick GARDEN, délégué départemental des Pyrénées-Orientales
- Mikaël GILLARD, délégué départemental Pyrénées-Orientales
- Olivier SOTTY, secrétaire départemental de la Savoie
- Jean-Luc CABOT, délégué départemental de l'Hérault
- Lionel LERAY, secrétaire départemental PJ de l'Hérault
- Antoine PENETIER, délégué départemental adjoint du SCSI du Calvados
- François SCHOFFE, délégué du Haut-Rhin
- Olivier COURSDON, délégué adjoint du Haut-Rhin

SYNERGIE OFFICIERS

- Gaëlle JAMES, secrétaire nationale
- Vanessa CIAPPARA, secrétaire nationale
- David APPELGHEM, secrétaire départemental adjoint de Guadeloupe
- Jérôme CROUZET, délégué départemental de l'Hérault
- Audrey COLIN, délégué zonale de l'Hérault
- Anne-Sophie SERRE, déléguée départementale de l'Oise
- Nadine BERTIN, déléguée départementale de la Savoie
- Julien PARSOL, délégué départemental du Puy-de-Dôme
- Caroline SAUVAT, Synergie officiers du Puy-de-Dôme
- Robert BOURDELLE, secrétaire zonal Hauts-de-France
- David LEVEQUE, délégué départemental de Synergie Officiers du Calvados
- Eric CATALIFAUD, délégué départemental du Haut-Rhin

ORGANISATIONS SYNDICALES DU CORPDS D'ENCADREMENT ET D'APPLICATION (CEA)

ALLIANCE

- Frédéric LAGACHE, délégué général national

- David-Olivier REVERDY, secrétaire national adjoint Province
- Claude JEANNAY, secrétaire départemental Guadeloupe
- Christelle LANCLAS, déléguée départementale Guadeloupe
- Thierry BAUCELIN, secrétaire territorial Alliance actifs Martinique
- Christophe ALAIN, secrétaire départemental PATS Alliance administratifs Martinique
- Lousy BERTE, secrétaire territorial adjoint Alliance Police nationale Martinique
- Teddy CHARLERY-ADELE, trésorier territorial Alliance Police nationale Martinique
- Pascal CAMILLI, secrétaire administratif Guyane
- Jean-Luc BALTIDE, secrétaire départemental Guyane
- Thierry CAROLE, déléguée syndicale Guyane
- Sabrina AURELIEN, déléguée syndicale PATS Guyane
- Huguette ROSAMONT, déléguée départementale PATS Guyane
- Jacqueline TANGER, délégué syndicale PATS Guyane
- Alexandre LABALLERY, délégué (STPJ) Guyane
- Alain ISSORAT, délégué syndical Guyane
- Rémi ALONSO, secrétaire départemental Alliance de l'Hérault
- Laetitia GENCO, secrétaire zonale PATS de l'Hérault
- Philippe LAVENUE, secrétaire zonal Sud
- Thomas GAJEWSKI, délégué départemental de l'Oise
- Renaud Dupuis, délégué départemental adjoint de l'Oise
- Damien DELBERGUE, délégué départemental PATS de l'Oise
- Christophe MARINI, secrétaire départemental Puy-de-Dôme
- Alain CANTOURNET, secrétaire départemental adjoint Puy-de-Dôme
- Thierry BLANC, délégué PJ Puy-de-Dôme
- Emmanuel COURTOIS, délégué départemental de la Savoie
- Delphine LIVOYE, délégué départemental PATS de la Savoie
- Laure FERRER, déléguée départementale PATS des Pyrénées-Orientales
- Marc DEFRESNE, secrétaire départemental adjointe des Pyrénées-Orientales
- Chedlia SAADAoui, secrétaire départementale du Calvados
- Félicie RAULT, déléguée SD du Calvados
- Catherine BROCHARD-LEDRU, déléguée départementale du Calvados
- Said BOUSSOUR, secrétaire départemental du Haut-Rhin
- Luna DEBBICHE, déléguée départementale PATS (SDPTS) du Haut-Rhin

UNITE SGP POLICE – FORCE OUVRIERE

- Jérôme MOISANT, secrétaire général adjoint national
- Dominique LE DOURNER, secrétaire national aux conditions de travail
- Yann BASTIERE, délégué national chargé de l'investigation
- Claude COPEL secrétaire régional Guadeloupe
- Jo LOF, délégué départemental BAC Guadeloupe
- Jimmy HELLENIS, secrétaire départemental Guadeloupe et secrétaire régional adjoint
- Betty SABAN, déléguée Le Lamentin
- Intidar JOUINI, déléguée départementale adjointe Guadeloupe
- Willy RANGUIN, secrétaire départemental Guyane
- Renélise SCHOLASTIQUE, secrétaire départementale adjointe Guyane
- Damien COUDEYRE, secrétaire départemental Guyane
- Bruno MENGIBARD, secrétaire départemental de l'Hérault
- Pascale GIULY, représentant des PATS de l'Hérault
- Mickaël GRANERO, délégué départemental Puy-de-Dôme
- Nicolas-Yoanne VILLERET, secrétaire départemental Savoie
- Olivier BROUDARD, délégué départemental PATS de la Savoie
- Ludovic ROMANACH, secrétaire départemental des Pyrénées-Orientales
- Mickaël COTREZ, secrétaire départemental adjoint des Pyrénées-Orientales
- Christophe HERVE, secrétaire administratif du Calvados
- Ruddy SERGEANT, secrétaire départemental du Calvados

- Aurélie LECOSSU, délégué BMR du Calvados
- Arnaud GUERNIER, délégué SPJ du Calvados
- Billel DEBBICHE délégué départemental du Haut-Rhin
- Eric WAGNER délégué départemental adjoint du Haut-Rhin

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES (UNSA) POLICE

- Thierry CLAIR, secrétaire général adjoint national
- Marc HOCQUARD, secrétaire national
- Rodolphe NOUREL secrétaire territorial UNSA Police actifs
- Eddy NUBUL, secrétaire territorial UNSA Police
- Nicolas LE TUMELIN, secrétaire départemental Guadeloupe
- Olivier STEPHENSON, membre du bureau départemental Guadeloupe
- Magaly ROBIN, secrétaire départementale Officier Guyane
- Rémy DUBOIS, secrétaire départemental adjoint Officier Guyane
- Rudy NAIGRE, secrétaire départemental Guyane
- Wanda PIERRE-LOUIS, déléguée syndicale Guyane
- Philippe DEMOLIN, responsable régional de l'Occitanie
- Arnaud DUTRIAUX, secrétaire départemental de l'Oise
- Angélique XAVIER, secrétaire départemental PATS de l'Oise
- Pierre FARRE, délégué départemental des Pyrénées-Orientales
- Éric FABRE, délégué départemental du Puy-de-Dôme
- Christophe GUIEZE, délégué départemental du Puy-de-Dôme
- Chrystel HARDOUIN, déléguée départementale Puy-de-Dôme
- Stéphane FINOT, délégué départemental de la Savoie
- Chaban ALTUNDAG, délégué départemental du Haut-Rhin
- Christiohe BERGER, délégué départemental du Haut-Rhin

SYNDICAT NATIONAL DES PERSONNELS DE POLICE SCIENTIFIQUE (SNPPS)

- Thomas PETIT, secrétaire départemental de l'Oise
- Xavier BERTRAND, délégué départemental des Pyrénées-Orientales et délégué régional Occitanie
- Caroline SERRA-TOSIO, responsable départementale de la Savoie
- Nicolas LE ROY, secrétaire zonal (zone Nord)
- Priscilia AZE, déléguée départementale du SNPPS du Calvados

ALTERNATIVE POLICE CFTD

- Hendrick PINTO, référent national
- Denis JACOB, secrétaire général corps d'encadrement et d'application
- Sylvain DURANTE, secrétaire général adjoint corps d'encadrement et d'application
- Christophe REBOUR, secrétaire départemental de l'Oise
- Patrick GOURMIL, délégué départemental du Puy-de-Dôme
- Habyba MAOUI déléguée départementale adjointe du Haut-Rhin
- Olivier LORRY, secrétaire zonal de Guyane
- Mickaël DEMOUGEOT, secrétaire zonal Alternative Police CFTD (Guadeloupe et Saint-Martin)
- Christophe REBOUR, secrétaire départemental de l'Oise
- Nouara MESSAOUDI déléguée départementale adjointe du Haut-Rhin
- Habyla MAOUI, déléguée départementale du Haut-Rhin

SYNDICAT NATIONAL INDEPENDANT DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS TECHNIQUES ET SCIENTIFIQUES

- Georges KNECHT, secrétaire général national
- Michel LORENTZ, secrétaire national adjoint pour les personnels scientifiques
- Bernadette LEMONNIER, secrétaire nationale chargée des administratifs
- Laurence GUIDINI, secrétaire nationale chargée de la coordination

- Pascale GIRAUD, secrétaire régionale de Guadeloupe
- Anne DURAND, déléguée département de l'Hérault
- Soazig HENRIO, secrétaire zonale adjointe, zone Nord
- Patrick CLAMENS, délégué départemental des Pyrénées-Orientales

FEDERATION PROFESSIONNELLE INDEPENDANTE DE LA POLICE

- Nizar BOUIZI, délégué départemental PJ du Haut-Rhin
- Fathia BOUIZI, déléguée départementale investigation du Haut-Rhin
- Jessica BOULANGER, déléguée départementale du Haut-Rhin

ASSOCIATION

- Yann BAUZIN, président de l'association nationale de la police judiciaire (ANPJ)
- Stéphanie DUCHATEL, secrétaire générale de l'ANPJ
- Franck NICOL, secrétaire général adjoint de l'ANPJ

MINISTERE DE LA JUSTICE

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

- François MOLINS, procureur général près la Cour de cassation, président de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du parquet
- Franck NATALI, avocat au barreau de l'Essonne, membre du CSM
- Marie DUBUISSON, secrétaire générale adjointe

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

- Olivier CHRISTEN, directeur
- Nicolas RENUCCI, chef de bureau de la police judiciaire
- Pauline LEMERCIER, adjointe au chef de bureau de la police judiciaire

COUR D'APPEL D'AMIENS

- Brigitte LAMY, procureure générale
- Louis Benoit BETERMIEZ, président du tribunal judiciaire (TJ) de Beauvais
- Caroline THAROT, procureure près le TJ de Beauvais
- Sylvie GANDINI, juge d'instruction au TJ de Beauvais
- Nadine DUBOSCQ, présidente du TJ de Compiègne
- Marie-Céline LAWRYSZ, procureure près le TJ de Compiègne
- Olivier MICHELET, président du TJ de Senlis
- Loïc ABRIAL, procureur près le TJ de Senlis

COUR D'APPEL DE BASSE-TERRE

- Philippe CAVALERIE, premier président
- Eric MAUREL, procureur général
- Hélène JUDES présidente du TJ de Pointe-à-Pitre
- Françoise GAUDIN, présidente du TJ de Basse-Terre
- Xavier SICOT, procureur près le TJ de Basse-Terre
- Alexandra ONFRAY procureure adjointe près le TJ de Pointe-à-Pitre
- Clotilde LEDRU-TINSEAU, doyenne des juges d'instruction au TJ de Pointe-à-Pitre

COUR D'APPEL DE CAEN

- Sandra ORUS, première présidente
- Jean-Frédéric LAMOUREUX, procureur général
- Joséphine LECARDEUR, secrétaire général du parquet général près la cour d'appel de Caen
- Delphine MIENNIEL, procureur de la République près le TJ de Lisieux
- Jean-Michel ROTARU, procureur de la République adjoint près le TJ de Caen

COUR D'APPEL DE CAYENNE

- Yves LE CLAIR, procureur de la République
- Mahrez ABBASI, président du TJ de Cayenne
- Joël SOLLIER, procureur général
- Hervé DE GAILLANDE, conseiller à la chambre des appels correctionnels

COUR D'APPEL DE COLMAR

- Philippe BABO, président du TJ de Mulhouse
- Edwige ROUX MORIZOT, procureure près le TJ de Mulhouse
- Catherine SORITA-MINARD, procureure près le TJ de Colmar
- Jean-Baptiste VIDALIE, juge d'instruction au TJ de Mulhouse

COUR D'APPEL DE CHAMBERY

- Marie-France BAY-RENAUD, première présidente
- Thérèse BRUNISSO, procureure générale
- Anne GLOANEC-CHAMBELLANT, présidente du TJ d'Albertville
- Pierre-Yves MICHAUD, procureur de la République près le TJ de Chambéry
- Coralie BOURILLE-NOËL, doyenne des juges d'instruction du TJ de Chambéry

COUR D'APPEL DE DOUAI

- Jean SEITHER, premier président
- Frédéric FEVRE, procureur général et président de la conférence des procureurs généraux
- Manuel RUBIO-GULLON, président du TJ de Boulogne-sur-Mer
- Guirec LE BRAS, procureur de la République près le de Boulogne-sur-Mer
- Flore COLLONNIERS, présidente du TJ de Saint-Omer
- Mehdi BENBOUZID, procureur de la République près le TJ de Saint-Omer
- Julie ASTORG, présidente du TJ d'Arras
- Sylvain BARBIER SAINTE MARIE, procureur de la République près le TJ d'Arras

COUR D'APPEL DE FORT-DE-FRANCE

- Clarisse TARON, procureure près le TJ de Fort-de-France

COUR D'APPEL DE LYON

- Catherine PAUTRAT, première présidente
- Fabienne KLEIN-DONATI, procureure générale
- Nicolas JACQUET, procureur près le TJ de Lyon
- Nicolas CHAREYRE, doyen des juges d'instruction au TJ de Lyon au sein de la juridiction inter-régionale spécialisée

COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

- Tristan GERVAIS de LAFOND, premier président
- Jean-Marie BENEY, procureur général
- Pierre VIARD, président du tribunal judiciaire de Perpignan
- Jean-David CAVAILLE, procureur de la République près le TJ de Perpignan
- Emmanuelle DEBILY, doyenne des juges d'instruction au TJ de Perpignan

COUR D'APPEL DE RIOM

- Laure LEHUGEUR, procureure adjointe près le TJ de Clermont-Ferrand
- Marie SIMBILLE, vice-présidente chargée de l'instruction au TJ de Clermont-Ferrand
- Agnès FARALDO, juge d'instruction TJ de Clermont-Ferrand
- Camille CHARME, juge d'instruction TJ de Clermont-Ferrand

ORGANISATIONS SYNDICALES DE MAGISTRATS

- Stéphanie CAPRIN, secrétaire nationale de l'union syndicale des magistrats (USM)
- Aurélien MARTINI, secrétaire général adjoint de l'USM
- Kim REUFLET, présidente du syndicat de la magistrature (SM)

ASSOCIATIONS

- Raphaël BALLAND, procureur près le TJ de Béziers, président de la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)
- Jean-Baptiste BLADIER, procureur près le TJ de Meaux, membre de la CNPR
- Marie-Céline LAWRISSZ, procureure près le TJ de Compiègne, membre de la CNPR
- Marion CAQUEL, vice-présidente chargée de l'instruction à la juridiction interrégionale du TJ de Lille, présidente de l'association française des magistrats instructeurs (AFMI)
- Frédéric MACE, juge d'instruction TJ Caen, vice-président de l'AFMI

ELUS LOCAUX

- Renaud BERETTI, maire d'Aix-les-Bains
- Frédéric LETURQUE, maire d'Arras, président de la communauté urbaine d'Arras
- Sandra TROCHIMARA, maire de Cayenne
- Thierry REPENTIN, maire de Chambéry, ancien ministre
- Christine DULAC-ROUGERIE, première adjointe au maire de Clermont-Ferrand
- Jérôme GODARD, adjoint au maire de Clermont-Ferrand chargé de la sécurité
- Louis ALLIOT, maire de Perpignan
- Frédéric BORT, directeur de cabinet du maire de Perpignan

Annexe n° 3 : Sigles

AFDI	Analyste à la fraude documentaire et à l'identité
APJ	Agent de police judiciaire
AVIP	Atteintes volontaires à l'intégrité physique
BAC	Brigade anti-criminalité
BADR	Brigade accidents et délits routiers
BAS	Bureau d'analyse et des statistiques
BCF	Brigade des chemins de fer
BCO	Bureau de coordination opérationnelle
BOE	Bureau des opérations et de l'emploi
BMR	Brigade mobile de recherche
BMRZ	Brigade mobile de recherche zonale
BST	Brigade spécialisée de terrain
BR	Brigade de recherche
BRI	Brigade de recherche et d'intervention
CA	Cour d'appel
CDSF	Centre départemental des stages et de la formation
CEA	Corps d'encadrement et d'application
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIC	Centre d'information et de commandement
CISP	Circonscription interdépartementale de sécurité publique
CLS	Contrat local de sécurité
CMP	Commission mixte paritaire
CODAF	Comité départemental anti-fraude
CNPR	Conférence nationale des procureurs de la République
CCOT	Cellule de coordination opérationnelle territoriale
CPN	Circonscription de police nationale
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Centre de rétention administrative
CRF	Centre régional de formation

CROP	Compagnie de réserve d'ordre public
CROSS	Cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants
CSATE	Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSP	Circonscription de sécurité publique
CT	Comité technique
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAJ	Division de l'appui judiciaire
DCRFPN	Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DDPAF	Direction départementale de la police aux frontières
DDPN	Direction départementale de la police nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DIDPAF	Direction interdépartementale de la police aux frontières
DILCOC	Division de lutte contre la criminalité organisée et complexe
DIP	Division de l'investigation de proximité
DIS	Division de l'investigation spécialisée
DNPJ	Direction nationale de la police judiciaire
DRCPN	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DTPJ	Direction territoriale de la police judiciaire
DTPN	Direction territoriale de la police nationale
DZPAF	Direction zonale de la police aux frontières
DZPJ	Direction zonale de la police judiciaire
DZPN	Direction zonale de la police nationale
DZSP	Direction zonale de la sécurité publique
ECOFI	Economiques et financières (affaires)
EMS	Etat-major de sécurité
ESI	Etranger en situation irrégulière
ETP	Equivalent temps plein
FII	Frontières et immigration irrégulière
FNOS	Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants

FTSI	Formateur aux techniques et à la sécurité en intervention
GAJ	Groupe d'appui judiciaire
GIR	Groupe interministériel de recherches
GPO	Groupe de partenariat opérationnel
GRA	Groupe de recherche et d'appui
IGPN	Inspection générale de la police nationale
ILE	Infraction à la législation sur les étrangers
JIRS	Juridictions interrégionales spécialisées
LIC	Lutte contre l'immigration clandestine
LOPMI	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
LRPPN	Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
MO	Maintien de l'ordre
OAPJ	Officier-adjoint chargé de la police judiciaire (gendarmerie)
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
OLTIM	Office de lutte contre le trafic illicite de migrants
OFAC	Office anti-cybercriminalité
OFAST	Office anti-stupéfiants
OM	Outre-mer
OPJ	Officier de police judiciaire
OS	Organisation syndicale
PAF	Police aux frontières
PATS	Personnels administratifs, techniques et scientifiques
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PJ	Police judiciaire
PSQ	Police de sécurité du quotidien
PTS	Police technique et scientifique
QRR	Quartier de reconquête républicaine
RH	Ressources humaines
RHFS	Ressources humaines, finances et soutien
RT	Renseignement territorial

SCRT	Service central du renseignement territorial
SD	Sûreté départementale
SDPTS	Service départemental de la police technique et scientifique
SGO	Service de gestion opérationnelle
SGR	Service de gestion des ressources
SIAT	Service interministériel d'assistance technique
SIDPJ	Service interdépartemental de police judiciaire
SIRASCO	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SLPJ	Service local de police judiciaire (dans les CPN)
SP	Sécurité publique
SPAFT	Service de la police aux frontières territorial
SPJ	Service de police judiciaire
SPP	Sûreté et paix publiques
SR	Section de recherches
SRPJ	Service régional de police judiciaire
SRPTS	Service régional de la police technique et scientifique
ST	Service territorial
STPJ	Service territorial de police judiciaire (dans les départements des outre-mer)
STRF	Service territorial du recrutement et de la formation
SU	Sûreté urbaine
TJ	Tribunal judiciaire
UJ	Unité judiciaire
UMR	Unité motocycliste régionale
UPS	Unité de police secours
USG	Unité de service général
USI	Unité de surveillance et d'intervention
VIF	Violences intrafamiliales
VP	Voie publique
VU	Violences urbaines
ZSP	Zone de sécurité prioritaire

