

UNIVERSITE PIERRE-MENDES-FRANCE
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE
GRENOBLE

Aurélien LLORCA



La Direction Centrale de la
Police Judiciaire :
*une police au service de la
Justice ?*

Séminaire "Crimes et Châtiments"
2000-2001

Sous la direction de Martine KALUSZYNSKI et de Jean-
Charles FROMENT

Sommaire

SOMMAIRE	1
-----------------------	----------

INTRODUCTION	5
---------------------------	----------

1. HISTOIRE ET ORGANISATION ACTUELLE DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE	6
2. LA PROCEDURE DE SAISINE DE LA DCPJ	9
3. PROBLEMATIQUE.....	11

I. DE LA JUDICIARISATION PROGRESSIVE DE L'ACTIVITE DE POLICE JUDICIAIRE : ASPECTS HISTORIQUES ET THEORIQUES	15
--	-----------

1. UN DROIT DIVISE POUR UNE POLICE DIVISEE : L'ACQUIS REVOLUTIONNAIRE.....	15
2. PETITE HISTOIRE DE "LA POLICE DE L'AMBIGUÏTE ET DU PARADOXE"	18
<i>A. La confusion des pouvoirs de police et de justice sous l'Ancien Régime</i>	<i>18</i>
<i>B. Les rapports police-justice de 1789 à 1958.....</i>	<i>19</i>
<i>C. Le Code de Procédure Pénale de 1958.....</i>	<i>21</i>
3. LE POUVOIR DU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE ET DU JUGE D'INSTRUCTION DE DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE ; LA QUESTION DE LA HIERARCHIE JUDICIAIRE.....	22
<i>A. Le procureur, directeur d'enquête.....</i>	<i>23</i>
<i>B. Le juge d'instruction et la commission rogatoire.....</i>	<i>24</i>
4. LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE PAR L'AUTORITE JUDICIAIRE DE L'ACTIVITE DE POLICE JUDICIAIRE : DEUXIEME INDICE DE SUBORDINATION HIERARCHIQUE	26
<i>A. Contrôle et surveillance disciplinaire</i>	<i>27</i>
<i>B. Notation et avancement, approche théorique</i>	<i>28</i>

II. DE LA CONDUITE DES ENQUETES DE POLICE JUDICIAIRE A LA DCPJ ; LE MAGISTRAT, UN VERITABLE DIRECTEUR D'ENQUETE ? ASPECTS THEORIQUES ET PRATIQUES..... 31

1. DE L'ABSTRACTION JURIDIQUE A LA REALITE DU TERRAIN : SAISINES DES SERVICES DE POLICE JUDICIAIRE ET CADRES JURIDIQUES DES ENQUETES	31
2. DE LA CONDUITE DES ENQUETES : LE MAGISTRAT, UN VERITABLE DIRECTEUR D'ENQUETES ? EXEMPLE DE LA GARDE A VUE ET DE L'INSTRUCTION	34
A. <i>Les prérogatives de l'autorité judiciaire dans la conduite des enquêtes : l'exemple de la garde à vue</i>	34
B. <i>Des pouvoirs d'enquête du juge d'instruction : une direction non avouée</i>	35
3. DE LA CONDUITE DES ENQUETES : LE MAGISTRAT, UN VERITABLE DIRECTEUR D'ENQUETES ? EXEMPLE DES ENQUETES DE POLICE JUDICIAIRE	37
A. <i>L'enquête de flagrance : une direction fonctionnelle et non opérationnelle</i>	38
B. <i>Les enquêtes d'initiative et leur cadre juridique : autonomie policière ?</i>	40
4. DE L'EXISTENCE D'UNE HIERARCHIE JUDICIAIRE POUR LES OPJ DE LA DCPJ : OPINIONS ET PERCEPTIONS POLICIERES.....	42
A. <i>De la perception difficile d'une éventuelle subordination hiérarchique</i>	42
B. <i>"Peut-on parler, au regard du Code de Procédure Pénale, de soumission hiérarchique en matière judiciaire ?"</i>	43

III. DU ROLE DE LA HIERARCHIE ADMINISTRATIVE AU SEIN DE LA DCPJ 47

1. UN POUVOIR HIERARCHIQUE SANS EQUIVOQUE	48
A. <i>Des dispositions du Code de Procédure Pénale</i>	48
B. <i>Dispositions réglementaires et perception de la hiérarchie</i>	49
2. DU ROLE OPERATIONNEL DE CETTE HIERARCHIE ADMINISTRATIVE A LA DCPJ : LA QUESTION DE "L'ECRAN" ET DE L'AUTONOMIE.....	52
A. <i>Un rôle de direction opérationnelle des services</i>	52
B. <i>Une hiérarchie administrative "écran" entre l'OPJ et l'autorité judiciaire ?</i>	54
3. "S'ELOIGNER DES MAGISTRATS POUR S'EN RAPPROCHER" : LES BREC ET LES BRI, STRUCTURES OPERATIONNELLES AUTONOMES	58

IV. DES RELATIONS ACTUELLES DCPJ - JUSTICE ET DES POSSIBILITES D'EVOLUTION : VERS UNE DCPJ AU MINISTERE DE LA JUSTICE ?.....	61
1. "C'ETAIT UNE CONNERIE ..." : L'AFFAIRE FOLL - HALPHEN, VUE PAR LES POLICIERS DE LA DCPJ	61
A. De "l'affaire" à la condamnation d'Olivier FOLL	61
B. "Si le juge est un petit cachottier ..." : la perception policière de "l'affaire".....	63
2. POUR UN MAINTIEN DU STATU QUO, GARANT DES LIBERTES PUBLIQUES.....	64
A. L'affaire FOLL - HALPHEN n'est qu'une exception sans précédent.....	64
B. Une organisation synonyme d'équilibre des pouvoirs à l'efficacité prouvée	65
3. CONSIDERATIONS POLICIERES EN CE QUI CONCERNE LEURS RELATIONS AVEC L'AUTORITE JUDICIAIRE : UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF	67
A. Des relations ponctuelles avec des interlocuteurs multiples.....	67
B. "Globalement, cela se passe très bien" : état des relations entre policiers de la DCPJ et magistrats.....	69
4. LA PROBLEMATIQUE DE LA REFORME : DES TENTATIVES ET DES PROJETS CONTESTES PAR LES POLICIERS ..	71
A. La question de l'éloignement géographique entre les services de la DCPJ et ceux du ministère de la justice.....	71
B. De l'opportunité pour le ministère de la justice de participer à l'organisation des services de la DCPJ	73
C. Les magistrats sont des "policiers frustrés"	75
 CONCLUSION	77
 REMERCIEMENTS	83

Introduction

La Justice et la Police sont indissociables ; Joseph FOUCHÉ, ministre de la Police générale sous le Directoire, affirmait d'ailleurs qu'elles ne pouvaient exister "ni l'une sans l'autre, ni entièrement confondues l'une avec l'autre"¹.

En effet, en réaction à l'arbitraire judiciaire dont souffrait l'ancien régime, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 proclama l'état de droit et la séparation des pouvoirs². En conséquence, le Code des délits et des peines du 3 brumaire An IV disposait que "la répression des délits exige l'action de deux autorités distinctes et incompatibles, celle de la police et celle de la justice". Ainsi, selon Frédéric STASIAK, "le Code de brumaire An IV a pris des pouvoirs à l'autorité judiciaire et des hommes à la force publique pour créer la notion de Police Judiciaire"³.

¹ Cité par Frédéric STASIAK, Maître de Conférences à Nancy 2, *in* Actes de la Table ronde "Justice et Police : quels rapports ?", Université de Nancy 2, 17 novembre 1997

² Article 16 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution"

³ *In* Actes de la Table ronde, *op. cit.*

1. Histoire et organisation actuelle de la Direction Centrale de la Police Judiciaire

Pourtant, ce n'est qu'en 1907 que la République française se voit réellement dotée d'un service de police entièrement dédié à l'activité de police judiciaire. Georges CLEMENCEAU, Président du Conseil et ministre de l'intérieur, a créé la police judiciaire en réponse à l'agitation délictueuse et criminelle qui marquait alors la "Belle époque". L'expansion rapide d'une criminalité de plus en plus mobile et de plus en plus violente, génératrice d'une insécurité croissante, ne pouvait être résorbée du seul fait de l'action conjointe de polices municipales morcelées et compétentes dans le seul cadre de leur commune, et d'une gendarmerie dépourvue d'hommes et de moyens ; d'autre part, il n'existait aucun organisme national centralisateur d'archives et de renseignements.

Devant l'ampleur médiatique prise par ce phénomène, Georges CLEMENCEAU, surnommé le "Tigre", fonde par un arrêté ministériel du 6 mars 1907 le "Contrôle Général des Services de Recherches Judiciaires" (CGSRJ), structure directement rattachée à la direction de la Sûreté Générale du ministère de l'intérieur. Le 30 décembre 1907, ces services de recherches judiciaires s'étoffent grâce à la création par décret de douze "Brigades Régionales de Police Mobile" (BRPM), qui couvrent tout le territoire national, surnommées les "Brigades du Tigre" ; d'ailleurs, les emblèmes de la police judiciaire et de ses offices centraux font toujours apparaître un Tigre⁴. Deux circulaires datées du 4 avril 1908, en provenance du Garde des Sceaux et du ministre de l'intérieur, précisent le statut et les missions de ces nouveaux services ; celle de Georges CLEMENCEAU détermine que le gouvernement "a voulu faire rechercher et poursuivre par des agents expérimentés se déplaçant rapidement, investis d'une compétence étendue, les malfaiteurs de toutes catégories auxquels l'extension et le perfectionnement des moyens de communication offrent de jour en jour des facilités plus grandes d'évasion et que trop souvent ne peuvent atteindre les polices locales, indépendantes les unes des autres, sans contact de commune à commune, enfermées dans d'étroites et infranchissables juridictions". En 1928, le gouvernement confie au CGSRJ la mission de coopération internationale en matière de

⁴ Cf. chacun des fonds de page de ce mémoire, à l'exception de la police judiciaire de la Préfecture de Police de Paris, qui ne relève pas directement de la DCPJ (v. *Infra*)

police judiciaire par la création du "bureau central national pour la France de l'Organisation Internationale de Police Criminelle - Interpol" ; en 1929, est créé le premier office central de police judiciaire, "l'Office central pour la répression du faux-monnayage". La création de la Police Nationale par le régime de Vichy le 23 avril 1941 complète le processus d'étatisation et de centralisation initié par la IIIème République, et organise de manière rationnelle l'institution policière. Le CGSRJ devient le Service de Police Judiciaire, tandis que les BRPM deviennent des Services Régionaux de Police Judiciaire (SRPJ), au sein desquels sont créés des services régionaux d'identité judiciaire. Les différents gouvernements de la Libération entérinent cette réforme, notamment par l'ordonnance du 16 novembre 1944 et le décret du 13 janvier 1947, la direction générale de la Police Nationale du régime de Vichy devenant la direction générale de la sûreté nationale de la IVème République. En 1949, un groupe de répression du banditisme (GRB) est créé dans chaque SRPJ, tandis qu'au niveau central sont institués en 1953 l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et en 1958 l'office central pour la répression de la traite des êtres humains.

En 1966, les remous provoqués par l'affaire "BEN BARKA"⁵ décident le législateur à mettre fin à la dualité entre la sûreté nationale et la préfecture de police de Paris en recréant, par la loi du 9 juillet 1966 puis par le décret du 29 septembre 1969, la direction générale de la Police Nationale. Par ailleurs, un décret du 15 février 1969 et un arrêté du 25 septembre 1971 instituent la Direction Centrale de la Police Judiciaire ; sont créés par la suite l'office central pour la répression du banditisme en 1973, l'office central de lutte contre le trafic de biens culturels en 1975⁶, l'office central pour la répression du trafic des armes, des munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires, biologiques et chimiques en 1982, l'office central pour la répression de la grande délinquance financière en 1990, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre en 1996, et enfin l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication⁷. Aux neuf offices centraux s'ajoute une multitude de divisions nationales et de brigades centrales, telle la Division Nationale Anti-Terroriste. Cette énumération de l'évolution de l'organigramme de la DCPJ démontre

⁵ Au cours de laquelle des policiers de la Brigade Mondaine de la Préfecture de Police de Paris avaient conduit l'opposant marocain dans une villa où il avait été torturé puis assassiné par les services secrets marocains

⁶ Cette dénomination date de 1996 (ancien office central pour la répression des vols d'oeuvres et d'objets d'art)

un effort constant d'adaptation des structures administratives aux évolutions du crime organisé sous toutes ses formes. Ses services sont actuellement organisés depuis le décret du 9 mai 1995 en quatre sous-directions : deux sont chargées de lutter contre la criminalité organisée (affaires criminelles et affaires économiques et financières), une sous-direction de la police technique et scientifique regroupe tous les différents supports et outils d'aide à l'enquête (laboratoires, fichiers, identité judiciaire), et enfin une sous-direction des liaisons extérieures est chargée de la coopération internationale, avec notamment une division des relations internationales regroupant les trois canaux de coopération internationale (Interpol, Schengen, Europol). Ces services centraux ont pour mission de centraliser des informations recueillies par tous les services de police, de gendarmerie et des douanes, de l'assistance technique aux enquêteurs, de la coopération internationale, et éventuellement des enquêtes. Ils regroupent un millier de fonctionnaires, dont 650 policiers.

Les services territoriaux de la DCPJ se composent d'une Direction Régionale de Police Judiciaire (DRPJ), compétente à Paris et dans sa petite couronne⁸, et de 19 Services Régionaux de Police Judiciaire (SRPJ) ; la DRPJ regroupe 3 300 fonctionnaires, dont 2 200 policiers, tandis que 3 100 agents se répartissent au sein des SRPJ, dont 2 300 policiers ; la quasi majorité des policiers présents dans les services de la direction centrale, de la direction régionale et des SRPJ sont des officiers de police judiciaire⁹, membres du corps de conception et de direction ou du corps de commandement et d'encadrement¹⁰.

Ainsi, avec au total près de 7 400 fonctionnaires, dont 5 150 policiers, l'ensemble des services de la DCPJ représente moins de 6 % des 135 715 agents du ministère de l'intérieur. Sa mission et son organisation actuelle sont fixées par l'arrêté ministériel du 9 mai 1995, complété par l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale qui dispose que : "service spécialisé à vocation nationale, la direction centrale de la police judiciaire a pour mission essentielle de lutter contre les formes organisées ou spécialisées de la criminalité et de la délinquance". Cette définition réglementaire impose deux remarques, concernant d'une part son domaine de lutte, qui n'est spécifiquement décrit par aucun texte, et d'autre part son rôle dans l'activité de police

⁷ Cf. organigramme de la DCPJ de l'annexe N°2 ; d'autre part, l'article D.8-1 du Code de Procédure Pénale énumère tous les offices centraux de la DCPJ

⁸ Hauts-de-seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne

⁹ Contrairement aux services de sécurité publique, où une large majorité de ses membres est issue du corps de maîtrise et d'application (gardien de la paix, brigadier, brigadier-chef et brigadier-major), assisté par des adjoints de sécurité, emplois-jeunes de la Police Nationale

¹⁰ Au sein de la DCPJ, la moyenne est d'un Commissaire pour vingt-cinq officiers de police

judiciaire, à laquelle ne font pas référence les textes réglementaires cités ; ces deux observations entrent donc dans le questionnement, plus global, de la saisine de la DCPJ par l'autorité judiciaire.

2. La procédure de saisine de la DCPJ

"Les services dits de police judiciaire ont été créés afin de lutter, sur l'ensemble du territoire, contre les manifestations les plus dangereuses de la criminalité"¹¹ ; or, comme le remarque même la brochure de présentation de la DCPJ, intitulée "La DCPJ et la lutte contre la criminalité organisée", le droit français ne définit ni la notion de crime organisé, ni celle de grande criminalité. Seule la circonstance aggravante de "bande organisée", qui peut qualifier certains crimes ou délits réalisés ou à l'état de tentative, est évoquée par le code pénal ; il est ainsi curieux qu'un service de police soit spécialisé dans un domaine qui n'est clairement déterminé ni par le code pénal, ni par le Code de Procédure Pénale. Car un homicide relève minoritairement, en France, de la grande criminalité, puisque les crimes de sang sont majoritairement commis par l'entourage familial ou sentimental de la victime ; par contre, une escroquerie, qui semblerait plus anodine, entrera dans le domaine de compétence de la DCPJ en raison, par exemple, de son ampleur internationale et du montant du préjudice.

Dès lors, au-delà de la difficulté à définir le terme de "grande criminalité", entre la gendarmerie nationale, et ses Sections de Recherche de plus en plus développées, et la police nationale, mais aussi entre les services de sécurité publique et les services de police judiciaire de la police nationale, il existe en France d'évidents problèmes de répartition des tâches entre les divers services de police. De plus, cette confusion est renforcée, voire même voulue, par le Code de Procédure Pénale : "Le procureur de la République et le juge d'instruction ont **le libre choix** des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires" (Article D.2, alinéa 3). Ce libre choix, uniquement

¹¹ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *Le droit de la police*, Litec, 1998, p. 124

restreint par les limites de compétence des OPJ, autorise donc le magistrat compétent à saisir un service d'une manière totalement arbitraire, donc évidemment subjective.

En corollaire à l'article D.2, l'article D.3, alinéa 2, dispose que "Le magistrat compétent apprécie souverainement [...] s'il y a lieu de dessaisir l'officier de police judiciaire qui a commencé l'enquête ou de lui laisser poursuivre pour tout ou partie les investigations". Donc aucun service de police ne s'impose à aucune affaire, seul le magistrat compétent est capable de juger si tel dossier peut être conduit par tel service, ou s'il faut au contraire dessaisir tel service au profit de tel autre ; à tout moment, le procureur de la République ou le juge d'instruction pourra à nouveau dessaisir le service nouvellement saisi pour en saisir un autre, comme il peut saisir plusieurs services différents¹² (police judiciaire, sécurité publique, gendarmerie), sur un même dossier, à condition que cela se fasse sur des actes différents¹³.

Malgré tout, l'article D.4 du Code de Procédure Pénale, en vigueur depuis le 25 janvier 1996, dispose que :

"Le magistrat fait appel aux officiers de police judiciaire relevant de la direction centrale de la police judiciaire [...], dans les cas de nécessité, en tenant compte des possibilités que procurent à l'officier de police judiciaire premier saisi sa rapidité d'intervention, ses sources d'information, sa connaissance de l'affaire et du milieu humain.

"Le concours de ces officiers de police judiciaire peut se révéler indispensable lorsque la poursuite de l'enquête exige :

- soit une compétence technique particulière notamment dans les domaines relevant des offices centraux de police judiciaire énumérés à l'article D.8-1 [...]

- soit des investigations internationales auprès d'offices ou d'organismes étrangers".

Ainsi, cet article semble vouloir privilégier la saisine de l'OPJ premier saisi en **invitant** le magistrat à ne saisir la DCPJ "qu'en cas de nécessité" ; car s'il est certes nécessaire d'éviter, par exemple, que l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants soit saisi à la moindre affaire "d'usage - revente", il apparaît par contre possible, et cela serait très préjudiciable à l'activité de police judiciaire, "qu'une affaire relevant indiscutablement de la compétence d'un office (important trafic de stupéfiants ou de fausse monnaie, par exemple)

¹² Dans la limite de l'article C.166 de l'instruction générale relative à la commission rogatoire, qui condamne la délivrance par un juge d'instruction de commissions rogatoires identiques et générales à la gendarmerie et à la police nationale

¹³ Dans ce cas, selon l'article C.311-2, le magistrat doit alors veiller à tout chevauchement d'intervention

soit confiée à un service de police ou de gendarmerie non spécialisé"¹⁴, qui n'ont ni les moyens techniques, ni la capacité juridique, ni l'habitude de conduire ce type d'enquête. Malgré tout, la gendarmerie nationale développe ses compétences en la matière, ayant par exemple développé en doublon de la police nationale un service de police technique et scientifique, l'Institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale, qui fait que l'on parle souvent "d'émulation" et de "concurrence" entre les services¹⁵.

En conséquence, en vertu de ces dispositions du Code de Procédure Pénale, le procureur de la République et le juge d'instruction ont un pouvoir discrétionnaire d'attribution des affaires, ce qui constitue en soi un aspect essentiel de direction de l'activité de police judiciaire. En effet, avoir la capacité juridique d'attribuer ou non des enquêtes aux services de la direction centrale de la police judiciaire peut s'assimiler à un pouvoir de vie ou de mort sur cette institution ; si, par exemple, on imagine une fronde judiciaire à l'encontre de la DCPJ, celle-ci serait alors condamnée à disparaître, puisque même les affaires dont elle se saisirait par une situation de flagrance¹⁶ pourraient lui être retirées par le procureur de la République compétent. La DCPJ, service spécialisé dans les grandes enquêtes de police judiciaire, n'existe donc qu'en raison des commissions rogatoires qui lui sont attribuées et des affaires qu'elles mènent et pour lesquelles elle n'est pas dessaisie.

3. Problématique

Ainsi, dès l'origine, il s'agissait pour Georges CLEMENCEAU, par la création des services de "recherches judiciaires", de "doter la France d'une police chargée de seconder l'autorité judiciaire dans la répression des crimes et des délits". De nos jours, "les articles 12 et 13 du Code de Procédure Pénale confient la direction de la police judiciaire au procureur de la République et la placent sous la surveillance du procureur général et le

¹⁴ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 433 ; les auteurs regrettent ainsi l'inexistence d'un devoir de saisine des offices centraux dans des cas qui seraient spécifiés par le Code de Procédure Pénale

¹⁵ A Paris, pourtant chasse gardée de la Préfecture de Police, l'enquête sur les faux électeurs du Ve arrondissement a été confiée à la Section de Recherche de Paris de la gendarmerie nationale

¹⁶ A propos de l'enquête de flagrance, voir *infra*

contrôle de la chambre de l'instruction"¹⁷ ; par ailleurs, la DCPJ, contrairement à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), consacre entièrement ses effectifs et ses moyens à la manifestation de la vérité judiciaire. Car si la DCSP possède au sein de ses commissariats de police des Unités d'Investigation et de Recherche, les officiers de police judiciaire qui y sont affectés sont, d'une part, souvent amenés à participer à des opérations de police administrative (maintien de l'ordre, police de proximité, etc.), et d'autre part, en matière judiciaire, leur quotidien est composé d'enquêtes de "faible" importance, au taux d'élucidation très faible, tels des vols, des agressions ou des dégradations, aux auteurs non-identifiés, réduisant ainsi au minimum la production d'actes de police judiciaire. Pour ces raisons, ce mémoire se focalise sur les relations entre l'autorité judiciaire et la DCPJ, seule direction centrale du ministère de l'intérieur dont l'activité, dans sa quasi totalité, entre dans le domaine de la police judiciaire.

Pourtant, cette direction centrale de la police judiciaire est l'une des quatre directions centrales de la direction générale de la police nationale, placée sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'intérieur, donc du gouvernement ; et si ce paradoxe se retrouve dans la quasi totalité des pays du monde, une affaire politico-judiciaire particulièrement importante¹⁸, impliquant la DCPJ, a mis à jour l'existence en France d'un débat sur le rattachement de la DCPJ au sein du ministère de la justice. En effet, en vertu des dispositions du Code de Procédure Pénale, qui codifie les relations notamment entre la police et la justice, le travail des policiers de la DCPJ doit se faire, comme tout travail de police judiciaire, en étroit contact avec les magistrats compétents ; lors de la phase des poursuites, le procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance, son adjoint dans certains parquets, et les substituts du procureur de la République sont alors les directeurs de l'activité de police judiciaire. Lorsqu'une instruction est ouverte, c'est alors le juge d'instruction qui dirige la police judiciaire à travers les commissions rogatoires et les réquisitions. L'article 15 du Code du 3 brumaire An IV affirmait que "l'action de la police précède essentiellement celle de la justice" ; mais depuis 1958, Christian MOUHANNA¹⁹ constate qu'au quotidien, la procédure pénale n'est pas l'addition du travail de deux entités opposées, la police et la justice, mais celui d'un ensemble d'acteurs, dont la coopération repose juridiquement sur le Code de Procédure Pénale. On s'interroge donc, à l'instar de

¹⁷ Circulaire CRIM 2000-01 E6 du 15 mars 2000

¹⁸ "L'affaire FOLL - HALPHEN", étudiée *infra*

Gilles LUCAZEAU, Procureur Général près la Cour d'Appel de Nancy, "sur les véritables justifications d'une séparation organique" entre la police judiciaire et l'autorité judiciaire²⁰ ; rattacher la DCPJ au ministère de la Justice, telle est aussi la revendication du Syndicat de la Magistrature, deuxième syndicat de magistrats en France.

Au premier abord, cette revendication d'un certain nombre de magistrats semble logique, car leurs arguments relèvent du bon sens et l'organisation institutionnelle des services de police judiciaire en France apparaît avant tout comme la conséquence d'un héritage subi et difficile à remettre en question plutôt que d'une organisation rationnelle synonyme d'efficacité. Mais au-delà de cette vision de la réalité véhiculée par ces magistrats, quelle approche ont les officiers de police judiciaire rattachés à la DCPJ de cette organisation ? Comment perçoivent-ils leurs rapports et leurs relations avec les magistrats ? Existerait-il de leur part une remise en question similaire de l'organisation institutionnelle actuelle du couple DCPJ - Justice ?

Le présent mémoire prétend étudier, **à travers une optique policière**, dans quelles conditions juridiques et pratiques évoluent actuellement les rapports entre les fonctionnaires de la DCPJ ayant la qualité d'officier de police judiciaire et les magistrats de la poursuite et de l'instruction, fonctionnaires du ministère de la Justice. Cet état des perceptions policières de leur rapport avec l'autorité judiciaire a été réalisé par le biais de quatre entretiens, reproduits en annexe²¹, auprès de policiers de différents grades et affectés à différents services, de manière à obtenir un aperçu au maximum représentatif des officiers de police judiciaire de la DCPJ et de ses antennes territoriales. De manière successive, ont été recueillis les propos d'un Commissaire de Police A., chef-adjoint d'un office central de la sous-direction aux affaires économiques et financières de la direction centrale de la police judiciaire, d'un Commissaire de Police B., chef de groupe²² à la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, d'un ancien inspecteur de Police C., alors affecté dans une antenne du Service Régional de Police Judiciaire de Versailles, désormais Commissaire de Police, chef de circonscription de sécurité publique, et enfin d'un Commissaire de Police D., chef de brigade dans un Service Régional de Police

¹⁹ In C. MOUHANNA, W. ACKERMANN, "Une justice à deux : la procédure pénale au quotidien", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, N°22, 4e trimestre 1995

²⁰ In Actes de la Table ronde, *op. cit.*

²¹ Cf. Annexe N°4

²² Par ordre croissant d'importance, les services opérationnels de police sont constitués en unité, groupe, brigade, service et direction

Judiciaire, et membre de la Commission "Justice" au Syndicat des Commissaires et Hauts-Fonctionnaires de la Police Nationale.

Ce mémoire repose donc, dans sa majeure partie, sur leur expérience professionnelle, leur approche en tant que praticiens de la procédure pénale en rapport constant avec l'autorité judiciaire, leur perception personnelle de leur propre travail de police judiciaire, mais aussi sur le rapprochement entre leurs propos et le cadre juridique de leur mission de police judiciaire.

Dès lors, par une étude, dans un premier temps, de l'environnement juridique encadrant les rapports entre la direction centrale de la police judiciaire et l'autorité judiciaire, puis par la mise en relief de cette approche théorique avec l'observation pratique du travail de police judiciaire, ce mémoire se propose donc d'apporter, par cette approche institutionnelle et policière des relations DCPJ - Justice, une réponse à la problématique suivante :

Peut-on affirmer, au regard du fonctionnement actuel des services centraux et territoriaux de police judiciaire du ministère de l'intérieur, que la Direction Centrale de la Police Judiciaire est une "police" au service de la Justice ?

I. De la judiciarisation progressive de l'activité de police judiciaire : aspects historiques et théoriques

1. Un droit divisé pour une police divisée : l'acquis révolutionnaire

Le terme "police", issu du grec ancien *polis*, possède deux acceptions, l'une extensive et l'autre restreinte. La première est proche de la signification antique de ce vocable, qui comprend à l'instar de la *policy* anglaise l'ensemble de l'administration de la chose publique. La seconde, plus restrictive, correspond à la définition la plus répandue, la police étant l'institution destinée à maintenir l'ordre ; cette usage du terme apparaît au XV^{ème} siècle, dans un certain nombre d'ordonnances royales.

Mais le droit français, depuis le Code du 3 brumaire an IV introduit par les Révolutionnaires, est divisé en deux branches : le droit public et le droit privé. Dès lors, au mépris de la réalité d'une force publique agissant au quotidien pour assurer l'ordre public, cette division du droit a entraîné une égale distinction de l'activité de police entre police administrative et police judiciaire.

La police administrative est l'action des autorités de police qui prennent des règlements afin d'assurer l'ordre public (ministre, préfet, maire) ; il s'agit d'une police normative, pour laquelle les forces de police sont de simples agents d'exécution de décisions individuelles ou réglementaires. Selon le tribunal des conflits, dans un arrêt du 19 octobre 1998, la police administrative est ainsi "chargée de préserver la sécurité des citoyens et l'ordre public". La police judiciaire est l'action des forces de police travaillant à la finalité de la manifestation de la vérité judiciaire²³ ; selon le Code de Procédure Pénale de 1958, il s'agit de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Ainsi, pour reprendre la formulation du Code du 3 brumaire An

²³ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *Le droit de la police*, Litec, 1998, p. 2

IV, "la police se divise en police administrative et police judiciaire. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu. Elle tend principalement à prévenir les délits. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir".

Or cette séparation trouve ses limites dans le simple fait que l'infraction au Code Pénal constitue souvent un trouble à l'ordre public ; lorsque l'officier de police judiciaire (OPJ) recherche l'auteur d'une infraction, il travaille certes à la manifestation de la vérité judiciaire, mais avant tout à la résorption du trouble à l'ordre public²⁴.

Il en est ainsi de l'exemple de la prise d'otage ou du forcené, deux situations de crise où la flagrance du crime ou de l'infraction supposerait le déplacement d'officiers de police judiciaire qui agiraient sous la direction du procureur de la république, voire même du juge d'instruction, mais où, dans un certain nombre de cas, la situation est prise en charge par le pouvoir exécutif, soit à travers le préfet, soit sur intervention directe du ministre de l'intérieur²⁵. On considère en effet que ces événements constituent de graves troubles à l'ordre public qu'il faut résorber, et c'est à ce titre qu'interviennent des groupes d'intervention spécialisés sur ordre de leur hiérarchie (le Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale - GIGN - ou l'unité de Recherche, Assistance, Intervention et Dissuasion - RAID - de la Police Nationale) ; mais ces groupes peuvent aussi être requis par l'autorité judiciaire.

Ainsi, cette division du droit, qui justifie à son origine une séparation entre juridictions administratives et juridictions judiciaires, s'est reproduite à l'identique au sein de l'institution policière, d'où l'existence d'une police à la hiérarchie, *a priori*, bicéphale. Celle-ci se manifeste aujourd'hui par l'existence d'un ministère de l'intérieur auquel est rattachée une Direction Générale de la Police Nationale²⁶, de laquelle dépend la Direction Centrale de la Police Judiciaire ; or les magistrats en charge des poursuites et de l'instruction, fonctionnaires rattachés au ministère de la justice, exercent leurs prérogatives de recherche de la vérité judiciaire, en dehors des actes qu'ils effectuent eux-mêmes, par le biais d'officiers de police judiciaire placés au regard des dispositions du Code de Procédure Pénale sous leur direction. Un OPJ peut ainsi recevoir des ordres, dans le respect des

²⁴ *Id.*, p. 3

²⁵ Le ministre de l'intérieur du gouvernement JUPPE, Charles PASQUA, avait ainsi pris le commandement des forces de police à Neuilly, lors d'une prise d'otage dans une école maternelle

sphères de compétence des uns et des autres, soit de sa hiérarchie administrative, soit de l'autorité judiciaire.

²⁶ Cf. organigramme de l'annexe N°1

2. Petite histoire de "la police de l'ambiguïté et du paradoxe"²⁷

Cette expression du juriste PICARD reflète ainsi la réalité historique de la mise en œuvre en France de la coercition au service de la norme juridique. Si protéger et rétablir l'ordre public est l'une des fonctions du pouvoir exécutif, pour laquelle il dispose d'une force constituée - la police -, la fonction judiciaire doit pour sa part "réprimer ceux qui transgressent l'ordre public"²⁸, et à cet effet la police y apporte sa collaboration. Le philosophe PASCAL disait :

"La justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique ... Il faut donc mettre ensemble la justice et la force [...]".

Ainsi, l'histoire de la police est certes celle de l'évolution des structures, des services et des missions de police, mais aussi et surtout celle des rapports entre l'institution judiciaire et la police. L'existence *a priori* d'une hiérarchie bicéphale se doit donc d'être suffisamment réglementée pour pouvoir fonctionner dans le respect des prérogatives des uns et des autres. L'imbrication croissante entre police et justice est ainsi avant tout le fait de la codification de ces rapports, et de l'effective application de ces codes : il s'agit de la judiciarisation de l'activité de police.

A. La confusion des pouvoirs de police et de justice sous l'Ancien Régime

Avant la révolution française de 1789, la notion de police judiciaire n'existe guère, car le système en vigueur est celui de la confusion des pouvoirs : le Prévôt de Paris, assisté par des Commissaires au Châtelet, institué en 1260 par Saint Louis, est une autorité de police mais il prononce aussi des jugements. Mais en 1526, le roi adjoint au prévôt royal de Paris un Lieutenant de robe courte, assisté d'archers, chargé du maintien de l'ordre et de la

²⁷ E. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse, LGDJ, 1984, p. 140-141

²⁸ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 9

recherche et la capture des malfaiteurs ; cette esquisse de séparation est complétée par l'Edit d'Amboise de 1572, qui prône la séparation des fonctions de police et de justice, puis par la création en 1586 par Henri III des Commissaires de Police de province.

La création de la charge de Lieutenant de Police par un édit du 15 mars 1667 constitue une étape importante dans l'histoire de la police en France ; en effet, le "chef de la police de la capitale" dirige l'activité des Commissaires au Châtelet et, dès 1709, des inspecteurs de Police. Il est responsable de l'ordre public, investi de la mission de police judiciaire, faisant office de magistrat instructeur et de juge en cas de flagrant délit ; la Grande Ordonnance criminelle de 1670, ancêtre du Code d'instruction criminelle de 1808 et du Code de procédure pénale de 1958, consacre certes la division du procès pénal en trois phases (information, instruction, jugement), mais ne met pas un terme à la confusion de pouvoirs.

Ainsi, à la veille de la révolution, la police et la justice souffrent, au détriment du pouvoir royal, d'une part des conflits incessants entre l'autorité municipale, les parlements, le seigneur local, et le représentant du pouvoir royal, et d'autre part, malgré les édits promulgués, de la confusion entre les fonctions de police et de justice.

B. Les rapports police-justice de 1789 à 1958

L'énonciation du principe de séparation des pouvoirs par MONTESQUIEU, dans *L'esprit des lois*, s'affirme donc en opposition à la confusion des pouvoirs caractérisant la monarchie absolue et ses institutions, police et justice incluses. Dès lors, le Code du 3 brumaire An IV²⁹, produit de la législation révolutionnaire, fondée sur ce principe de séparation, énonce que "la répression des délits exige l'action de deux autorités distinctes, celle de la police et celle de la justice, l'action de la police précédant essentiellement celle de la justice". Il en résulte que l'activité de police judiciaire relève de l'institution policière, qui ne peut être confondue avec l'autorité judiciaire ; les révolutionnaires, d'un certain côté, ne remettent donc pas en cause les rapports théoriques entre police et justice institués par

²⁹ Ce code a introduit la distinction entre police administrative et police judiciaire (v. *supra*)

l'ancien régime. Par contre, désormais, plus aucune autorité de police ne possède les attributions d'une juridiction.

Le Code d'instruction criminelle de 1808 suit cette même voie, tout en complexifiant ces rapports : l'effort de codification est certes sans précédent, mais ce code comporte aussi de graves lacunes et des dispositions inapplicables³⁰, et c'est alors en marge de la loi que se développe un certain nombre d'actes (dont l'enquête préliminaire, dite alors "officieuse") et de délégations de pouvoirs. Le code dispose par ailleurs que la police judiciaire est chargée de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, en rassembler les preuves et en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir³¹ ; la police judiciaire "est exercée sous l'autorité des cours impériales" (art. 9) par des "Officiers de police judiciaire", même si cette autorité se réduisait avant 1935 aux seuls procureurs, le juge d'instruction ne pouvant avant cette date déléguer de pouvoirs à un policier³². Ces OPJ sont des "officiers auxiliaires du procureur", et si le terme de direction n'est pas explicitement énoncé, c'est que "[la chose] allait sans dire au seul vu des pouvoirs conférés au procureur sur ses auxiliaires"³³. Mais ces OPJ sont en nombre réduit et la grande majorité des policiers et des gendarmes n'a pas cette qualité ; dès lors, pour palier cette carence en officiers de police judiciaire, les enquêtes de police judiciaire sont menées en toute illégalité par des non-OPJ.

Malgré ce premier effort important de judiciarisation, ce code d'instruction criminelle demeurera amplement inadapté, inappliqué et donc transgressé par les régimes successifs des premier et second Empires, de la Restauration et des seconde et troisième Républiques, même si souvent les failles juridiques de ce code n'étaient qu'un prétexte à la mainmise politique sur le couple police-justice. La justice impériale, à l'image de la justice royale, souffrait d'un manque total d'indépendance, que l'on retrouvera certes quelque peu atténué sous les différentes Républiques, tandis que la police développait ses activités de renseignement politique et de maintien de l'ordre dans le but de protéger des régimes aux fondations très fragiles.

³⁰ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 22

³¹ Le Code de Procédure Pénale de 1958 reprendra les grandes lignes de cette définition (v. *infra*)

³² Ce qui sera institué en 1935 par la commission rogatoire (C.R.)

³³ LAMBERT, *Précis de police judiciaire selon le nouveau code comparé à l'ancien*, Desvigne, 1959, p. 39, cité par A. DECOCQ, *op. cit.*, p. 23

C. Le Code de Procédure Pénale de 1958

Le nouveau code régissant l'application du droit pénal par les institutions policières et judiciaires révolutionne en de nombreux points le procès pénal (garanties accrues pour la défense, réglementation de l'enquête préliminaire, etc.), ce qui implique aussi le changement d'un certain nombre de dispositions réglementant les rapports police-justice.

En premier lieu, la séparation stricte entre l'enquête de police (effectuée par la police sous la direction du procureur de la république) et l'instruction (effectuée par le juge d'instruction), permet une meilleure appréhension des sphères de compétence de chacun.

- Article 12 du Code de Procédure Pénale : "La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre".

- Article 14 du Code de Procédure Pénale : "Lorsqu'une information est ouverte, [la police judiciaire] exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions".

Dès lors, une lecture stricte du Code de Procédure Pénale donne un pouvoir de **direction** au procureur de la République³⁴ et au juge d'instruction³⁵ de la police judiciaire. Or cette activité de police judiciaire est par ailleurs définie par ce même article 14 du Code de Procédure Pénale : "elle est chargée [...] de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs". Ainsi, les officiers de police judiciaire ne sont placés sous la direction des procureurs et juge d'instruction que dans le cadre strictement limité de cette mission, ce qui exclu toute activité de police administrative, pour laquelle la hiérarchie policière du ministère de l'intérieur est alors la seule compétente. Ainsi, un chef de service de police judiciaire n'est pas tenu de communiquer au parquet les renseignements laissant envisager la commission d'un crime puisqu'il s'agit de **prévention**, donc de police administrative.

D'autre part, de par notre sujet, les OPJ auxquels nous ferons ici référence sont les "les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police ;

³⁴ Représentant du ministère public près le tribunal de grande instance, la cour d'assises instituée au siège du tribunal, et auprès du tribunal de police (Article 39 du Code de Procédure Pénale)

³⁵ "Chargé de procéder aux informations" (Article 49 du Code de Procédure Pénale) après "avoir été saisi par un réquisitoire du procureur de la République ou par une plainte avec constitution de partie civile" (Article 51 du Code de Procédure Pénale)

les fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement de la police nationale³⁶, définis par l'article 16 du Code de Procédure Pénale, affectés à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) de la direction générale de la police nationale (DGPN).

3. Le pouvoir du procureur de la République et du juge d'instruction de direction de la police judiciaire ; la question de la hiérarchie judiciaire

Outre les articles 12 et 14, qui énoncent d'une manière générale ce pouvoir de direction, un certain nombre d'articles du Code de Procédure Pénale complète de façon précise cet énoncé en spécifiant notamment les devoirs de la police judiciaire envers l'autorité judiciaire. Ces devoirs sont, à l'image de l'article R.1 du Code de Procédure Pénale, sans équivoque : "Les officiers de police judiciaire, à l'occasion d'une enquête ou de l'exécution d'une commission rogatoire, ne peuvent solliciter ou recevoir des ordres ou instructions **que** de l'autorité judiciaire dont ils dépendent³⁷".

Le *Code annoté de déontologie policière*³⁸ renforce cette approche de subordination puisque page 58, le commentaire relatif à l'article 4³⁹ est intitulé "l'organisation hiérarchique bicéphale". Les auteurs relèvent que si dans le cadre de leurs missions administratives, les fonctionnaires dépendent uniquement du ministère de l'intérieur, "en revanche, pour l'exercice des missions de police judiciaire, les fonctionnaires de la police nationale à condition qu'ils aient la qualité d'agents ou d'officiers de police judiciaire **dépendent du ministre de la Justice, Garde des Sceaux**"⁴⁰.

³⁶ Appartiennent au corps de commandement et d'encadrement les lieutenants, capitaines et commandants de police (anciennement appelés inspecteurs, inspecteur principaux et inspecteurs divisionnaires) ; on parle aussi du Corps des Officiers de police

³⁷ Selon l'article 30 du Code de Procédure Pénale, abrogé en 1993, en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, les préfets de département et le préfet de police pouvaient prendre la direction des enquêtes, au détriment de l'autorité judiciaire compétente

³⁸ PORRA, PAOLI, *Code annoté de déontologie policière*, LGDJ, 1991

³⁹ "La police nationale est organisée hiérarchiquement sous réserve des règles posées par le Code de Procédure Pénale en ce qui concerne les missions de police judiciaire ; elle est placée sous l'autorité du ministère de l'intérieur" (Titre préliminaire, Article 4 du Code de déontologie de la police nationale)

⁴⁰ Nous verrons *infra* que cette phrase est maladroitement formulée puisque juridiquement erronée

A. Le procureur, directeur d'enquête

Dans un premier temps, ce pouvoir de direction du procureur de la République s'exprime par un contrôle total de l'information relative à l'activité de police judiciaire de ses services ; il semble en effet évident que l'exercice d'une direction ne peut se faire sans une information adéquate. Ainsi, l'article 19 du Code de Procédure Pénale dispose que "les OPJ sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance", corrélativement à l'article 17 du même code qui dispose que les OPJ "reçoivent les plaintes et dénonciations". Ces articles n'ont ici que peu d'intérêt dans le sens où les OPJ rattachés à la DCPJ, au regard de la spécificité de ses missions⁴¹, n'ont pas pour obligation de recevoir les plaintes et dénonciations. Par contre, l'article D.3 du Code de Procédure Pénale rappelle que cette connaissance par l'OPJ de crimes et délits peut se faire dans une situation de flagrance (crime flagrant ou flagrant délit) : "dès qu'il est informé d'un crime ou d'un délit flagrant, l'officier de police judiciaire local prévient le procureur de la République". Les fonctionnaires de la DCPJ auront plus souvent connaissance d'une infraction par ce moyen là que par la réception d'une plainte.

Par ailleurs, l'obligation faite par ce même article 19 de faire parvenir directement les procès-verbaux qu'ils ont dressés, suite au dépôt de plainte, découle du principe de l'opportunité des poursuites : selon l'article 40 du Code de Procédure Pénale, "le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner". Ainsi, le travail de la DCPJ et de ses services régionaux peut se faire en amont, pour permettre au procureur de la République de prendre en connaissance de cause sa décision de poursuivre ou non, dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire conduites sous la direction de celui-ci, et en aval, suite à l'ouverture d'une instruction.

Ce pouvoir de poursuivre ou non implique donc la direction des enquêtes de police judiciaire ; l'article 41 précise cette attribution et rend plus explicite le pouvoir de direction des services de police judiciaire : "Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A

cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal". Formulées autrement, ces dispositions supposent la direction des APJ et OPJ à travers des ordres tendant à la production d'actes précis, que le procureur de la République **estime** nécessaires à la manifestation de la vérité judiciaire. Il s'agit donc, *a priori*, d'un pouvoir de direction impliquant une relation hiérarchique entre APJ, OPJ et le procureur de la République⁴².

Cette relation *a priori* hiérarchique résulte aussi de l'obligation faite aux "officiers de police judiciaire [de] rendre compte de leurs diverses opérations à l'autorité judiciaire dont ils dépendent sans attendre la fin de leur mission" (article R.2 du Code de Procédure Pénale) ; cela suppose un contact régulier entre le procureur et les OPJ, le procureur de la République demandant que soit effectué un certain nombre d'actes et les OPJ l'informant de l'avancée de ses demandes.

Il apparaît donc évident à la lecture des dispositions du Code de Procédure Pénale que les règles juridiques régissant les relations entre la DCPJ et la justice, et entre la police et la justice plus globalement, semblent donc instituer *a priori* un rapport de chef à subordonné, caractérisant ainsi une relation hiérarchique.

B. Le juge d'instruction et la commission rogatoire

Le juge d'instruction, "chargé de procéder aux informations" (article 49 du Code de Procédure Pénale), est saisi soit par un réquisitoire du procureur de la République, soit par une plainte avec constitution de partie civile, selon l'article 51 du Code de Procédure Pénale. Ce même article précise que "le juge d'instruction a, dans l'exercice de ses

⁴¹ Cf. l'introduction de ce mémoire

⁴² Si la relation hiérarchique entre le corps de commandement et d'encadrement (les lieutenants, capitaines, et commandants de police, qui sont officiers de police judiciaire en vertu de l'article 16 du Code de Procédure Pénale) et le corps de maîtrise et d'application (gardiens de la paix et gradés, agents de police judiciaire en vertu de l'article 20 du Code de Procédure Pénale) résulte du règlement général d'emploi de la police nationale du 4 septembre 1996, qui dispose que les fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement "assurent le commandement des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application", la relation entre OPJ et APJ est, par contre, régie par l'article 20 du Code de Procédure Pénale : "les agents de

fonctions, le droit de requérir directement la force publique". Or l'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crimes et facultative, sauf pour les mineurs, en matière de délits⁴³ (article 79 du Code de Procédure Pénale), ces dispositions permettant de réserver aux juges d'instruction les affaires les plus graves ou les plus complexes. En conséquence de cette gravité et de cette complexité, il est courant que les commissions rogatoires des juges d'instruction soient délivrés aux services de police les plus spécialisés et les plus habitués à ce genre d'enquête, c'est à dire à la DCPJ ou à ses antennes régionales, les SRPJ et la DRPJ.

D'autre part, comme la DCPJ ne reçoit pas directement les plaintes, et comme ses services n'interviennent pas en matière de police-secours, les enquêtes de police judiciaire que sont l'enquête préliminaire et l'enquête de flagrance demeurent minoritaires ou réservées à certains services ; dès lors, le cadre juridique dans lequel évolue le plus souvent les fonctionnaires de la DCPJ est la commission rogatoire.

La commission rogatoire est "un acte par lequel un juge d'instruction délègue ses pouvoirs [...] à un officier de police judiciaire, à l'effet de faire procéder à sa place à un ou plusieurs actes d'information"⁴⁴. Le Code de Procédure Pénale dispose ainsi que "si le juge d'instruction est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire afin de leur faire exécuter tous les actes d'information nécessaires" (article 81 du Code de Procédure Pénale, alinéa 4). La circulaire relative à l'application de cet article énumère les cas d'impossibilité caractérisée nécessitant la délivrance d'une commission rogatoire : actes qui ne peuvent être accomplis, en règle générale, "que par des officiers de police judiciaire, tels que missions de surveillance ou de recherche, [ou] quand ces opérations nécessitent des moyens matériels dont le juge d'instruction ne dispose pas".

Ces commissions rogatoires peuvent être ou non détaillées, ce qui suppose deux types d'enquête : soit le juge d'instruction énumère les opérations de police judiciaire à conduire par le service auquel a été attribuée la commission rogatoire (telle perquisition à tel domicile, telle audition de telle personne), auquel cas l'OPJ n'est réellement qu'un exécutant ; soit la commission rogatoire est donnée pour tous les actes à accomplir se

police judiciaire ont pour mission : de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire".

⁴³ Seuls 8 % des délits font l'objet d'une instruction : il s'agit quasi exclusivement de délits commis par des mineurs, qui sont obligatoirement instruits, et les délits économiques et financiers graves et complexes, puisque la qualification de crime en matière économique et financière n'existe pas

rattachant à la répression de l'infraction, auquel cas l'OPJ peut procéder aux perquisitions, garde à vue, saisies, auditions, etc., qu'il juge nécessaires à la manifestation de la vérité, au même titre que le juge d'instruction, cette instruction se devant d'être "à charge et à décharge" (article 81 du Code de Procédure Pénale, alinéa 1). Cependant, certains actes ne peuvent pas être délégués à l'officier de police judiciaire : interrogatoire et confrontation du mis en examen, audition du témoin assisté, de la partie civile, ou de toute personne nommément visée par une plainte avec constitution de partie civile, à moins que ceux-ci ne le demande, la désignation d'experts au cours de l'instruction, et surtout la délivrance des mandats de comparution, d'amener et d'arrêt. Enfin, c'est le juge d'instruction et lui seul qui délivre au juge des libertés et de la détention, depuis le 1er janvier 2001, l'ordonnance aux fins de placement en détention provisoire du mis en examen.

Donc le Code de Procédure Pénale consacre un évident pouvoir de direction du juge d'instruction sur l'OPJ auquel a été délivré une commission rogatoire, direction d'autant plus marquée qu'il s'agit des propres pouvoirs du juge qui lui sont délégués ; d'autre part, cette direction est accentuée du fait de pouvoirs propres de premier plan que le juge d'instruction ne peut déléguer.

Enfin, le juge d'instruction a par ailleurs un pouvoir de **réquisition** des officiers de police judiciaire pour toute opération pour laquelle il les jugerait nécessaires. Il ne s'agit pas d'une délégation judiciaire, mais d'une réquisition aux fins d'une assistance à apporter au magistrat : si un juge d'instruction a besoin d'assistants pour une perquisition⁴⁵, il fera appel aux OPJ de son choix pour qu'ils puissent l'assister dans le cadre de son instruction.

4. Le contrôle et la surveillance par l'autorité judiciaire de l'activité de police judiciaire : deuxième indice de subordination hiérarchique

⁴⁴ In J. LARGUIER, *Procédure Pénale*, Dalloz, 2001, p. 184

⁴⁵ Cet exemple fait référence à l'affaire "FOLL - HALPHEN", étudiée *infra*

A. Contrôle et surveillance disciplinaire

Montesquieu a écrit que "tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser" ; pour cela, la contrainte étatique sur les personnes et sur les choses est strictement encadrée juridiquement. L'autorité judiciaire ayant le monopole en matière de protection de la liberté individuelle⁴⁶, et en fonction des nombreuses prérogatives définies *supra*, c'est en toute logique que l'autorité judiciaire se doit de contrôler l'activité de police judiciaire. Frédéric STASIAK⁴⁷ avance lui aussi ce caractère logique de la surveillance et du contrôle de la justice sur la police, "dans la mesure où l'autorité judiciaire est garante des libertés individuelles et que l'activité de police suppose, par le recours éventuel à la contrainte, un risque pour ces libertés individuelles".

Tout d'abord, un fonctionnaire de police ne peut se prévaloir de sa qualité d'officier de police judiciaire qu'en vertu d'une décision du procureur général⁴⁸ l'y habilitant personnellement (article 16, alinéa 4 du Code de Procédure Pénale). C'est à dire que tous les fonctionnaires de police énumérés par l'article 16 du Code de Procédure Pénale, du plus haut de la hiérarchie policière (inspecteurs généraux, contrôleurs généraux), en passant par le "directeur ou sous-directeur de la police judiciaire relevant du ministère de l'intérieur" (il s'agit du directeur central de la police judiciaire et de ses adjoints), les autres sous-directeurs de police active, jusqu'aux commissaires de police et membres du corps de commandement et d'encadrement (lieutenants, capitaines et commandants de police), ne pourront exercer leur qualité d'officier de police judiciaire que s'ils ont été personnellement habilités par le procureur général de la Cour d'appel de leur ressort territorial.

D'autre part, le Code de Procédure Pénale dispose par son article 38 que "les officiers et agents de police judiciaire sont placés sous la surveillance du procureur général" ; la mise en oeuvre de cette attribution se fait par la tenue d'un dossier individuel pour chaque OPJ du ressort de la Cour d'Appel, par la sanction des fautes professionnelles commises par des officiers de police judiciaire dans l'exercice de leur mission judiciaire, et par un devoir de prévenir tout renouvellement de ces fautes ; le procureur général dispose pour cela de l'article 16, dernier alinéa, du Code de Procédure Pénale.

⁴⁶ Décision du Conseil Constitutionnel n°76-75 DC du 12 janvier 1977

⁴⁷ In Actes du colloque, *op. cit.*

⁴⁸ Le procureur général représente le ministère public auprès de la Cour d'Appel

Enfin, le procureur général exerce une surveillance des opérations exercées dans le cadre de l'enquête préliminaire (article 75 du Code de Procédure Pénale), toute infraction ou indice d'infraction entraînant une saisine par le procureur général de la chambre de l'instruction.

En effet, si le procureur général surveille la police judiciaire, la chambre de l'instruction a pour sa part comme fonction le contrôle de l'exercice de la police judiciaire. "La chambre de l'instruction exerce un contrôle sur l'activité des fonctionnaires civils et des militaires, officiers et agents de police judiciaire, pris en cette qualité" (article 224 du Code de Procédure Pénale). Selon un arrêt du 4 mai 1988 de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, "cette juridiction est compétente pour prendre, sous le contrôle de la Cour de cassation, les décisions disciplinaires prévues par l'article 227 du Code de Procédure Pénale". Mais suite à ce contrôle, c'est à nouveau au procureur général de saisir, s'il y a lieu, la juridiction pénale en cas de présomption d'infraction au Code pénal. Enfin, la loi du 15 juin 2000, dite "loi GUIGOU", permet désormais d'associer l'inspection générale des services judiciaires au service compétent lors d'une enquête administrative relative au comportement d'un officier ou agent de police judiciaire ; de plus, ces enquêtes peuvent être directement ordonnées par le Garde des Sceaux, et alors confiées à un magistrat.

L'autorité judiciaire a donc un pouvoir d'enquête et de sanction disciplinaire qui se superpose au régime disciplinaire établi au sein du ministère de l'intérieur, le retrait ou la suspension de la qualité d'officier de police judiciaire étant considérés comme des mesures "d'administration de la justice"⁴⁹. C'est donc à ce double régime disciplinaire que sont soumis tous les fonctionnaires OPJ de la DCPJ, cet élément semblant caractériser l'existence effective de la soumission de la police judiciaire à une double hiérarchie, administrative et judiciaire.

B. Notation et avancement, approche théorique

⁴⁹ Arrêt du 13 janvier 1998 de la Chambre criminelle de la Cour de cassation

L'article 19-1 dispose que "la notation par le procureur général⁵⁰ de l'officier de police judiciaire habilité est prise en compte pour toute décision d'avancement". La circulaire du 1er mars 1993 précise ainsi la volonté du législateur qui, par cet article, voulait "renforcer l'effectivité des pouvoirs de direction, de surveillance et de contrôle que les autorités judiciaires tiennent de la loi sur l'activité des officiers de police judiciaire". L'introduction par la loi du 4 janvier 1993 de cette notation judiciaire, qui est "portée à la connaissance de l'officier de police judiciaire", mais qui est aussi communiquée "à l'autorité administrative [...] dont relève l'officier de police judiciaire", a été renforcé par un décret du 28 décembre 1998, intitulé "de la notation et du contrôle de l'activité judiciaire des officiers de police judiciaire". Cinq nouveaux articles ont ainsi été ajoutés au Code de Procédure Pénale (de l'article D.44 au D.47), car, "à l'évidence, le soin particulier apporté à la procédure de notation par le procureur général constitue une des voies privilégiées permettant à l'autorité judiciaire d'exercer son pouvoir de surveillance", car "la notation des officiers de police judiciaire tient une place centrale entre la direction et le contrôle de la police judiciaire"⁵¹.

A la vue de telles ambitions et de telles dispositions juridiques, il apparaît que la carrière d'un officier de police judiciaire à la DCPJ est étroitement liée, d'une part, à sa notation administrative, déterminée par son chef de service, et d'autre part à sa notation judiciaire, qui s'échelonne de 0 à 5, et qui est déterminée par le procureur général après avis du procureur de la République, mais aussi "après avoir recueilli les observations", entre autres, des juges d'instruction et juges pour enfant. Dès lors, en matière de carrière des OPJ au sein de la Police Nationale, les hiérarchies administratives et judiciaires possèdent, au regard des textes, le même poids.

♦ Ainsi, telle est la réalité juridique relative à l'emprise de la justice sur la police judiciaire, qui encadre théoriquement les rapports qu'entretiennent la direction centrale de la police judiciaire et ses antennes régionales et locales avec leurs interlocuteurs au sein de la magistrature. Les éléments juridiques ici exposés semblent clairement placer les officiers

⁵⁰ Sur proposition du procureur de la République (article D.45 du Code de Procédure Pénale)

⁵¹ Circulaire CRIM 2000-01 E6 du 15 mars 2000, *op. cit.*

de police judiciaire de la DCPJ⁵² dans un rapport de type hiérarchique envers les magistrats en charge des poursuites et de l'instruction.

Mais si telle semble être la théorie, qu'en est-il concrètement ? Existe-t-il une réelle subordination hiérarchique, dans l'activité de police judiciaire, entre les OPJ et l'autorité judiciaire compétente ?

⁵² Dont l'activité est, précisons-le à nouveau, entièrement tournée vers la police judiciaire, au contraire de la sécurité publique

II. De la conduite des enquêtes de police judiciaire à la DCPJ ; le magistrat, un véritable directeur d'enquête ? Aspects théoriques et pratiques

Selon H. MATSOPOULOU⁵³, les enquêtes policières qui font suite à la saisine du service peuvent être classées dans deux catégories distinctes : d'une part les enquêtes policières permettant une action autonome, que sont les enquêtes de flagrance et préliminaire, et d'autre part les enquêtes policières subordonnées, que l'auteur appelle aussi "les délégations judiciaires".

1. De l'abstraction juridique à la réalité du terrain : saisines des services de police judiciaire et cadres juridiques des enquêtes

Il existe trois types de saisine différentes ; la saisine, nous l'avons vu⁵⁴, correspond à la procédure juridique qui entraîne la prise en charge par tel ou tel service de police de tel ou tel dossier. Ce pouvoir, en vertu des dispositions du Code de Procédure Pénale examinées en introduction, est entre les mains du procureur de la République, qui peut dessaisir à tout moment tout OPJ aux fins d'en saisir un autre. L'ancien inspecteur C. du SRPJ de Versailles nous expose comment son service était saisi :

"La police judiciaire travaille effectivement sur trois modes de saisine. Premier mode de saisine, une saisine indirecte, par le parquet compétent, suite au dessaisissement du service local de sécurité publique [...] ; le parquet décide pour des critères techniques et géographiques de dessaisir le service de sécurité publique

⁵³ H. MATSOPOULOU, *Les enquêtes de police*, LGDJ, 1996

⁵⁴ Voir l'introduction

initialement saisi et de saisir la police judiciaire. Donc premier mode de saisine, saisine par le biais du parquet.

"Deuxième type de saisine, la saisine dite d'initiative [...].

"Troisième mode de saisine, qui se rapproche un peu du premier, c'est la saisine par le biais d'une commission rogatoire. Commission rogatoire soit faisant suite à une plainte avec constitution de partie civile, sur un délit quelconque, soit une commission rogatoire qui est ni plus ni moins que l'évolution juridique d'un cadre juridique déjà utilisé, soit le flagrant délit, soit le préliminaire, le flagrant délit étant limité dans le temps, il peut basculer ensuite en ouverture d'information puis commission rogatoire pour pouvoir continuer à travailler avec des moyens juridiques suffisants, ou du préliminaire pour chercher à découvrir la matérialité, la réalité d'une infraction ou d'un trafic, et évoluant à un moment ou à un autre, ce qui dépend évidemment du ministère public qui veut bien ou pas informer ou pas, et ouverture d'information puis délivrance d'une commission rogatoire pour nous permettre d'avoir un cadre juridique adapté".

Dans les offices centraux de la DCPJ, le mode de saisine amplement majoritaire est la commission rogatoire ; en effet, le degré de spécialisation généralement sans équivalent, la nécessité d'une portée internationale, la complexité des affaires font que les offices centraux ne travaillent quasiment que sur des dossiers faisant l'objet d'une information judiciaire. Par contre, dans les différents SRPJ et à la DRPJ, la répartition des modes de saisines, selon l'ancien inspecteur C. de SRPJ, diffère selon les services :

"[...] ce travail d'initiative c'est ce qu'on retrouve comme étant le mode de saisine le plus classique pour les stup⁵⁵. Les stup [...], eux c'est entre 80 - 90 % de leur saisine. Une saisine stup par dessaisissement ça existe, une saisine stup, par le troisième mode de saisine, la commission rogatoire, ça arrive aussi, mais dans la majorité des cas ça reste un travail d'initiative. Donc, stup, initiative, G.R.B⁵⁶, donc vol à main armée, là c'est plutôt le procédé classique de dessaisissement du service territorialement compétent de sécurité publique avec la saisine systématique de la P.J., affaires générales là c'était varié, et section économique et financière, ça peut être aussi occasionnellement un travail d'initiative [...]"

Donc trois modes de saisine différents, mais aussi trois cadres juridiques distincts. Il existe tout d'abord deux types d'enquêtes de police judiciaire, conduites sous la direction du

⁵⁵ Groupe de lutte contre le trafic de stupéfiants

procureur de la République⁵⁷ ; elles sont énumérées par l'article 17 du Code de Procédure Pénale : "[les officiers de police judiciaire] procèdent à des enquêtes préliminaires dans les conditions prévues par les articles 75 à 78. En cas de crimes et délits flagrants, ils exercent les pouvoirs qui leur sont conférés par les articles 53 à 67". Chacune de ces deux enquêtes correspond donc à un cadre juridique précis, contraignant, en dehors duquel l'enquête devient illégale, donc nulle. L'article 14, relatif à la commission rogatoire, détermine le troisième cadre juridique dans lequel peut évoluer l'officier de police judiciaire ; il ne s'agit pas d'une enquête de police mais d'une instruction, qui fait suite à l'ouverture d'une information, l'OPJ ne disposant alors que de pouvoirs délégués par le juge d'instruction.

Comme tout OPJ, le fonctionnaire de police de la DCPJ peut évoluer dans chacun de ces cadres juridiques, en fonction des circonstances de sa saisine : l'OPJ entrera ainsi dans le cadre de l'enquête de flagrance si et seulement si, dans l'instant, il y a constatation d'un crime ou d'un délit flagrant, cette constatation devant être conforme à l'article 53 du Code de Procédure Pénale. Si les circonstances font que la situation dans laquelle se trouve l'OPJ est une situation de flagrance, la saisine de l'OPJ est alors automatique, celui-ci travaillant dès lors dans le cadre juridique de l'enquête de flagrance.

En ce qui concerne l'enquête préliminaire, celle-ci peut être ouverte soit à l'initiative de l'OPJ, ce qui correspond à la saisine d'initiative, soit suite à une instruction du procureur de la République. Donc la détermination du cadre juridique est d'autant plus importante qu'elle définit l'étendue des attributions de l'OPJ et détermine son directeur d'enquête, le procureur de la République ou le juge d'instruction.

Mais si l'énumération exhaustive des pouvoirs d'un OPJ dans chacun de ces trois cadres juridiques n'est pas notre propos, les prérogatives du directeur d'enquête constituent la clef de voûte de l'organisation des rapports entre les magistrats et la DCPJ.

⁵⁶ Groupe de répression du banditisme

⁵⁷ Voir *supra*

2. De la conduite des enquêtes : le magistrat, un véritable directeur d'enquêtes ? Exemple de la garde à vue et de l'instruction

A. Les prérogatives de l'autorité judiciaire dans la conduite des enquêtes : l'exemple de la garde à vue

Tout d'abord, il est intéressant de noter que le placement en garde à vue se fait à l'initiative de l'OPJ, que cela soit en flagrance, en préliminaire, ou sous commission rogatoire ; B., commissaire de police à la DRPJ, nous le précise :

"Ce qu'on peut dire [...] sur les rapports police-justice c'est que le code est très précis sur les compétences des uns et des autres. Et que le système fonctionne aussi parce que chacun connaît précisément le périmètre de ses compétences. Un exemple simple est le placement en garde à vue : en pratique, un certain nombre de magistrats a tendance à dire "vous me le placez en garde à vue parce que ceci et cela". Le code est très clair : le placement en garde à vue est de la seule responsabilité de l'OPJ. La prolongation et la fin de la garde à vue sont certes sous la responsabilité du magistrat, mais le placement en garde à vue est de la responsabilité de l'OPJ".

Ainsi, s'il doit en informer dès le début de la garde à vue le magistrat compétent, qui est le seul capable de prolonger cette garde à vue, le placement en garde à vue n'est pas de la responsabilité du directeur d'enquête, qui, aussi, ne pourra pas obliger l'OPJ à libérer le gardé à vue avant la fin des premières 24 heures. La garde à vue étant la principale contrainte sur corps exercée à l'encontre d'un mis en cause pendant l'enquête de police, l'OPJ dispose ainsi d'un pouvoir propre très important, puisqu'il n'est pas obligé de suivre en ce domaine les recommandations des magistrats. Ce même commissaire à la DRPJ précise son propos :

"[...] si un magistrat, comme ça arrive parfois, me dit "vous le mettez en garde à vue", je dis "oui, si j'estime nécessaire". Pour autant, si je ne l'estime pas nécessaire, parce que c'était un témoin, et qu'un témoin ne peut être mis en garde à vue, ou pour d'autres raisons, je ne le mettrai pas en garde à vue [...]".

Par contre, au bout de 24 heures, la personne est, sur instruction de ce même magistrat, soit remise en liberté, soit déférée devant lui, le magistrat pouvant aussi prolonger de 24 heures, voire même jusqu'à 72 heures pour certaines infractions, cette garde à vue.

Par ailleurs, le procureur de la République et le juge d'instruction ont le contrôle des mesures de garde à vue, prises dans le cadre des enquêtes de police pour le premier, dans celui de la commission rogatoire pour le second. "Le procureur de la République contrôle les mesures de garde à vue" (article 41, alinéa 3 du Code de Procédure Pénale) ; ce contrôle s'effectue par une visite obligatoire tous les trimestres mais aussi à chaque fois qu'il le souhaite. La circulaire accompagnant cet article précise que le procureur doit s'assurer du bon déroulement des gardes à vue et du respect des formalités prévues par le code (possibilité de voir un médecin, un avocat, de prévenir la famille, etc.). Le juge d'instruction, en vertu de l'article 154 du Code de Procédure Pénale, possède les mêmes prérogatives.

Mais ce contrôle doit être nuancé ; en effet, 277 021 gardes à vue ont été prononcées en 1999 par des officiers de police judiciaire. Dès lors, il apparaît difficile pour les services du procureur de contrôler matériellement la conduite de ces gardes à vue. Il en est de même pour le juge d'instruction, qui dans bien des cas, en ce qui concerne la DCPJ, n'a pas son cabinet dans la même localité que les services de la DCPJ. De plus, depuis le 1er janvier 2001, la présence d'un avocat dès la première heure de garde à vue signifie, dans une certaine mesure, le transfert du contrôle de la garde à vue du parquet aux avocats.

B. Des pouvoirs d'enquête du juge d'instruction : une direction non avouée

La commission rogatoire étant l'un des cadres juridiques parmi les plus employés au sein des offices centraux de la DCPJ, les conditions de son application apparaissent d'un intérêt évident. De plus, c'est dans le cadre d'une commission rogatoire délivrée par le Juge HALPHEN au chef de la brigade financière de la DRPJ, qui fait partie, en matière

économique et financière, des onze "cabinets de délégation judiciaire"⁵⁸ de cette direction régionale, qu'est apparu le cas le plus médiatisé d'insubordination policière envers un magistrat instructeur⁵⁹.

Dans le cadre de la commission rogatoire, "la police dispose de plus ou moins d'**autonomie opérationnelle** selon les pouvoirs plus ou moins étendus qui lui sont confiés par le juge d'instruction"⁶⁰ ; ce concept d'autonomie opérationnelle est primordial⁶¹, car s'il est quasiment total dans le cadre de l'enquête de police, nous le verrons, il est par contre à géométrie variable lors d'une saisine par commission rogatoire. Ainsi, au sein du SRPJ de Versailles, notre ancien inspecteur C. recevait deux types de commission rogatoire :

"[...] il y a deux types de commission rogatoire : soit une commission rogatoire générale dont le libellé est classique. On va nous demander de procéder à tout acte utile à la manifestation de la vérité, recherche des auteurs et coauteurs avec auditions, perquisitions, etc. etc., libellé très large et classique, qui n'oriente pas plus que ça le travail du service saisi.

"Et deuxième type de commission rogatoire, une commission rogatoire avec soit le libellé général plus quelques actes précis qui sont demandés, ou exclusivement des actes précis : "je vous demande de procéder à l'audition de telle personne", "de procéder à la saisie du dossier médical de telle personne", etc."

Par ailleurs, il est essentiel de souligner la situation de surcharge des cabinets d'instruction, qui tend à généraliser les commissions rogatoires générales, notamment en ce qui concerne les affaires les moins médiatiques et les moins importantes⁶². Par contre, il existe une originalité juridique dans le cadre de la commission rogatoire puisque le juge d'instruction doit toujours "vérifier les éléments d'information ainsi recueillis" (article 81, alinéa 5)⁶³ ; cet article est d'autant plus curieux que le Code de Procédure Pénale n'impose pas cette vérification des informations au procureur de la République. D'autre part, nous l'avons vu, les officiers de police judiciaire ne peuvent pas interroger la personne mise en examen, et les plaignants et partie civile seulement sur leur demande.

⁵⁸ Cette terminologie est très significative de la nature des pouvoirs des OPJ affectés dans ces brigades, puisqu'il s'agit de pouvoirs délégués par les juges d'instructions par le biais de commissions rogatoires

⁵⁹ En ce qui concerne les détails de cette affaire, voir *infra*

⁶⁰ In Brochure d'information de la DCPJ

⁶¹ Cette notion sera explicité *infra*

⁶² Malgré le fait que ne sont instruits que des délits graves et complexes et des crimes (voir *supra*)

⁶³ La circulaire d'application relative à cette disposition précise que si le juge d'instruction "doit vérifier par lui-même les éléments d'information qui ont été recueillis", cela ne "constitue en rien une marque de suspicion à l'égard des officiers de police judiciaire"

En conséquence, les demandes d'actes sont beaucoup plus nombreuses, puisque le juge d'instruction estimera utile de compléter le dossier, par exemple avant d'interroger un témoin assisté, par une perquisition du domicile de l'un de ses proches, les éléments éventuellement recueillis lui permettant alors une mise en examen du témoin assisté. Le juge d'instruction doit en effet toujours avoir entre ses mains la conduite du dossier et en connaître les pièces les plus importantes, puisqu'il dispose seul de moyens juridiques considérables, qu'il ne peut pas déléguer, notamment à travers les mandats⁶⁴, et à travers l'ordonnance aux fins de placement en détention provisoire délivrée au juge des libertés et de la détention⁶⁵. Dès lors, le juge d'instruction doit connaître au maximum le dossier et requérir tous actes qui lui paraissent indispensables ; ainsi, si au début d'une instruction le magistrat délivre une commission rogatoire plutôt générale, pour avoir un aperçu des faits et des personnes impliquées, plus le dossier avancera, plus le juge d'instruction exigera des actes précis. Pour ces raisons, l'ancien inspecteur C. du SRPJ de Versailles nous déclare :

"Oui, alors la direction du travail de police judiciaire par un magistrat, on peut employer ce terme là de façon plus adaptée et plus concrète en ce qui concerne effectivement la direction du juge d'instruction."

En conséquence, cette direction d'enquête par le juge d'instruction dans le cadre juridique de la commission rogatoire, source de saisine fréquente pour les OPJ de la DCPJ, semble effective, et dans les textes, et dans les faits, malgré l'effort que l'on remarque dans les différents entretiens réalisés de relativisation de ce pouvoir de direction du juge d'instruction. L'expression "d'enquête subordonnée" de Mademoiselle MATSOPOULOU semble de ce fait adéquate.

3. De la conduite des enquêtes : le magistrat, un véritable directeur d'enquêtes ? Exemple des enquêtes de police judiciaire

⁶⁴ De comparution, d'amener, d'arrêt, *cf. supra*

A. L'enquête de flagrance : une direction fonctionnelle et non opérationnelle

L'enquête de flagrance est confiée par le Code de Procédure Pénale à l'OPJ, qui agit en vertu de pouvoirs propres, non pas délégués ; l'OPJ exerce alors ses prérogatives "sous **l'autorité fonctionnelle** du procureur de la République"⁶⁵. Car l'OPJ est tenu d'informer immédiatement le procureur de la République de la découverte de l'infraction flagrante, et le magistrat peut alors se déplacer sur les lieux de l'infraction, dans lequel cas doivent être appliquées les dispositions de l'article 68 du Code de Procédure Pénale : "L'arrivée du procureur de la République sur les lieux dessaisit l'officier de police judiciaire. Le procureur de la République accomplit alors tous actes de police judiciaire prévus au présent chapitre. Il peut aussi prescrire à tous officiers de police judiciaire de poursuivre les opérations".

Dans les faits, le procureur de la République et ses substituts ne se déplacent que très rarement, alors que ce transport sur les lieux permettrait au procureur de la République, après dessaisissement de l'OPJ, d'être un vrai directeur d'enquête, puisqu'il serait le seul saisi. Dès lors, seules les situations très critiques, qui sont généralement médiatisées, entraînent le déplacement des services du parquet sur les lieux de l'infraction ; de plus, le procureur de la République décide aussi parfois de se déplacer mais de ne pas dessaisir l'OPJ déjà présent.

D'autre part, le juge d'instruction pouvait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°99-515 du 23 juin 1999, se déplacer sur les lieux et dessaisir à son profit et les officiers de police judiciaire, et le procureur de la République ; il devenait alors le directeur d'enquête et accomplissait tous actes de police judiciaire qu'il jugeait nécessaires. Cette loi ayant été abrogée, le juge d'instruction ne dispose plus de cette enquête exceptionnelle, et doit attendre un réquisitoire à fin d'informer du procureur de la République.

Dès lors, dans la quasi totalité des situations de flagrance, le **directeur opérationnel** de l'enquête est **l'officier de police judiciaire** : "en présence de circonstances laissant penser qu'une infraction a pu être commise, l'agent de la force publique retrouve

⁶⁵ Jusqu'au 1er janvier 2001, le juge d'instruction disposait aussi du mandat de dépôt, donc de l'arme de la détention provisoire : une forme de garde à vue qui peut durer plusieurs mois, voire des années

⁶⁶ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 356

ses attributions de police judiciaire⁶⁷". Ainsi, au-delà de la mise en garde à vue, l'OPJ dispose d'un certain nombre de prérogatives lui permettant de perquisitionner, fouiller des véhicules, auditionner⁶⁸, saisir tous les documents et objets nécessaires à l'enquête⁶⁹, et de réquisitionner toute personne qualifiée à fin de procéder à tout examen technique ou scientifique. Il s'agit donc de pouvoirs considérables, coercitifs vis à vis des biens et des personnes, très étendus, qui affectent certes le mis en cause mais aussi toute personne susceptible d'avoir un lien quelconque avec les faits incriminés. Ces pouvoirs sont ceux du juge d'instruction ; lorsque l'OPJ agit en flagrance, la conduite de l'enquête est ainsi laissée à son appréciation : il est **juge** de l'opportunité de perquisitionner dans tel ou tel domicile, ou de fouiller tel ou tel véhicule, "les choix à exercer ne pouvant qu'être laissés, compte tenu des nécessités de l'enquête, à l'appréciation, à la sagacité et à la conscience professionnelle de l'officier de police judiciaire"⁷⁰. Ces pouvoirs peuvent être mis en oeuvre pendant huit jours à partir de la constatation de l'infraction flagrante⁷¹ ; et si le procureur de la République est dans la plupart des cas informé de ces actes, et de la conduite de l'enquête, cette information se fait *a posteriori* : il n'y a donc pas, dans les faits, de direction de l'enquête de flagrance par le procureur de la République.

⁶⁷ Arrêt de la Cour d'appel de Douai du 19 mars 1979

⁶⁸ Mais seul le procureur de la République peut contraindre par la force publique à comparaître toute personne récalcitrante (article 62, alinéa 2 du Code de Procédure Pénale)

⁶⁹ Mais leur conservation ne peut se faire qu'avec l'accord du procureur de la République (article 56, alinéa 5 du Code de Procédure Pénale)

⁷⁰ Décision du Tribunal Correctionnel de Paris du 24 février 1978 dans l'affaire du Baron Empain

⁷¹ Avant une réforme majeure de 1993, l'enquête de flagrant délit n'était pas limitée dans le temps, ce qui permettait aux policiers d'échapper à la tutelle de l'autorité judiciaire jusqu'à la mise en examen ou le classement sans suite

B. Les enquêtes d'initiative et leur cadre juridique : autonomie policière ?

Les enquêtes préliminaire et de flagrance, aspects majeurs du travail de police judiciaire, démontrent, selon A. DECOCQ, J. MONTREUIL et J. BUISSON, que l'idée d'une police judiciaire n'agissant que sur ordre ou sur délégation du magistrat est radicalement fautive. Or une part non négligeable du travail d'un certain nombre de services actifs de la DCPJ, nous l'avons vu, est un travail, à l'origine, d'initiative, évoluant par la suite vers d'autres cadres juridiques⁷². L'ancien inspecteur C. du SRPJ de Versailles nous raconte l'une de ses affaires, commencée en préliminaire et menée à son terme sous commission rogatoire :

"[...] ALFA⁷³ avait fait une synthèse soupçonnant un trafic de véhicules, nous avait communiqué les éléments relatifs à ses soupçons, et on avait diligenté une enquête juridique à partir de ces renseignements là, donc sans saisine officielle du parquet, et à partir de là on a construit un dossier, mais il fallait aussi en rendre compte, et ensuite on a d'ailleurs travaillé en commission rogatoire, sur le même dossier, en changeant de cadre juridique, pour avoir un cadre juridique plus adapté, une fois que les premiers soupçons se confirmaient, et tout ça a débouché sur un trafic de véhicules entre la commune de Massy - Marseille et la Tunisie".

Il est ainsi intéressant de remarquer ici qu'ALFA communique directement avec les services de la DCPJ compétents sans passer par le procureur de la République, ce dernier ayant pris ici connaissance de la conduite de cette enquête alors même que les investigations étaient bien avancées.

Par ailleurs, l'exemple de "la planque" est aussi très révélateur de cet aspect du travail policier : dans le cadre juridique de l'enquête préliminaire, un dispositif va être mis en place, sur la foi de différents "tuyaux", dans l'attente, par exemple, d'un arrachage de coffre-fort. Dès que l'infraction est commise, il y a intervention des policiers présents et arrestation, dès lors dans le cadre juridique de la flagrance, des mis en cause. Ce n'est donc que lors du placement en garde à vue des personnes arrêtées que le procureur de la

⁷² Voir *supra*

⁷³ Association de Lutte contre la Fraude aux Assurances

République sera averti des enquêtes et actes de police judiciaire réalisés, qui peuvent pourtant avoir jusqu'à six mois d'ancienneté si aucune identification de suspect n'était jusque là réalisée.

Car, depuis le 1er janvier 2001, "lorsque l'enquête est menée d'office, les officiers de police judiciaire rendent compte au procureur de la République de son état d'avancement lorsqu'elle est commencée depuis plus de six mois" (article 75-1 du Code de Procédure Pénale) : cela suppose donc qu'une enquête de police judiciaire peut durer six mois sans qu'en soit informée l'autorité judiciaire : **l'autonomie opérationnelle** de la police judiciaire est donc ici consacrée par le Code de Procédure Pénale, et le pouvoir de direction de la police judiciaire du procureur de la République n'est alors, dans le cadre de l'enquête préliminaire d'initiative, qu'une fiction juridique, qui illustre pleinement le concept **d'autorité fonctionnelle**.

Par contre, en vertu des nouvelles dispositions de la loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000 relatives au renforcement du contrôle de la police judiciaire⁷⁴, dès qu'une enquête préliminaire met en cause une personne identifiée, l'OPJ avise le procureur de la République (article 75-2)⁷⁵. Cet avis devant être circonstancié, il s'agit effectivement d'un renforcement des prérogatives du procureur de la République sur la conduite des enquêtes préliminaires d'initiative.

Malgré tout, grâce au cadre juridique de l'ancienne "enquête officieuse", planques, filatures, auditions, perquisitions⁷⁶, ou tout autre acte de police judiciaire jugé nécessaire, permettent aux OPJ de mener, en dehors de toute information judiciaire et de toute instruction du parquet, des enquêtes de police judiciaire, dans une autonomie quasi totale. Or ces enquêtes évoluent souvent vers l'enquête de flagrance, qui octroie des pouvoirs considérables⁷⁷ aux OPJ, et dont la direction *opérationnelle* échappe au procureur de la République, au même titre que l'enquête d'initiative.

⁷⁴ Ces dispositions ne concernent que quatre articles du Code de Procédure Pénale

⁷⁵ Cette obligation d'information n'étant pas prescrite à peine de nullité

⁷⁶ Si assentiment écrit de la personne concernée

⁷⁷ Voir *supra*

4. De l'existence d'une hiérarchie judiciaire pour les OPJ de la DCPJ : opinions et perceptions policières

A. De la perception difficile d'une éventuelle subordination hiérarchique

Au-delà des articles juridiques énonçant de manière générale la direction de l'activité de police judiciaire par l'autorité judiciaire, nous avons pu constater que les dispositions plus précises du Code de Procédure Pénale, en terme d'enquête de police, délivrent une évidente autonomie aux services de la DCPJ, et ne donnent pas au procureur de la République les moyens d'exercer de manière effective cette direction de l'activité de police judiciaire ; cette autonomie est donc accentuée par la pratique, nous l'avons vu, mais aussi par l'éloignement physique entre OPJ et magistrats, qui ne travaillent jamais dans les mêmes locaux⁷⁸. Il apparaît ainsi qu'un certain nombre d'éléments juridiques et pratiques ne contribuent pas à l'impression de subordination hiérarchique, que nous avons pu déceler auparavant.

D'autre part, du point de vue du contrôle et de la surveillance, ces prérogatives sont perçues comme des missions attribuées par nature à l'autorité judiciaire, compétente constitutionnellement en matière de libertés individuelles. Quant au pouvoir de notation dont dispose le procureur général, il n'est pas mis en oeuvre de manière sérieuse par l'autorité judiciaire, ce qui affaiblit d'autant plus son emprise sur les services de police judiciaire. A la question de savoir le rôle de la notation judiciaire et de l'appréciation dans l'avancement de carrière des OPJ, la réponse est unanime :

"Honnêtement, absolument pas. [...]. C'est franchement anecdotique".

C., ancien Inspecteur de police au SRPJ de Versailles

"Non, elles n'ont aucune importance, [...] on reçoit des notations impersonnelles. C'est à dire une notation standard, qui augmente d'un quart de point tous les ans. Donc purement administrative, sans aucune prise en compte de la personnalité et du

⁷⁸ Voir *infra*

travail effectué par les uns et autres, et je crois que de surcroît, la personne qui note ne [nous] connaît pas, n'a pas de dossiers, n'est pas quelqu'un qui est opérationnel.

"Donc cette notation n'est absolument pas prise en compte, mais la faute en revient aux magistrats, parce qu'elle manque de crédibilité compte-tenu de son caractère purement administratif".

B., Commissaire de police à la DRPJ

"Non, sincèrement elle n'en a pas. [...] Le souci, c'est que la note en question est communiquée [...] à l'OPJ directement, et que le chef de service n'en a pas connaissance. Donc ça on peut le regretter. Dès lors, cela ne peut pas avoir de conséquence sur l'avancement puisque officiellement, l'administration n'a pas connaissance de cette note."

A., Commissaire de police à la DCPJ

En conséquence, puisque la notation judiciaire ne peut pas, en pratique, être prise en compte, l'avancement et les mutations au sein même de services de police en contact constant avec la justice, telle la DCPJ, ne dépendent que du ministère de l'intérieur. Cette notation "anecdotique" renforce donc ce sentiment d'absence de liens hiérarchiques dans le cadre de l'activité de police judiciaire entre l'autorité judiciaire et les OPJ de la DCPJ.

B. "Peut-on parler, au regard du Code de Procédure Pénale, de soumission hiérarchique en matière judiciaire ?"

Tout d'abord, en référence au *Code annoté de déontologie policière*⁷⁹, promoteur de l'idée de "hiérarchie bicéphale", il apparaît curieux que les deux auteurs, juristes, puissent affirmer page 63 que, pour les OPJ, "pour les missions de police judiciaire le sommet de la pyramide hiérarchique est le Garde des Sceaux". D'une part le principe hiérarchique régissant le ministère public est strictement limité au droit d'impulsion et au droit de surveillance, ce qui exclut la direction de la police judiciaire ; et d'autre part, le juge d'instruction est un magistrat du siège, donc inamovible et indépendant : il ne relève donc pas du Garde des Sceaux. Par ailleurs, les auteurs affirment à la même page que le terme de "direction" de la police judiciaire par le procureur de la République "ne laisse place à

⁷⁹ PORRA, PAOLI, *op. cit.*

aucune interprétation", car les "articles 12 à 15 du Code de Procédure Pénale sont explicites concernant cette hiérarchisation" ; or si *supra* nous étions en accord avec cette analyse, par contre, l'étude *supra* des articles 53 à 67 et de 75 à 78, relatifs aux enquêtes de police judiciaire, a démontré qu'il fallait nuancer ce pouvoir du procureur de la République⁸⁰.

Ainsi, dans le domaine de l'activité de police judiciaire, le terme "hiérarchie" a été, dans le cadre des entretiens réalisés pour ce mémoire, unanimement remis en cause ; qu'il s'agisse de soumission hiérarchique envers le procureur de la République ou le juge d'instruction, ou de les considérer en matière judiciaire comme des supérieurs hiérarchiques, l'opinion des officiers de police judiciaire de la DCPJ sur cette question est invariable :

"Non, [le juge d'instruction ou le procureur de la République], c'est le directeur d'enquête, ce n'est pas un supérieur hiérarchique. C'est le directeur d'enquête, c'est lui qui va décider, en concertation bien évidemment, de l'enquête et des différents actes de procédure qui vont être faits, ce n'est pas le supérieur hiérarchique".

B., Commissaire de police à la DRPJ

"Non. [...] On a une hiérarchie administrative, et donc moi, mon chef, c'est le chef de l'office, puis le sous-directeur, puis le directeur central, puis le directeur général de la police nationale. Point. Je ne peux pas avoir d'ordre de quiconque d'autre.

"Par contre, dans l'activité de police judiciaire, avec un petit "p" et un petit "j", c'est à dire recevoir les plaintes des victimes, rassembler les preuves, identifier les auteurs et les déférer à la justice, [...] là le code de procédure pénale confère à certains magistrats, procureur et juge d'instruction, procureur surtout, des prérogatives de direction de l'enquête judiciaire, donc de l'enquête, pas des services, de l'enquête".

A., Commissaire de police à la DCPJ

"Ce n'est pas une soumission hiérarchique, c'est une soumission technique, juridique. [...] Le terme hiérarchique n'est pas le bon terme".

C., ancien Inspecteur de police au SRPJ de Versailles

Il semble donc évident que ces policiers ne peuvent pas, au regard du Code de Procédure Pénale et de sa mise en oeuvre, considérer le magistrat des poursuites ou de l'instruction comme leur supérieur hiérarchique, car cela ne correspond pas à la réalité

⁸⁰ Enfin, page 64, les auteurs qualifient le commissaire de police de "directeur d'enquête", ce qui est en totale contradiction avec le reste de leur propos puisque ne peut être directeur que celui qui possède un pouvoir de direction, en l'occurrence le procureur de la République.

quotidienne du travail de police judiciaire à la DCPJ. Il ne s'agit donc pas d'une contestation de l'autorité judiciaire, mais d'une prise en considération réaliste de ses prérogatives.

Dans le même ordre d'idée, selon A. DECOCQ, J. MONTREUIL et J. BUISSON, les officiers de police judiciaire sont cumulativement soumis à l'autorité hiérarchique du ministère de l'intérieur et à **l'autorité fonctionnelle** du procureur de la République ou du juge d'instruction⁸¹. Nous avons déjà fait référence à cette "autorité fonctionnelle", expression pourtant éloignée du pouvoir de "direction" énoncé par le Code de Procédure Pénale, mais qui présente une autre approche de la réalité des relations entre la justice et la DCPJ. Mais en rapport avec notre étude, cette expression "d'autorité fonctionnelle" doit être nuancée au regard des prérogatives du juge d'instruction, qui met régulièrement en oeuvre sa capacité de **direction opérationnelle** de l'enquête à travers une certaine forme de commission rogatoire.

♦ En conséquence, au regard de cette approche concrète du travail d'enquête à la DCPJ, il apparaît que l'OPJ exerce ses prérogatives dans deux types de situation. En premier lieu, dans le cadre des enquêtes de police judiciaire, les services de la DCPJ fournissent souvent des dossiers soit quasiment bouclés, soit en attente d'ouverture d'information ; la direction du procureur de la République de l'activité de police judiciaire semble ainsi, aux yeux des OPJ de la DCPJ, plus théorique que pratique, plus proche de la surveillance et du contrôle par une exigence d'information que du commandement.

A contrario, le juge d'instruction qui délègue ses pouvoirs à un OPJ demeure malgré tout le principal maillon de la chaîne de l'instruction, de par certains de ses pouvoirs qu'il ne peut déléguer⁸² ; les OPJ ne peuvent pas alors mener seuls l'enquête d'un bout à l'autre, ce qui renforce l'impression de direction énoncée par le Code de Procédure Pénale.

Dans les deux cas, on n'accepte pas du côté policier le terme de hiérarchie, qui semble effectivement ne pas refléter la réalité quotidienne de l'activité de police judiciaire. Autorité fonctionnelle, opérationnelle parfois, le magistrat n'est par contre en aucun cas perçu comme le supérieur hiérarchique de l'officier de police judiciaire.

⁸¹ A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 12

⁸² Le procureur de la République dispose lui aussi de certains pouvoirs propres qu'il ne peut déléguer ; mais ils sont moins nécessaires à l'enquête, l'OPJ pouvant conduire seul ses investigations sans y faire appel.

Dès lors, comment s'allie ce pouvoir de direction, plus ou moins effectif, de l'autorité judiciaire sur les missions de police judiciaire de la DCPJ avec la hiérarchie administrative du ministère de l'intérieur ? Quel rôle possède cette hiérarchie vis-à-vis de la mission de police judiciaire ?

III. Du rôle de la hiérarchie administrative au sein de la DCPJ

La question de la place de la hiérarchie administrative au sein de la direction centrale de la police judiciaire et de ses services régionaux et locaux est d'autant plus essentielle que les missions de police administrative et d'ordre public relevant explicitement de la hiérarchie administrative sont quasiment absentes de son activité quotidienne, contrairement par exemple à l'activité d'un commissariat de police, relevant de la direction centrale de la sécurité publique, où s'imbriquent bien souvent à part égale les missions de police administrative et de police judiciaire.

En effet, le Code de Procédure Pénale de 1958 est parti du principe que le concept d'une enquête de police judiciaire assumée exclusivement par un officier de police judiciaire dépendant directement de l'autorité judiciaire, qui lui donnerait des instructions au coup par coup, est, selon A. DECOCQ, J. MONTREUIL et J. BUISSON, irréaliste : "le bon accomplissement de la mission de police judiciaire requiert de nos jours l'intervention, sous le signe de l'urgence, d'un ensemble bien coordonné de services structurés au sein desquels l'autorité hiérarchique doit s'exercer sans autres entraves que celles voulues par la loi"⁸³.

⁸³ Les auteurs s'appuient dans leur démonstration sur une circulaire interministérielle justice, intérieur et armées datée du 2 mai 1968 qui invitait en outre les procureurs généraux "à ne pas intervenir dans l'organisation technique et administrative des services"

1. Un pouvoir hiérarchique sans équivoque

A. Des dispositions du Code de Procédure Pénale

"La police nationale est organisée hiérarchiquement sous réserve des règles posées par le Code de Procédure Pénale en ce qui concerne les missions de police judiciaire ; elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur" ; l'article 4 du titre préliminaire du Code de déontologie de la police nationale, auquel nous avons déjà fait référence, attribue à la hiérarchie pyramidale du ministère de l'intérieur un pouvoir par défaut : en effet, tout ce qui ne relève pas des missions de police judiciaire relève de la hiérarchie de la police nationale. De ce fait, "les policiers agissent pour leur mission de police judiciaire avec les mêmes moyens et la même organisation hiérarchique que pour les missions de police administrative"⁸⁴.

Sans vouloir retracer l'organigramme de la DCPJ, le lieutenant de police affecté à la sortie de l'école des officiers de police à l'un des services de la DCPJ sera subordonné à l'ensemble hiérarchique partant de son chef de groupe et allant jusqu'au ministre de l'intérieur. Or l'ensemble des directeurs et sous-directeurs de police active ont la qualité d'officier de police judiciaire, et il en est évidemment de même pour tous les directeurs de SRPJ, chefs d'office ou chef de groupe, avec lesquels ont été réalisés les entretiens présentés par l'annexe numéro quatre. A ce propos, le commissaire A., de la DCPJ, nous rappelle un fondement de la procédure pénale relatif aux conditions de saisine :

"Une CR n'est jamais nominative, elle est adressée au chef de l'office".

En effet, les dossiers sont attribués par l'autorité judiciaire à un service spécifique de la DCPJ ou de l'une de ses antennes délocalisées, et non à un OPJ en particulier, qui serait nominativement désigné ; cette règle juridique relève d'une part du bon sens, puisqu'une enquête de police judiciaire ne saurait s'arrêter parce qu'un OPJ part en vacances, et d'autre part de dispositions juridiques particulières. Car en dépit des articles R.1 et R.2 du Code de Procédure Pénale, étudiés *supra*, qui ne font pas référence à la hiérarchie policière, l'article

⁸⁴ PORRA, PAOLI, *op. Cit.*, p. 59

D.2 l'évoque par contre de manière explicite : "Dans le ressort de chaque tribunal, le procureur de la République et ses substituts ont seuls qualité pour diriger l'activité des officiers et agents de police judiciaire, par la voie, s'il y a lieu, de leurs supérieurs hiérarchiques".

Si le "s'il y a lieu" a pu prêter à polémique, il n'est en tout cas que l'expression de la volonté du législateur de ne pas obliger le magistrat de saisir ou de requérir, à chaque fois, le directeur central de la police judiciaire, mais, en toute logique, le chef de service adéquat. Les syndicats de policiers craignaient, avec l'abandon du Code d'instruction criminelle et l'introduction d'un pouvoir du procureur de la République de direction de la police judiciaire, que le ministère public ne s'immisce dans le fonctionnement des services. Mais à ce propos, Messieurs BESSON, VOUIN et ARPAILLANGE, respectivement président, membre et secrétaire de la Commission d'études pénales législatives, à l'origine du Code de Procédure Pénale de 1958, affirmaient au moment même des débats que la direction du procureur de la République "n'implique pas la méconnaissance des hiérarchies instituées dans les corps ou services auxquels appartiennent les OPJ"⁸⁵.

Enfin, dans le cadre de la commission rogatoire, l'article D.33 du Code de Procédure Pénale dispose que "lorsqu'un juge d'instruction adresse une commission rogatoire à un officier de police judiciaire chef d'un service de police [...], celui-ci peut en faire assurer l'exécution par un officier de police judiciaire placé sous son autorité [...]" ; cet article consacre ainsi d'une part la nécessité de saisir un service de police par le biais de son chef, et d'autre part du rôle que doit jouer ce chef dans la répartition des enquêtes au sein de son service.

B. Dispositions réglementaires et perception de la hiérarchie

⁸⁵ In A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 45

Juridiquement établie par le Code de Procédure Pénale, l'existence et la reconnaissance de la hiérarchie policière au sein même de ses missions de police judiciaire est aussi l'objet d'un certain nombre de textes réglementaires.

En premier lieu, le règlement général d'emploi de la police nationale du 22 juillet 1996, qui constitue la première partie du règlement général de la police nationale, rappelle par l'article 111-1 que "l'organisation de la police nationale est fondée sur la hiérarchie [...]. A moins que des règles particulières n'en disposent autrement, les fonctionnaires de police, dans l'exercice de leurs fonctions sont subordonnés les uns aux autres selon l'ordre hiérarchique". Cette pyramide s'illustre par les propos des fonctionnaires recueillis lors des entretiens réalisés :

"On a une hiérarchie administrative, et donc moi, mon chef, c'est le chef de l'office, puis le sous-directeur, puis le directeur central, puis le directeur général de la police nationale. Point."

A., Commissaire à la DCPJ

"Ma hiérarchie, il y a un commissaire divisionnaire chef de la brigade, un commissaire principal, chef adjoint, voilà ma hiérarchie, puis ensuite trois commissaires, qui ne sont pas hiérarchisés, mais qui dirigent chacun quatre groupe d'enquêteurs. Puis un contrôleur général, qui est sous-directeur des affaires économiques et financières, et après c'est le directeur de la direction régionale de la police judiciaire, Préfecture de Police".

B., Commissaire à la DRPJ

Il est par ailleurs intéressant de remarquer que cette pyramide hiérarchique est troublée par le particularisme revendiqué de la préfecture de police de Paris. En effet, la direction régionale de la police judiciaire, théoriquement rattachée à la DCPJ en vertu des organigrammes officiels⁸⁶, semble dans les faits bénéficier d'une certaine autonomie, l'unité étant alors plus apparente que réelle⁸⁷. Car au-delà des organigrammes, les dispositions de la loi précisent que la DCPJ assume la **direction** des 19 SRPJ⁸⁸ et la **coordination** avec la DRPJ de la préfecture de police de Paris ; donc la DRPJ est soumise au préfet de police puis au ministre de l'intérieur, et échappe ainsi à la tutelle du directeur central de la police judiciaire. Le commissaire B., de la DRPJ, interrogé dans le cadre de ce mémoire, le

⁸⁶ Cf. annexe N°2

⁸⁷ Sur ce point, voir A. DECOCQ, J. MONTREUIL, J. BUISSON, *op. cit.*, p. 34

⁸⁸ Le SRPJ de Versailles se présente dans la pratique comme une DRPJ (plaque à l'entrée de leurs locaux, cartes de visite, en-tête de certains documents, ...), en dépit des textes officiels

confirme ; à la question "le directeur central de la police judiciaire fait-il partie de votre hiérarchie ?", il a répondu :

"Non, parce que dans les faits, la DRPJ est plus ou moins l'équivalent de la DCPJ, mais il n'y a pas vraiment de hiérarchie de l'un sur l'autre".

Ensuite, il lui a été demandé : "Et après il y a le Préfet de police puis le ministre ?"

"Oui".

Par la suite, il a expliqué qu'il existe d'ailleurs entre la DRPJ et la DCPJ une concurrence vive, que la préfecture de police a par exemple remporté dans le domaine économique et financier, puisque tous les dossiers les plus importants lui sont attribués, tandis que tout ce qui relève du terrorisme, même à Paris, part à la Division Nationale Anti-Terroriste de la DCPJ.

Au-delà de l'aspect anecdotique de cette remarque, il est tout de même intéressant de noter que la pyramide hiérarchique ne s'est toujours pas reconstituée, malgré le trente-cinquième anniversaire de la fusion entre la préfecture de police et la sûreté nationale⁸⁹. Il existe donc de fait en France **deux** directions de la police judiciaire, que sont la DCPJ et la DRPJ ; mais si "la police nationale relève de l'autorité du ministre de l'intérieur", en vertu de l'article 1er de la loi de 1966, les OPJ de la DCPJ dépendent directement du directeur central de la police judiciaire, du directeur général de la Police Nationale puis du ministre, tandis que l'OPJ à la DRPJ reconnaît comme appartenant à sa hiérarchie le directeur régional de la police judiciaire, le préfet de police puis le ministre de l'intérieur. Mais si de telles considérations remettent en cause l'unité de la police nationale, tout au moins l'unité de ses services de police judiciaire, ce que ne laisse deviner ni les textes juridiques, ni les brochures d'information⁹⁰, ni les organigrammes officiels, les apparences sont pour le moins sautes.

⁸⁹ Loi du 9 juillet 1966 portant création de la Police Nationale

⁹⁰ Reproduites à l'identique sur le site internet du ministère de l'intérieur

2. Du rôle opérationnel de cette hiérarchie administrative à la DCPJ : la question de "l'écran" et de l'autonomie

A. Un rôle de direction opérationnelle des services

Ce rôle est dans un premier temps explicité par le Code de Procédure Pénale : en dehors de l'article D.33, que nous avons étudié *supra*, l'article D.2, alinéa 4, dispose que "le chef de la formation coordonne l'exécution des opérations de police judiciaire effectuées dans son service et veille à la transmission des procès-verbaux aux autorités judiciaires" : donc premièrement coordination des enquêtes, et deuxièmement surveillance des OPJ subordonnés au chef de la formation quant à leur respect du Code de Procédure Pénale. En vertu des dispositions du "règlement d'emploi particulier de la direction centrale de la police judiciaire", chaque échelon de la hiérarchie de la DCPJ possède un rôle précis. Le directeur et les sous-directeurs doivent "animer et coordonner au niveau national l'activité des services" ; le directeur de SRPJ "fixe les objectifs de son service" et "dirige et contrôle l'activité opérationnelle et administrative de son service". En dehors des postes de direction, les membres du corps de conception et de direction⁹¹ doivent assurer "la direction opérationnelle et logistique des enquêtes confiées à leurs services" ; enfin, les fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement⁹² "secondent ou suppléent les commissaires de police", et "sont principalement chargés de missions opérationnelles d'enquête judiciaire portant notamment sur la recherche et l'identification d'auteurs d'infractions en vue de leur déferrement à l'autorité judiciaire".

Donc les textes réglementaires attribuent à la hiérarchie policière "la direction opérationnelle et logistique des enquêtes" qui sont menées par les fonctionnaires d'un autre corps soumis à leur autorité hiérarchique ; cette étude sur le rôle de la pyramide hiérarchique démontre ainsi à nouveau l'existence d'une **autonomie opérationnelle** des services de la DCPJ : les enquêtes ne sont que "confiées à leurs services" par l'autorité judiciaire.

⁹¹ Auquel appartiennent les commissaire, commissaire principal et commissaire divisionnaire

Les entretiens effectués confortent cette approche ; B., le commissaire de police à la DRPJ, appréhende sa fonction vis-à-vis des OPJ placés sous son autorité de la manière suivante :

"Donc je suis chargé de superviser, de dynamiser, d'animer, l'ensemble des investigations en cours ; [...] appréhender avec les fonctionnaires, les OPJ, les enquêtes, la façon de les aborder, le mode opératoire, comment faire, les techniques de l'enquête, et puis c'est également faire le lien avec la hiérarchie de la brigade financière, puisqu'il y a un chef, il y a un adjoint, et ensuite trois commissaires qui chacun chapeautent quatre groupes d'enquêteurs".

De la même façon, le commissaire A. de la DCPJ possède de sa fonction une image fidèle aux textes :

"Le commissaire même ne fait pas des enquêtes, ce sont les officiers qui font les enquêtes. Le commissaire est là pour coordonner, pour mettre de l'huile dans les rouages, pour donner les moyens, pour régler les questions du quotidien, pour coordonner, puis plus globalement pour impulser le service".

De manière plus détaillée, l'ancien inspecteur C. du SRPJ de Versailles nous rend compte du rôle que jouait sa hiérarchie :

"En fait c'est une hiérarchie administrative, mais c'est aussi une hiérarchie opérationnelle, puisque là aussi il y a une détermination des priorités. Bon, au quotidien, les chefs de groupes se chargent de répartir les dossiers au sein des groupes, d'instruire les dossiers, et lorsque certaines affaires deviennent prioritaires parce qu'il faut à un moment ou un autre rassembler les moyens suffisants, pour boucler un dossier qui dépasse le potentiel d'un groupe, et qu'il faut faire appel à diverses spécialités différentes, ou, comme ça a déjà été le cas, faire travailler de concert les gens des affaires financières, de la crim', des gens des différents G.R.B., des gens des antennes, des gens du siège, voire de plusieurs SRPJ simultanément, sur les grandes affaires ce sont des choses qui se sont vues.

"Donc il y a une direction opérationnelle de la part de la hiérarchie, pour donner les moyens pour que le travail judiciaire se fasse de la façon la plus efficace possible. Donc c'est à la fois une hiérarchie administrativo-judiciaire, sur "à qui on confie quel dossier", premier point, donc un petit peu comme le travail que fait le parquet mais reproduit en interne, et ensuite mettre l'accent sur la nécessité d'accélérer le traitement d'un

⁹² ou Corps des officiers de police : lieutenant, capitaine et commandant de police

dossier, ou au contraire faire passer comme étant prioritaire le dossier d'un autre groupe, de mettre la totalité des moyens à disposition sur un ou plusieurs jours sur une affaire en cours, c'est cette organisation là qui est importante. Et ça c'est une gestion des effectifs et des moyens, mais c'est quand même éminemment judiciaire, savoir qu'est-ce qui est nécessaire pour que les procédures soient bien menées".

Ainsi, l'objectif premier d'un chef de service en police judiciaire est de faire en sorte que l'emploi de ses effectifs et de ses moyens corresponde le mieux aux besoins ; or ces besoins, c'est l'enquête de police judiciaire, c'est l'exécution des commissions rogatoires. La hiérarchie policière, au sein de la DCPJ, n'a pas pour autre fonction que de **faciliter la manifestation de la vérité judiciaire**. Ce principe guidant leur quotidien de travail, la question de l'écran est apparue, lors des entretiens, très saugrenue, voire malvenue.

B. Une hiérarchie administrative "écran" entre l'OPJ et l'autorité judiciaire ?

Si cette interrogation peut paraître naturelle au regard de la suspicion qui entoure d'une manière générale l'institution policière, il apparaît plus surprenant de la voir formulée en interne par le principal syndicat des lieutenants, capitaines et commandants de police, le SNOP⁹³. Par contre, il faut préciser, pour être complet, que les luttes syndicales entre les différents corps de la police nationale sont d'une extrême virulence, notamment de la part du SNOP ; d'ailleurs, l'un des objectifs avoués de ce syndicat est l'absorption du corps de conception et de direction par le corps des officiers. De fait, plusieurs tracts syndicaux ont dénoncé à propos de certaines affaires sensibles l'existence prétendue d'un filtre entre les OPJ et les magistrats, notamment à la DRPJ, ce filtre étant le commissaire de police. Il s'agit en tout cas d'une accusation sur laquelle les commissaires interviewés ont tenu à s'exprimer ; tout d'abord, voici la réponse du commissaire B. de la DRPJ, plus que directement concerné par ces accusations :

⁹³ Syndicat National des Officiers de Police, qui a réuni 70 % des voix aux dernières élections professionnelles

"Dans les affaires sensibles il est évident que le contact avec les magistrats passe par le commissaire de police ; c'est indiscutable. Pour autant, on a dépassé depuis longtemps le stade où l'OPJ considère que le commissaire de police est là pour arranger les affaires, faire en sorte qu'on ne découvre pas de quoi contrarier les gens, ou toute sorte d'interférence susceptible de nuire aux résultats des investigations.

"Donc si ce tract fait référence à des affaires dans des services de droit commun, je n'en sais rien, j'ignore à quoi il fait allusion. En tout cas, ce qui est certain, c'est qu'à la brigade financière, on a la volonté de faire aboutir les dossiers, et de faire en toute conscience ce que l'on pense être bon pour les dossiers.

"[De plus], les dossiers, et comme ils sont médiatisés on sait ce qu'il y a dedans, démontrent tout le contraire. Et si on suivait la logique de ce tract, ça veut dire qu'aucune affaire sensible ne sortirait jamais puisqu'il y aurait une chape de plomb avec la hiérarchie, et que l'OPJ, l'officier exécutant qui va faire l'essentiel des actes, était sous contrôle : l'actualité de tous les jours démontre totalement le contraire.

"Alors après, on n'a pas toujours la même façon avec les OPJ de voir les choses. Il est de la responsabilité du chef de service, ou du commissaire de dire "tiens, on envisage une perquisition dans telle grande banque tel jour, tiens on se rend compte que c'était le jour du Conseil d'administration". C'est à dire bon, il n'y a pas urgence, on va pas la faire la veille, on va attendre trois jours pour faire l'opération, parce que ça sert à rien que plusieurs événements se télescopent. La police judiciaire c'est du bon sens, on prend en compte un certain nombre de considérations. L'exemple que je vous donne on le voit régulièrement. Pour des opérations sensibles, on voit si ça n'interfère pas avec un événement propre à la vie de la société : ça ne sert à rien d'arriver au siège d'une société alors que c'est le jour de la présentation des comptes annuels, avec la présence de la presse économique et financière. Un exemple où on va attendre avant de le faire".

Donc pour le commissaire B., l'argument du SNOP est un argument syndical fondé sur un évident ressentiment lié à une acceptation difficile de l'autorité hiérarchique par certains. D'autre part, en ce qui concerne les "interférences" causées par "des opérations sensibles", le Code de Procédure Pénale y fait précisément référence, une procédure particulière devant être respectée si "un acte d'enquête [est] susceptible d'entraîner un trouble à l'ordre public" (Article D.6).

Par contre, le commissaire A. de la DCPJ insiste plus longuement sur la nécessité pour l'OPJ de passer par sa hiérarchie, tout en condamnant l'aspect purement syndical de l'argument :

"[...] la hiérarchie administrative, puisque sur le plan judiciaire il n'y a pas de hiérarchie, [c'est] le commissaire, OPJ, chef de service. Donc lui dirige en plus [...], donc on pourrait supposer quand même que c'est lui qui sait à qui donner le dossier, quelle est la charge de travail des uns et des autres, quelle est la spécialité de celui-ci ou de celui-là. Evidemment, on pourrait quand même supposer que la mission demandée par le procureur à un OPJ qui est commissaire sera ensuite distribuée administrativement par le chef. Que l'affaire soit sensible ou pas ne joue pas dans l'histoire.

"Deuxième observation. Dans les très grosses enquêtes, les enquêtes financières, vous avez parfois des milliers de procès-verbaux, des volumes et des volumes d'enquêtes. Il est clair que ce n'est pas un OPJ qui traite ça ; il y en a dix, douze, quinze, vingt, qui sont eux-mêmes répartis en groupe, avec un chef de groupe, qui a plusieurs OPJ qui travaillent avec lui, chacun ayant à traiter une partie des investigations. Donc dans un groupe, il y a des procéduriers qui rendent compte à leur chef de groupe, qui lui a une idée globale de ce qui est fait dans son groupe, et puis ensuite chaque chef de groupe doit rendre compte au commissaire de ce que son groupe a fait.

"Dans le détail, le commissaire ne saura pas ce que untel a fait, mais il aura une synthèse de l'avancement des opérations qui sont faites dans chaque groupe, le tout représentant l'enquête en question où il faut aller parfois dans huit, dix, cinquante directions différentes. Donc, c'est pas vrai tout le temps mais sur les gros dossiers cela l'est, c'est évidemment le commissaire qui a les rapports [avec le magistrat] car c'est lui qui a la connaissance complète du dossier. Ce n'est pas une connaissance du détail : [si le magistrat] a besoin d'une précision, d'un détail particulier, de savoir ce qu'a dit untel et untel dans son audition, qu'est-ce qu'il fait le commissaire : il va appeler l'OPJ qui a fait l'audition, il prend une copie de l'audition, et puis il discute avec le parquet. Et puis après il reparle de la globalité de l'affaire.

"Bon, alors, ça c'est un argument syndical, du SNOP en particulier, parce que évidemment la tentation est grande pour l'OPJ qui est là de s'adresser au procureur qui est là directement, en court-circuitant toute la hiérarchie. Le problème c'est que l'on fonctionne dans une structure organisée, hiérarchique, chacun ne fait pas ce qu'il veut, comme il veut, quand il veut : ça s'inscrit dans un planning de travail".

Enfin, la dernière réaction sur cette question est le fait de C., ancien inspecteur du SRPJ de Versailles, qui n'a donc pas exercé en tant que Commissaire en police judiciaire :

"Au contraire, la hiérarchie policière a toujours eu pour rôle de chercher à donner à ses OPJ, à ses effectifs, qui traitent en direct avec les différents parquets, les moyens d'essayer d'obtenir des orientations judiciaires satisfaisantes. Donc un rôle d'écran pour freiner ce contact direct entre les enquêteurs et le parquet, non, archi-non, pas du tout, jamais, ni je le pratique depuis que j'exerce mes fonctions actuelles [en sécurité publique], ni je l'ai vu pratiquer à mon encontre dans le passé".

3. "S'éloigner des magistrats pour s'en rapprocher"⁹⁴ : les BREC et les BRI, structures opérationnelles autonomes

Les Brigades Régionales d'Enquête et de Coordination (BREC), présentes dans six SRPJ⁹⁵ et à la DRPJ, ont pour mission "de lutter, avec des méthodes spécialisées et en concertation avec les autres services de police, contre les formes de violence urbaine organisée"⁹⁶. Les SRPJ de Lyon et de Marseille disposent pour leur part de Brigades de Recherches et d'Interventions (BRI), l'antenne de police judiciaire de Nice, rattachée au SRPJ de Marseille, disposant elle aussi de ce type d'unité ; les BRI sont des prolongements de l'Office Central de Répression du Banditisme, qui bénéficie ainsi d'unités spécialisées destinées à frapper au coeur de régions plus spécialement touchées par la criminalité professionnelle et mafieuse.

Ces brigades, selon Anne WUILLEUMIER, sont la conséquence institutionnelle d'une politique plus générale de mise en place depuis une trentaine d'années de groupes uniquement opérationnels au sein de la DCPJ ; à moyen terme, les BREC devraient être généralisées à l'ensemble des SRPJ, les BRI restant réservées aux villes où l'activité de type mafieuse se révèle conséquente. Créés à l'initiative de la hiérarchie administrative du ministère de l'intérieur, sur demande de la direction centrale de la PJ, sans concertation avec le ministère de la justice, ils concentrent un certain nombre de fonctionnaires et de moyens sur un type d'activité qui exclut toute relation directe avec les magistrats.

Dans le travail de recherche et de réunion de preuves conduit au quotidien par l'ensemble des services de PJ, deux types de démarche sont généralement mis en oeuvre ; les policiers mènent ainsi souvent en parallèle une observation directe par le biais de "planques" ou de "filatures", qui est considérée comme un travail de terrain, et la réalisation d'un certain nombre d'actes de police judiciaire, assimilée à un travail de procédure (écoutes téléphoniques, expertises, perquisitions, garde à vue, qui nécessitent toutes d'avertir le magistrat compétent). Ces deux aspects du travail de police judiciaire sont en de nombreux points différentes ; car si le travail de procédure possède un aspect quelque peu routinier,

⁹⁴ A. WUILLEUMIER, "S'éloigner des magistrats pour s'en rapprocher", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, N°42, 4e trimestre 2000

⁹⁵ Versailles, Lille, Rouen, Ajaccio, Strasbourg, Toulouse

l'observation directe exige pour sa part un investissement en temps, en effectifs mais aussi en risques autrement plus important. Par contre, ce travail peut aboutir, contrairement au travail de procédure, à des situations de crimes et délits flagrants, la prise sur le fait des mis en cause constituant la "preuve suprême" de leur culpabilité, selon policiers et magistrats, et la garantie d'une condamnation.

C'est donc pour accroître la capacité de la DCPJ à réaliser des flagrances qu'ont été mis en place les BREC et les BRI, qui sont en conséquence des unités spécialisées dans le travail de terrain, qui agissent de façon complémentaire avec le travail de procédure, conduit par d'autres OPJ en relation avec les magistrats à l'origine de leur saisine. De fait, ces brigades sont exemptes de toute procédure, donc de tout contact avec les magistrats ; leur mobilisation est décidée par la hiérarchie policière, qui estimera, parfois suite à une suggestion de la part d'un magistrat, que l'importance de tel dossier nécessite leur intervention.

Par ailleurs, l'existence de ces unités spéciales permet à la DCPJ de se réserver une évidente capacité pour mener des enquêtes d'initiative ; les OPJ de ces brigades n'étant liés à aucune contrainte juridique, en terme de calendrier ou de conduite de procédures, ils peuvent sur ordre de leur hiérarchie agir en préliminaire en fonction de "tuyaux". Dès lors, on assiste à une effective "autonomisation de cette branche du travail de police judiciaire"⁹⁷ au sein de la DCPJ, tandis que les "procéduriers" se chargent du travail plus judiciaire en liaison avec les magistrats. Paradoxalement, le succès de ces brigades a revalorisé la DCPJ, en terme de saisine, auprès des magistrats, malgré l'absence totale d'emprise qu'ils ont sur ce type d'unité ; noyée sous les saisines, la DCPJ avait en effet perdu ses capacités d'activités de terrain, notamment en terme d'interventions délicates, que les BREC et les BRI lui ont redonnées.

Pourtant, selon Anne WUILLEUMIER, cette démarche a été approuvée par les magistrats concernés qui "voient dans la solution adoptée un moyen d'améliorer les performances de la police judiciaire"⁹⁸. Dans l'optique d'une condamnation, selon un magistrat cité par l'auteur, "une bonne flagrance vaut mieux que tout" ; d'où la nécessité de maintenir au sein de la DCPJ cette capacité à pouvoir agir dans le cadre juridique de

⁹⁶ In la brochure de présentation de la DCPJ du ministère de l'intérieur

⁹⁷ In A. WUILLEUMIER, *op. cit.*

⁹⁸ *Idem*

l'initiative et de la flagrance : d'où les BREC, les BRI, et, en conséquence, cette évidente autonomie policière.

♦ Au regard de tels éléments, qu'ils soient mis en avant par des juristes, telles les notions d'autorité fonctionnelle et d'autonomie opérationnelle, ou qu'ils correspondent à une réalité hiérarchique ou institutionnelle, telles les BREC et les BRI, il apparaît évident que la DCPJ n'est pas **le** service de police de l'autorité judiciaire, à l'image de l'expression "police judiciaire", qui donne l'idée d'exclusivité et de soumission, mais effectivement une police **au service** de la justice. Le magistrat du parquet ou de l'instruction ne dispose donc pas d'un service de police propre placé sous sa direction ; par contre, le ministère de l'intérieur dispose en son sein d'une direction centrale qui a pour rôle de mettre "à la disposition des magistrats du parquet et de l'instruction [ses] compétences et [ses] moyens"⁹⁹.

Dans de telles conditions institutionnelles et juridiques, il apparaît dès lors intéressant de savoir comment les relations de travail se sont organisées entre les policiers de la DCPJ, qui ont pour mission d'être au service de l'autorité judiciaire tout en appartenant à un corps, une culture et des méthodes de travail différentes, et les magistrats, qui ne peuvent exercer la justice sans la force, et qui ne peuvent donc se passer des officiers de police judiciaire sans pour autant en disposer librement.

⁹⁹ Brochure d'information sur la DCPJ du ministère de l'intérieur

IV. Des relations actuelles DCPJ - Justice et des possibilités d'évolution : vers une DCPJ au ministère de la Justice ?

1. "C'était une connerie ..." : l'affaire FOLL - HALPHEN, vue par les policiers de la DCPJ

A. De "l'affaire" à la condamnation d'Olivier FOLL

Cette "affaire" découle du refus des policiers de la brigade financière de la DRPJ d'exécuter une réquisition aux fins d'assistance du juge d'instruction Eric HALPHEN, qui avait décidé de perquisitionner le 27 juin 1996 le domicile de Jean TIBERI. Ce refus a fait scandale ; il était alors pour certains le symbole de l'ingérence politique au sein des informations judiciaires relatives à des affaires politico-financières. Considéré comme un acte politique, ce refus sera condamné par l'autorité judiciaire, la Cour de cassation confirmant le retrait pour six mois de l'habilitation d'officier de police judiciaire d'Olivier FOLL, directeur régional de la police judiciaire, coupable d'avoir ordonné à ses hommes de ne pas assister le juge d'instruction requérant. Mais selon Jean-Louis DEBRE, alors ministre de l'intérieur, Olivier FOLL "a donné les ordres qui conviennent" ; il est donc confirmé à son poste malgré la sanction judiciaire¹⁰⁰.

Ainsi, Eric HALPHEN a réalisé la perquisition sans l'assistance d'officiers de police judiciaire, seul avec sa greffière ; cette perquisition était par ailleurs importante puisqu'elle a permis au juge de saisir le rapport sur la francophonie. Mais les versions divergent ; selon le quotidien *Libération*, Olivier FOLL, directeur régional de la police judiciaire, a ordonné

¹⁰⁰ L'arrivée de la gauche après la dissolution de 1997 permettra à Jean-Pierre CHEVENEMENT de muter le 19 juin 1997 Oliver FOLL à l'inspection générale de la Police Nationale (considérée par les policiers comme le "cimetière des éléphants") et de le remplacer par Patrick RIOU

à ses hommes "de se tenir hors du coup"¹⁰¹. Selon le quotidien *L'Humanité*, il s'agit d'une "première", même si certains magistrats ont évoqué "la supposée guerre police - justice"¹⁰². Par contre, Olivier FOLL, qui revendique sa responsabilité personnelle dans cette affaire, écarte toute ingérence politique, même s'il avait demandé l'aval de son ministre pour ne pas faire droit à la réquisition du juge. Selon lui, ses fonctionnaires ne se sont pas rendus au rendez-vous fixé par le juge d'instruction car il n'y avait pas de réquisition écrite, et de plus le magistrat s'était refusé à indiquer ses objectifs, faisant preuve d'une défiance que le directeur de la DRPJ considérait comme insultante.

Dans tous les cas, l'arrêt du 26 février 1997 de la chambre criminelle de la cour de cassation est sans appel quant aux devoirs d'un officier de police judiciaire dans le cadre d'une réquisition par un juge d'instruction d'OPJ appartenant à un service saisi par commission rogatoire : "l'article 14 du Code de Procédure Pénale ne fait pas obligation au juge d'instruction, lorsqu'il estime que les circonstances l'exigent, de révéler par avance aux officiers de police judiciaire qui collaborent avec lui, l'objet et le lieu d'un transport de justice décidé dans une information en cours, ou de requérir leur assistance par écrit, préalablement à l'opération, laquelle donnera nécessairement lieu à la rédaction de procès-verbaux faisant état de cette réquisition". De plus, toujours selon la juridiction suprême, un fonctionnaire de police, "lorsqu'il est responsable d'une telle mission, ne peut, sauf à engager sa responsabilité personnelle, refuser d'exécuter l'ordre donné par un juge d'instruction qu'après lui avoir expressément indiqué les raisons pour lesquelles cet ordre lui paraît manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public".

Selon H. MATSOPOULOU¹⁰³, qui a par ailleurs rédigé la note relative à cet arrêt dans le Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation n°78, il s'agit en termes juridiques d'un **déni de justice**. L'importance de cette affaire n'étant plus à démontrer, il apparaît dès lors logique qu'un certain nombre de magistrats ait mis en cause l'organisation institutionnelle de la police judiciaire en France ; pourtant, d'un point de vue policier, ce débat n'a pas lieu d'être.

¹⁰¹ In "Face aux affaires, un maire de marbre", *Libération*, 12 août 1999

¹⁰² In "Six mois de suspension pour non-assistance à la justice", *L'Humanité*, 22 octobre 1996

¹⁰³ H. MATSOPOULOU, *op. cit.*, p. 87

B. "Si le juge est un petit cachottier ..." : la perception policière de "l'affaire"

L'argumentaire développé par les policiers de la DCPJ, et notamment par le Commissaire B. de la DRPJ, qui appartient au service qui avait été requis par le juge d'instruction Eric HALPHEN, repose *grosso modo* sur les mêmes bases ; le Commissaire A. de la DCPJ l'exprime ainsi :

"[...] Lorsqu'il y a une perquisition à faire, s'il y a en plus beaucoup de pièces, du volume, etc., il faut du monde, donc le juge tout seul il ne peut pas faire, donc dans ce cas là il va demander à se faire assister dans ces opérations par des OPJ. Mais cela suppose, tout ça, ce que vous disiez tout à l'heure, c'est à dire des relations de confiance, de coopération de partenariat, de tout ce que l'on veut.

"En clair, on discute avant, avec le juge, "on va faire ça, ça et ça, est-ce que vous pourriez me mettre deux, trois personnes, quatre, cinq, huit, quinze, cinquante" ; "oui, d'accord". Si le juge est un petit cachottier, qui ne veut pas dire, qui a peur qu'il y ait des fuites, qui a peur que ceci, qui a peur que cela, parce que c'est sensible, et qu'il prend un peu les OPJ pour des larbins, sans leur dire ce qu'il veut faire, où il veut aller, etc., et qu'à la dernière minute, "bon, on va là", moi cela me surprend pas que les OPJ qui sont aussi des officiers de police, lieutenant, capitaine, etc., soumis à une hiérarchie administrative, rendent compte à leur hiérarchie de ce que le juge leur demande soudainement, comme ça, sans avoir été du tout prévenus".

A l'image des arguments avancés par Oliver FOLL, le Commissaire A. de la DCPJ met en avant que face à une défiance manifeste, l'OPJ, qui n'est pas un "larbin", aura tendance à contester l'autorité du juge d'instruction, même si ce dernier est dans son droit, et à faire appel à sa hiérarchie. Dès lors, l'affaire continue de s'expliquer comme suit :

"Bon, puis après, la hiérarchie prend ses responsabilités, elle donne des instructions qui sont bonnes ou qui ne sont pas bonnes, mais cela c'est une autre histoire. Au départ, tout cela pour dire qu'au départ, on doit travailler, on travaille dans le même sens que la justice, on n'est pas là pour mettre des bâtons dans les roues dans l'exécution du fonctionnement de l'autorité judiciaire".

Le Commissaire B., dont les services étaient directement mis en cause dans cette affaire, reprend les arguments du Commissaire A. mais d'une manière plus circonstanciée.

En effet, ayant demandé l'arrêt de l'enregistrement de l'entretien, il a expliqué que le juge d'instruction Eric HALPHEN avait réquisitionné par téléphone, dans l'urgence, un certain nombre d'officiers de police judiciaire, ces derniers travaillant par ailleurs avec ce même magistrat dans le cadre de la commission rogatoire. Il avait donné rendez-vous à ces OPJ sous un porche, à proximité du Panthéon ; il apparaissait alors très clairement pour tout le service que le juge HALPHEN avait décidé de perquisitionner l'appartement des TIBERI mais qu'il ne voulait pas, par méfiance, l'annoncer aux OPJ. Mécontents, les fonctionnaires de la DRPJ en ont fait état à leur chef de service, et l'information a suivi son cheminement hiérarchique jusqu'à l'avis favorable du ministre de l'intérieur, Jean-Louis DEBRE, à une désobéissance à la réquisition du magistrat.

Cette version policière fait donc abstraction de toute considération politique, même si le Commissaire B. de la DRPJ avoue sans détour que cette décision, "c'était une connerie", qui a de plus, selon lui, porté atteinte à la crédibilité des services de police judiciaire en général, et relancé le débat sur la tutelle du ministère de l'intérieur sur la DCPJ.

2. Pour un maintien du statu quo, garant des libertés publiques

A. L'affaire FOLL - HALPHEN n'est qu'une exception sans précédent

Pour les policiers de la DCPJ, la meilleure illustration du caractère totalement accidentel de l'affaire FOLL est l'absence de précédent historique : "c'est complètement atypique" affirme le Commissaire B. à la DRPJ. Les OPJ considèrent en effet que si le pouvoir politique possédait une réelle emprise sur le cours des enquêtes conduites par la DCPJ, il existerait par le passé nombre d'autres exemples du type "affaire FOLL". Et aux dires du Commissaire A. de la DCPJ :

"Il n'y pas de cas, de scandales, où la justice aurait *a posteriori* mis en évidence des enquêtes truquées, falsifiées, parce qu'elles mettent en cause tel ou tel responsable politique. Or un jour c'est d'un côté, le lendemain c'est de l'autre côté, les gouvernements changent, et on ne change pas les policiers à chaque fois que le gouvernement change".

D'ailleurs, à la décharge des policiers, c'est plus souvent suite à des classements sans suite de la part du parquet que la justice n'a pu être saisie d'affaires impliquant certains hommes politiques d'envergure nationale. Ainsi, toujours à propos des multiples affaires TIBERI, Gabriel BESTARD, ancien procureur de la République de Paris, a ainsi fait scandale le 30 juin 1996 en jugeant inopportunes les poursuites à l'encontre des TIBERI, malgré une enquête effective de la DRPJ, sur l'affaire de l'appartement de leur fils Dominique ; la presse quotidienne nationale¹⁰⁴ a sur ce sujet affirmé que ce dossier a été classé sans suite sur instruction du ministre de la Justice du gouvernement JUPPE, Jacques TOUBON. De même, en octobre 1996, le garde des sceaux a dépêché dans l'Himalaya un hélicoptère, aux frais du ministère, pour récupérer le procureur de la République de Créteil, Laurent DAVENAS, car l'un de ses substituts, Hubert DUJARDIN, avait commis "l'erreur" de vouloir ouvrir une information judiciaire à l'encontre de Xavière TIBERI, à propos de son fameux rapport sur la francophonie. Les policiers se demandent ainsi ce qu'il en serait des enquêtes de police judiciaire si la DCPJ était soumise à l'autorité totale du ministère de la Justice. De plus, selon le Commissaire A., la DCPJ a déjà prouvé son efficacité :

"[...] il y a eu quand même, au cours de ces vingt dernières années en gros, une quantité d'affaires politico-financières très graves, majeures, avec des ministres, des parlementaires, de tout ce qu'on veut, de droite, de gauche, des mises en examen, écroués, suite à des enquêtes de police. Et il n'y a jamais eu d'autres précédents où on n'aurait pu dire "ah oui, mais vous voyez bien, la police judiciaire protège telle ou telle personne"".

B. Une organisation synonyme d'équilibre des pouvoirs à l'efficacité prouvée

¹⁰⁴ *Libération, Le Monde et L'Humanité* ont fait part de cette hypothèse au moment des faits

Ainsi, les policiers considèrent que leur relative autonomie par rapport à l'autorité judiciaire leur permet de jouer le rôle d'un contre-pouvoir. La traditionnelle séparation entre l'exécutif et le judiciaire, qui date de la révolution française, est ainsi systématiquement mise en avant lors des entretiens. Cette vision policière des rapports DCPJ - Justice place le bras armé de la justice sur le même plan que celle-ci ; la police judiciaire serait ainsi certes **au service** de la justice, mais irait même au-delà en **prévenant** les possibles erreurs d'appréciation des magistrats. Ainsi, selon le Commissaire B. à la DRPJ :

"Le jour où il n'y aura plus ce contre pouvoir, je pense qu'on ne sera pas à l'abri d'un dérapage. Car quand un homme seul décide, il n'a pas de contradicteur pour lui dire non, il ne pas avoir forcément raison dans 100 % des cas".

Dés lors, puisque le magistrat ne décide pas seul de la conduite des enquêtes de police judiciaire et de l'instruction, même si cet argument apparaît en contradiction avec le Code de Procédure Pénale, le système actuel est donc synonyme de "garantie pour les libertés publiques", toujours selon le Commissaire B. :

"Je pense que le système actuel, avec plusieurs contre-pouvoirs qui travaillent entre eux, est bon. Et je crois que le système est satisfaisant : la police dans son coin ne fait pas ce qu'elle veut, le magistrat dans son coin ne fait pas ce qu'il veut, l'un et l'autre se proposent mutuellement les stratégies et les opérations. Il arrive parfois que la police et les services enquêteurs aient des idées extravagantes, il arrive parfois que le magistrat ou les magistrats aient des idées extravagantes, le système actuel permet que cette idée ne reste pas à végéter seule dans l'esprit d'un seul interlocuteur mais qu'elle soit partagée avec d'autres, et qu'un contre-pouvoir puisse dire "non, ici, il nous semble plus opportun de faire différemment". Donc le système actuel [...] fonctionne : l'actualité le montre tous les jours, le système fonctionne.

"[...] Il y a un équilibre entre le magistrat, le fonctionnaire de police ... Il y a un équilibre qui fonctionne, qui n'est pas parfait, certes, mais il me semble un bon compromis. Le magistrat, pas plus que le policier, chacun dans leur sphère, n'ont pas tous les pouvoirs entre leurs mains. Et ça c'est un garant des libertés publiques, c'est évident. C'est une garantie pour les libertés publiques qui me semble évidente".

Il existe donc entre les forces de police et l'autorité judiciaire, dans leur pratique quotidienne de la procédure pénale, un "bon compromis", porteur de bons résultats car synonyme d'efficacité ; cette opinion est aussi partagée par l'ancien Inspecteur C. du SRPJ de Versailles :

"Tel quel, je pense que le système a quand même largement démontré son efficacité jusqu'à présent. La police judiciaire a quand même largement démontré ses capacités à résoudre les plus grands crimes, à démanteler des réseaux très importants, en matière de stupéfiants, de biens culturels, de grand banditisme, que cela soit nationalement ou internationalement, la police judiciaire a largement démontré ses capacités à appréhender toutes ces formes de délinquance spécialisée".

La mise en oeuvre actuelle de la procédure pénale et les rapports existants entre la DCPJ et la justice semblent avoir pris, selon les policiers, une configuration quasi-idéale. Les cas de désobéissance, à l'image de l'affaire FOLL, ne sont que des exceptions absolument pas représentatives de la réalité. Dans tous les cas, cette perception semble logique car à la DCPJ comme au ministère de la justice, selon le Commissaire A., "on travaille dans le même sens".

3. Considérations policières en ce qui concerne leurs relations avec l'autorité judiciaire : un bilan globalement positif

A. Des relations ponctuelles avec des interlocuteurs multiples

La mise en oeuvre au quotidien de la procédure pénale souffre tout d'abord de l'éloignement des acteurs ; le parquet loge systématiquement dans les Palais de Justice tandis que les services territoriaux et centraux de la DCPJ possèdent leurs propres locaux. D'autre part, la carte des services régionaux de police judiciaire ne correspond pas à la carte des Cours d'appel ; de même, la carte des antennes de police judiciaire des SRPJ est différente de celle des Tribunaux de Grande Instance. L'antenne de police judiciaire de Melun couvre ainsi le territoire de quatre TGI : Melun, Auxerre, Sens, Fontainebleau, soit autant de procureurs de la République et de parquets différents.

Le fonctionnement en binôme entre policier et magistrat, mis en évidence dans les services d'investigation et de recherche de la sécurité publique par le chercheur Christian

MOUHANNA¹⁰⁵, se retrouve difficilement en police judiciaire ; une procédure pénale structurée sur des relations interpersonnelles entre policiers et magistrats est plus difficile à construire lorsque le TGI ou le cabinet d'instruction est éloigné, en raison de la portée régionale ou nationale des dossiers.

Dès lors, le téléphone et les télécopies sont un moyen de communication amplement utilisé entre les magistrats compétents et les OPJ ; car un certain nombre d'actes de police judiciaire nécessitent souvent l'information du parquet, et parfois son accord (prolongement de garde à vue notamment). Le nombre plus qu'élevé de ce type de contrainte juridique implique des contacts téléphoniques constants entre les OPJ et les magistrats ; mais il s'agit de "relations ponctuelles avec une permanence", ce qui implique des interlocuteurs différents au cours de la même journée et de la semaine : la garde à vue commence avec un avis à un substitut au procureur de la République et se prolonge avec l'autorisation écrite d'un autre substitut.

Ainsi, en dehors de pôles spécialisés (notamment dans les domaines économiques et financiers et en matière de terrorisme), il n'existe pas d'interlocuteur unique. De plus, à chaque magistrat correspond une personnalité différente, d'où une absence de cohérence en matière de saisine et de poursuite au sein d'un même parquet. Le Commissaire D., chef de brigade au SRPJ de Versailles, affirme ainsi :

"Chaque substitut de permanence est un petit chef. Les politiques de saisine sont différentes au sein du même TGI¹⁰⁶, et chaque TGI possède sa propre politique pénale, alors que chaque procureur général doit mettre en oeuvre la politique pénale en relation avec le directeur régional de la police judiciaire".

Par contre, des dossiers plus complexes, nécessitant la mise en oeuvre de moyens policiers importants dans un cadre juridique hors initiative, impliquent des relations plus approfondies avec les magistrats compétents, ce qui suppose des réunions de travail entre OPJ et magistrats ; ces rencontres demeurent malgré tout exceptionnelles. Les entretiens réalisés confirment cette approche :

"Une affaire plus élaborée, plus compliquée, par sa technicité, par son ampleur, par ses diverses localisations géographiques, ses différentes incidences, nécessitent plus qu'un simple compte-rendu téléphonique parfois, pour en saisir toute la

¹⁰⁵ In C. MOUHANNA, W. ACKERMANN, "Une justice à deux : la procédure pénale au quotidien", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, N°22, 4e trimestre 1995

¹⁰⁶ Tribunal de Grande Instance

teneur. Et nécessitent parfois plus qu'une bonne synthèse, car parfois le petit point verbal qui est en supplément peut être bien utile".

C., ancien Inspecteur de police au SRPJ de Versailles

"[Les contacts] sont majoritairement téléphoniques. Ceci dit il y a des réunions assez régulières dans les affaires importantes avec les magistrats, où on se rend au Palais de Justice, pour discuter autour d'une table. [...] Mais il faut bien se garder de faire de la "réunionnisme aiguë", de temps en temps il faut bien se voir ou s'opposer, mettre tout à plat, etc., enfin, la plupart des contacts sont téléphoniques".

B., Commissaire à la DRPJ

De même, pour le Commissaire A. de la DCPJ, malgré la dimension internationale, le haut niveau de technicité et de spécialisation des offices centraux, les rencontres avec les magistrats se réduisent aux "dossiers importants, quand on doit faire un point particulier sur une affaire, pour pouvoir discuter, sortir des pièces du dossier".

Mais cette dispersion des interlocuteurs, et les reproches quant au manque de hiérarchie, notamment au sein du parquet, ne sont pourtant pas synonymes de mauvaises relations.

B. "Globalement, cela se passe très bien" : état des relations entre policiers de la DCPJ et magistrats

Malgré une différence de culture professionnelle certaine, consécutive de tâches différentes à accomplir dans des environnements très distincts, policiers et magistrats, acteurs de la justice pénale, mettent plus généralement à profit leurs divergences qu'ils ne s'opposent ; le Commissaire B. qualifie donc cette relation de complémentaire :

"[...] Ce n'est pas sur un rapport de force que le travail entre un magistrat et un policier peut se faire. Pas sur un rapport de force et pas sur un rapport hiérarchique mais sur une complémentarité entre les attributions de l'un et le rôle opérationnel de l'autre".

Cette idée de respect des attributions des uns et des autres et de compréhension mutuelle est apparue dans chacun des entretiens, même si les policiers perçoivent quelque fois une certaine déconsidération, face à l'attitude hautaine de certains magistrats, alors que ces commissaires mettent en avant qu'ils ont le même indice salarial, le même niveau de responsabilité pour un concours tout aussi difficile que celui de l'Ecole Nationale de la Magistrature. L'ancien Inspecteur C. regrette la suspicion qu'il existe encore chez certain magistrat à l'égard de la police, "aspect dogmatique" résultant d'une certaine "sensibilité intellectuelle".

D'une manière plus générale, les commissaires interrogés évaluent d'une manière positive leurs relations avec l'autorité - judiciaire, mais ce qui ressort clairement de leurs propos est le sentiment que policiers et magistrats appartiennent à deux mondes distincts, inconciliables sur de nombreux points:

"La crainte de l'officier [NDR : de l'officier de police judiciaire], c'est clair, c'est d'être corvéable à merci, et mis à disposition de gens qui n'ont pas forcément une grande considération pour eux, et qui leur diraient "faites ceci, faites cela"".

Les dispositions juridiques en vigueur, qui encadrent les relations DCPJ - Justice, permettent donc, aux dires des policiers, le développement de contacts positifs et surtout non-confliktuels, axés autour de la conciliation et de collaboration. En conséquence, l'ancien Inspecteur C. a conclu son entretien en affirmant, sur un ton enjoué :

"Globalement on n'a pas de mauvais rapports avec la justice, on n'a pas de mauvaises relations, et heureusement d'ailleurs !"

De même, le Commissaire A., qui répondait à la question de savoir s'il existait un travail d'équipe entre les OPJ de la DCPJ et les magistrats, a affirmé sans hésitation :

"Oui, oui oui, ah oui, on n'est pas à couteaux tirés avec les magistrats, dans 99 % des cas, on tire dans la même direction. Bon, il y a 1 % d'incompréhension, de ce qu'on veut".

Enfin, en dépit d'un certain nombre de reproches, semblables en de nombreux points à ceux que l'on retrouve communément dans tout milieu professionnel, selon les policiers, il est apparu que les réponses aux questions relatives à l'état des relations DCPJ - Justice, outre leur caractère positif, venaient d'une manière spontanée, naturelle, comme si la question ne se posait pas, ou qu'il ne pourrait pas en être autrement. Les conflits semblent rares, et la négociation semble de règle. Le Commissaire D., chef de brigade, souligne ainsi que les rares fois qu'il "monte au créneau" avec les magistrats, c'est lorsque son service

n'est pas saisi de telle ou telle affaire, ou, inversement, qu'il est saisi de telle autre alors que cette saisine de son service ne semble pas opportune ; il chiffre ces "montées au créneau" à deux ou trois par an.

4. La problématique de la réforme : des tentatives et des projets contestés par les policiers

Les trois propositions de réforme examinées ci-dessus sont régulièrement mises en avant par un certain nombre de magistrats, mais avant tout par les deux principaux syndicats de magistrats, l'Union Syndicale des Magistrats (USM - modéré, majoritaire) et le Syndicat de la Magistrature (SM - gauche). L'annexe numéro trois précise plus exactement le contenu de ces propositions de réformes institutionnelles relatives au couple DCPJ - Justice.

A. La question de l'éloignement géographique entre les services de la DCPJ et ceux du ministère de la justice

Le problème des locaux pourrait sembler logique : comment l'autorité judiciaire peut-elle assurer ses missions de direction, de contrôle et de surveillance de la police judiciaire sans la côtoyer au quotidien ? En effet, les services de la DCPJ et ses antennes délocalisées se situent d'une manière générale : soit à l'intérieur de Commissariats de sécurité publique, tel le SRPJ de Versailles, qui partage ses locaux avec le Commissariat central de la circonscription de sécurité publique de Versailles, ou l'antenne de police judiciaire de Grenoble, localisée à l'intérieur de l'Hôtel de Police ; soit dans des locaux propres, telle la DCPJ, dont un certain nombre d'offices centraux se situent dans un

immeuble de bureaux du quartier d'affaires de Nanterre, et dont le siège se situe 11, rue des Saussaies, dans le VIIIème arrondissement, donc distant du Palais de Justice de Paris, situé sur l'île de la cité.

Mais cet éloignement n'est pas regretté par les commissaires A. et B. ; interrogés sur le fait de savoir si un partage des locaux entre la DCPJ et, par exemple, les services du parquet, pourrait améliorer le travail de police judiciaire, ces OPJ répondent :

"A la marge oui, mais pas fondamentalement. On n'a pas besoin d'être les uns à côté des autres. La réunification dans les mêmes locaux peut faciliter un certain nombre de choses, c'est évident. En même temps, compte-tenu des compétences des uns et des autres, c'est pas ça qui révolutionnera la façon de travailler de la police judiciaire".

B., Commissaire de police à la DRPJ

"Non, ça ne changerait rien, ça simplifierait les transferts, les délais de route, mais non, ça n'aurait pas d'intérêt".

A., Commissaire de police à la DCPJ

Le Commissaire B. souligne à ce propos que "d'ailleurs, ça n'a jamais vraiment été envisagé, pour des raisons éventuellement matérielles". Mais il avance aussi l'argument qui semble expliquer ce refus catégorique de la part des policiers :

"Et au-delà des raisons matérielles, il est bien évident qu'être dans les mêmes locaux n'est pas souhaité par la Police Nationale, qui aurait le sentiment d'être directement sous la coupe des magistrats".

Par contre, l'ancien Inspecteur de police C. a pour sa part travaillé dans des conditions de proximité immédiate avec les magistrats :

"Bon nous, [dans notre antenne de police judiciaire], c'est vrai que l'on avait le tribunal de grande instance à 30 mètres, les fenêtres étaient en vis-à-vis".

Mais ces conditions favorables à des échanges plus fréquents avec les magistrats ne font pas apparaître de nouvelles formes de collaborations, au regard de la description de l'ancien inspecteur :

"Donc on avait des contacts assez réguliers, notamment au moment des présentations des individus, ou en phase intermédiaire, pour faire le point, sur l'avancement d'un dossier, et sur l'éventuel changement de cadre juridique [...]".

Si le minimum légal est d'autant plus respecté, le policier n'a pas pour autant senti une pression ou un suivi accru des magistrats, qui travaillaient pourtant juste en face, sur leur activité de police judiciaire. L'idée de deux mondes quelque peu inconciliables

s'exprime à nouveau, cet exemple démontrant que même à 30 mètres les uns des autres, l'autonomie est maintenue et les relations réduites aux exigences du Code de Procédure Pénale.

B. De l'opportunité pour le ministère de la justice de participer à l'organisation des services de la DCPJ

La DCPJ, police au service de la justice, est, comme toute administration, soumise à l'autorité hiérarchique de son ministre de tutelle, le ministre de l'intérieur ; celui-ci organise et structure son administration par arrêté, et il octroie postes budgétaires et crédits en fonction des priorités qu'il détermine. Pourtant, l'autorité judiciaire, notamment dans certains domaines spécialisés, ne peut exercer ses prérogatives que si les services de police judiciaire disposent eux-mêmes de spécialistes compétents. Les domaines de la lutte contre les infractions économiques et financières et contre la délinquance liée aux nouvelles technologies, entre autres, supposent une certaine maîtrise de la matière et un équipement spécifique qui dépendent de la volonté de la hiérarchie policière.

De façon récurrente, certains magistrats, par l'intermédiaire de médias, revendiquent la possibilité pour l'autorité judiciaire de participer à l'organisation et à la dotation budgétaire des services de la DCPJ ; en matière économique et financière, la juge d'instruction Eva JOLY s'est ainsi exprimée devant la presse à propos du manque de moyens de la DCPJ. Il semble *a priori* logique de permettre à l'autorité judiciaire de signaler au ministère de l'intérieur les domaines de répression nécessitant un investissement en hommes et matériels plus important au regard des informations et instructions en cours.

Ainsi, depuis la loi n°94-89 du 1er février 1994, l'article 15-1 du Code de Procédure Pénale dispose que "les catégories de services ou unités dans lesquels les officiers et agents de police judiciaire [...] exercent leurs fonctions habituelles, les modalités de création de ces services ou unités ainsi que leurs critères de compétence territoriale sont déterminées par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de la justice et du ministre intéressé". Cet article, dont la mise en oeuvre est jusqu'à aujourd'hui anecdotique, a fait l'objet de nouvelles circulaires en 2001 préconisant son application ; pourtant, les policiers

de la DCPJ considèrent cette disposition inutile, voire désobligeante : "que pensez-vous de la revendication de permettre à la chancellerie d'organiser les services de la DCPJ (affectation de personnels, dotation budgétaire) en fonction des besoins des magistrats ?"

"C'est abracadabrant, c'est abracadabrant".

A., Commissaire de police à la DCPJ

"Sauf à partir du postulat que la hiérarchie policière est incompétente ou incapable, mais si on ne part pas de ce postulat là, on ne voit pas pour quelle raison ce travail là serait mieux fait par certain parce qu'ils ont une qualité de magistrat que par d'autre parce qu'ils ont une qualité de policier. Non ... d'autant plus que ce ne sont pas des gestionnaires, ils n'ont jamais été habitué à ça, certains ne le souhaitent pas, je le répète, et ce n'est pas quelque chose qui s'improvise".

B., Commissaire de police à la DRPJ

"A chacun son métier. C'est facile de dire il faudrait ça, ça, et ça. Mais il y a une police de 150 000 fonctionnaires et contractuels à gérer, je dis pas que les magistrats sont incapables de le faire, mais ce n'est plus le même métier".

C., ancien Inspecteur de police au SRPJ de Versailles

Ainsi, les Commissaires interrogés ont souligné à maintes reprises que les magistrats ne sont pas formés à la gestion du personnel et du matériel ; le Commissaire D. précise aussi :

"Le Commissaire de police est formé par l'ENSP¹⁰⁷ au management. [...] Par contre, un juge d'instruction doit seulement gérer son greffier, or la gestion d'enquête suppose la gestion des enquêteurs, tel un DRH¹⁰⁸".

Cette revendication des magistrats apparaît donc aux yeux des policiers comme malvenue ; elle est l'illustration pour l'ancien Inspecteur C. de cette suspicion envers l'institution policière. Pourtant, les dispositions légales existent déjà mais ne semble avoir jamais été appliquées. A l'image de la possibilité pour les magistrats de notation des OPJ, l'idée se confirme d'un paradoxe entre des revendications de la part d'un certain nombre de magistrats pour plus de contrôle sur l'activité de police judiciaire et l'absence de mise en œuvre des prérogatives et des possibilités déjà existantes en la matière.

¹⁰⁷ Ecole Nationale Supérieure de Police

***C. Les magistrats sont des "policiers frustrés" ;
la question du rattachement posée aux personnes concernées***

En ce qui concerne la revendication, plus radicale, mais tout de même souhaitée par l'USM et le SM, qui représentent une très large majorité des magistrats¹⁰⁹, du "transfert place Vendôme de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, et la nomination d'un magistrat à sa tête"¹¹⁰, la réponse des Commissaires rencontrés est tout aussi catégorique.

En premier lieu, les quatre Commissaires considèrent que le courant souhaitant ce rattachement est très minoritaire :

"Alors ce n'est pas la revendication de tous les magistrats, c'est d'un courant, d'un petit courant de magistrats. [...] Je ne crois pas que la majorité des magistrats, loin s'en faut, quand je parle des magistrats je parle des parquets et des juges d'instruction, je ne pense pas que la majorité soit favorable et ait la volonté de commander et de diriger les services de police".

A., Commissaire de police à la DCPJ

"[...] ce n'est pas une idée qui est très répandue chez les magistrats".

B., Commissaire de police à la DRPJ

Les policiers précisent donc qu'il s'agit le plus souvent d'une revendication des magistrats du siège¹¹¹, les membres du parquet étant pour leur part plus conscients des conséquences que ce rattachement organique entraînerait sur leur quotidien de travail ; le Commissaire B. souligne cet aspect des choses :

"[La culture du magistrat] c'est de mener les dossiers, sa culture ce n'est pas de faire du management, ce n'est pas de gérer les congés payés, et quand on fait ça on n'est plus directeur d'enquêtes, on fait de la gestion de personnel. Donc cette revendication, un certain nombre de magistrats sous-estime les conséquences qu'elle aurait sur leur quotidien, leur travail quotidien".

C'est donc en toute logique que les Commissaires de Police interrogés s'opposent fermement à toute ébauche de rattachement, sans d'ailleurs envisager la possibilité d'une telle réforme en France :

¹⁰⁸ Directeur des Ressources Humaines

¹⁰⁹ Même s'il est évidemment difficile de savoir quelle part de leurs adhérents les soutient sur ce point

¹¹⁰ Cf. l'intervention de Valéry TURCEY in Annexe N°3

"Alors le débat, c'est "est-ce qui faudrait que la police judiciaire soit dirigée par des magistrats à partir du ministère de la justice ?". La réponse, pour nous, est clairement "non", évidemment".

A., Commissaire de police à la DCPJ

Le Commissaire A. relève à ce propos l'exemple de la Belgique, qui a transféré ses services de police judiciaire du ministère de la justice au ministère de l'intérieur¹¹².

Quant à l'opinion des autres OPJ de la DCPJ, les Commissaires n'émettent aucun doute quant à l'inexistence de partisans de cette réforme au sein de leurs services ; à la question " Cette proposition de réforme a-t-elle des partisans à la DRPJ ?", le Commissaire B. répond sans douter :

"Non, non, non, et puis ils connaissent leur situation actuelle, et ils savent ce qu'ils ont à perdre avec une telle réforme".

Enfin, à la question de comprendre pourquoi certains magistrats désirent ce rattachement, le Commissaire A. avance des explications plutôt originales :

"Les magistrats, certains donc, vivent mal de ne pas disposer du bras armé de l'action judiciaire qu'est la police. C'est ça leur problème. Ils vivent mal d'être obligé de demander, "Monsieur le Commissaire, chef de tel service", de faire tels et tels actes. Et c'est vrai qu'ils aimeraient bien avoir leurs propres services".

Le Commissaire A. conclut alors sa démonstration par une analyse que l'on espère ironique :

"Ce sont des policiers frustrés, je pense, je n'ai pas d'autres explications. Et puis c'est peut-être un combat idéologique, aussi, enfin, je ne sais pas".

¹¹¹ Les magistrats du siège représentent approximativement 90 % du corps, contre 10 % pour le parquet

¹¹² S'il est exact que la Belgique a procédé il y a quelques années à une telle réforme, le Portugal a pour sa part effectué la réforme inverse en rattachant sa police judiciaire au ministère de la justice

Conclusion

Le système pénal français repose ainsi largement sur la coopération obligée entre des institutions aux logiques de fonctionnement très différentes ; mais dans les faits, "une observation attentive des pratiques quotidiennes permet de constater un cloisonnement et une autonomisation importante des différents acteurs"¹¹³, ce qui confirme notre approche d'un fonctionnement inter-institutionnel entre la DCPJ et ses partenaires judiciaires axé sur des rapports juridiques qui se réduisent au minimum légal.

De plus, "les magistrats sont, comme ils le reconnaissent eux-mêmes, bien plus des hommes de bureau que des hommes de terrain, cette tendance se renforçant par l'accroissement du nombre de procédures"¹¹⁴ ; d'où la distinction faite entre direction **fonctionnelle** et direction **opérationnelle**. Ainsi, les policiers seront peu portés à évoquer la mise en oeuvre opérationnelle des actes de police judiciaire nécessaires à l'enquête, considérant que d'une part cela n'intéresse pas les magistrats, et que d'autre part ceux-ci ne sont pas compétents pour apprécier l'**opportunité** des opérations menées, contrairement à leur hiérarchie administrative. Le policier serait ainsi le seule apte à déterminer que telle perquisition, garde à vue ou audition est utile ou inutile, contrairement au magistrat, trop éloigné de cette réalité de terrain pour pouvoir diriger de manière opérationnelle l'activité de police judiciaire. En conséquence, il en résulte une répartition des tâches entre l'officier de police judiciaire, fonctionnaire de la DCPJ, **juge de l'opportunité** des actes de police judiciaire nécessaires à la manifestation de la vérité judiciaire, la hiérarchie policière, qui gère les effectifs, détermine les priorités et attribue les dossiers, et le magistrat des poursuites ou de l'instruction, qui contrôle et surveille la conduite de l'enquête, qui l'oriente quelque fois par certaines demandes d'actes, mais qui produit surtout des actes d'administration de la justice¹¹⁵. La conférence annuelle des procureurs généraux de 1997, en plein climat de défiance envers la police judiciaire suite à l'affaire FOLL - HALPHEN, exigeait alors seulement un renforcement des moyens de contrôle sur la police judiciaire

¹¹³ C. MOUHANNA, W. ACKERMANN, *op. cit.*

¹¹⁴ *Idem*

¹¹⁵ Le Commissaire D., chef de brigade dans un SRPJ, évalue la répartition des actes d'enquête de police judiciaire à 95 % pour les policiers et 5 % pour les magistrats

par les magistrats, revendication qui a pris forme le 15 juin 2000 à travers les nouvelles dispositions relatives à l'enquête préliminaire d'initiative¹¹⁶.

D'autre part, le contrôle effectif, concret et quotidien de l'activité des OPJ est impossible, car comme le souligne Christian MOUHANNA, "les magistrats n'en ont ni le temps, ni souvent l'envie"¹¹⁷. De toute façon, ces deux mêmes chercheurs décrivent une tendance lourde dans le travail de police judiciaire relative à une **obligation de moyens** qui prendrait le pas sur l'**obligation de résultats** : "L'objectif n'est plus la prison puisque de toute façon, la peine prononcée dépend de facteurs incompréhensibles pour le policier et tient apparemment pour lui plus du hasard que de la quantité de travail fournie. L'OPJ professionnel vise désormais en priorité la bonne procédure, ce qui signifie que l'enquête a été menée dans les règles et que les éléments qui composent le dossier sont inattaquables par les avocats dont la stratégie essentielle est de faire annuler ces pièces". Une tendance accentuée par la multiplication des contraintes du Code de Procédure Pénale en matière d'actes de police judiciaire, telle la réforme "GUIGOU", tandis que se multiplie par ailleurs le nombre de procédures judiciaires ; ainsi, le temps et les effectifs désormais nécessaires à une mise en forme irréprochable de la procédure nuisent à l'obtention de résultats, augmentant de fait et les délais, et le nombre de "vaines recherches" du côté policier, les "classement sans suites" pour le parquet, et les instructions sans fin pour les cabinets d'instruction.

L'activité de police possède une autre spécificité définie par la notion de **hiérarchie inversée**. Le Commissaire B. l'a évoqué au cours de l'entretien, en se demandant "qui a le véritable pouvoir" : le Commissaire de Police ordonnant à un gardien de la paix de se placer à un carrefour, ou ce même fonctionnaire de police qui décide **seul** de relever ou non les infractions qu'il remarque. L'enquête de police judiciaire répond ainsi aux mêmes règles : si le magistrat ordonne à l'OPJ de perquisitionner tel domicile, ce dernier peut décider de trouver ce qu'il recherche ou non. Or les OPJ produisant la majeure partie des actes de police judiciaire, cette situation place les magistrats en position de demandeur, leur travail étant alors en partie subordonné à la bonne volonté des policiers. Dès lors, la nature des relations professionnelles qui se nouent entre ces deux corps ne peut correspondre à un schéma classique d'organisation professionnelle, qui serait par exemple fidèle aux textes de loi.

¹¹⁶ Nouveaux articles 75-1 et 75-2 du Code de Procédure Pénale ; voir *supra*

Selon la Commission "Justice" du Syndicat des Commissaires et Hauts-Fonctionnaires de la Police Nationale, les rapports historiques entre la police et la justice "semblent dominés par une inextricable contradiction : **incompatibilité** et **complémentarité**"¹¹⁸. Cette incompatibilité résulte, en premier, d'une différence de rôle institutionnel ; car si police et justice oeuvrent ensemble pour la manifestation de la vérité judiciaire, l'utilité sociale de la police réside dans sa capacité à "constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs" (article 14 du Code de Procédure Pénale). Or cette mission exige pour son accomplissement la possibilité de faire usage de la force, donc d'une violence légitime : la police est en première ligne face aux délinquants et aux criminels, elle les côtoie quotidiennement, subi leurs affronts, leurs insultes, etc.¹¹⁹. Comme le souligne le Commissaire D., chef de brigade au SRPJ de Versailles, "le policier est formé et payé pour l'opérationnel" : les méthodes et les pratiques policières sont particulières à ce corps de fonctionnaires, elles lui sont spécifiques, à l'image de la gestion des réseaux d'informateurs. Cette pratique si spécifique du métier de police judiciaire est donc très éloigné du quotidien professionnel d'un procureur de la République ou d'un juge d'instruction ; on souligne à cet effet une différence de culture.

L'ancien Inspecteur C. au SRPJ de Versailles évoque une "différence de style" ; il met en évidence qu'un "style de flic" est autrement plus efficace dans le domaine des opérations de police judiciaire qu'un "style de juriste". Car si ce dernier "n'est pas condamnable en tant que tel", il accentuerait un mouvement de fond qui transforme de plus en plus l'activité de police judiciaire au sein notamment de la DCPJ qu'est l'**exigence de moyens** : réaliser une procédure irréprochable pour que ne soit mis en cause aucun des actes de police judiciaire effectués. Ce "style de juriste", mis en oeuvre dans le strict respect du Code de Procédure Pénale, implique un travail beaucoup plus procédural synonyme, à effectif constant, d'une présence d'autant plus réduite sur le terrain.

Or les gouvernements, de ce point de vue, légifèrent de manière contradictoire puisque d'un côté la procédure est alourdie, avec une exigence croissante d'actes de police

¹¹⁷ C. MOUHANNA, W. ACKERMANN, *op. cit.*

¹¹⁸ Il existe selon F. STASIAK une "contradiction essentielle qui gouverne les rapports entre justice et police : incompatibilité et complémentarité", *in* Actes de la table ronde, *op. Cit.* ; il semble donc que l'argumentation de ce Maître de conférences à l'université de Nancy 2 a été reprise par le SCHFPN

¹¹⁹ L'un des Commissaires expliquait par ailleurs que le délinquant sera violent avec les policiers lors de l'interpellation, odieux avec les OPJ lors des auditions, mais qu'il sera plus calme et plus poli, ensuite, face aux magistrats, car le mis en cause sait que c'est le magistrat qui décidera, par fois seul, de son futur

judiciaire, notamment dans le domaine de la garde à vue¹²⁰, tandis que de l'autre côté, les effectifs et moyens policiers sont affectés dans leur quasi totalité, depuis un certain nombre d'années, à la police de proximité, activité de police administrative, donc au détriment des services nationaux et territoriaux de la DCPJ qui évoluent à effectif constant, voire décroissant ; enfin, le nombre de faits délictueux et criminels dans les domaines de compétence de la DCPJ augmente ou stagne, selon les régions, mais ne diminue guère. Ce paradoxe d'une exigence plus pressante en terme de moyens qui évolue en parallèle avec une stagnation des postes budgétaires au sein de la DCPJ ne peut que nuire à l'obtention de résultats significatifs en terme de répression, du fait du maintien voire de l'augmentation de l'activité délictueuse et criminelle sur le territoire national.

Il est donc évident que les policiers de la DCPJ ne recherchent pas l'affrontement avec les magistrats, mais qu'au contraire ils mettent tout en oeuvre pour les satisfaire, dans la mesure du possible. En effet, le principal pouvoir de rétorsion des magistrats est le "boycott" d'un service au profit de services de sécurité publique ou de gendarmerie ; or un service de police judiciaire ne peut pas prendre le risque de ne plus avoir de dossiers en nombre suffisant ou de qualité suffisante, car la survie même du service entre alors en jeu. Rester compétitif, voire le devenir, oblige les services de la DCPJ à une constante remise en question de leur organisation et de leurs méthodes. Ainsi, la concurrence entre les services de police judiciaire en France est la meilleure garantie de qualité et de rapidité pour les magistrats, qui ne pourraient, dans l'hypothèse du rattachement de la DCPJ au ministère de la Justice, bénéficier d'une telle émulation. De même, cette disjonction permet de créer un espace de médiation au sein de la chaîne pénale, où s'affrontent la logique policière (liée au résultat qu'est la condamnation) et la logique judiciaire (liée au respect du droit) ; supprimer cet espace, juridiquement organisé par le Code de Procédure Pénale, en attribuant aux magistrats des poursuites et de l'instruction une force de police qui serait soumise à leur seule autorité, entraînerait la perte de la dimension purement policière du travail de police judiciaire, au profit du judiciaire. Or cette pluralité de mode d'interventions, de pratiques de la procédure pénale, est source de régulation pour les uns et les autres, que l'on peut effectivement assimiler à un contre-pouvoir ; et même si les effets pervers de ce système ne

¹²⁰ Or toutes les enquêtes de police judiciaire de la DCPJ mettant en cause une ou plusieurs personnes impliquent forcément une ou plusieurs gardes à vue (contrairement à la sécurité publique où un certain nombre de contraventions et de délits ne peuvent permettre une mesure de garde à vue)

sont pas inexistantes, l'organisation institutionnelle actuelle de la DCPJ semble donc correspondre au meilleur système possible.

Enfin, le rattachement de la police judiciaire au ministère de la justice ne semble pas, au regard des arguments avancés tout au long de ce mémoire, ni une mesure qui serait bénéfique à la manifestation de la vérité judiciaire, car le métier de policier est distinct de celui de magistrat, et l'autorité sans partage du magistrat sur le policier entraînerait à terme la disparition du métier de policier au profit de celui d'auxiliaire de justice, ni une mesure bénéfique à la protection des libertés individuelles, puisque le magistrat, alors responsable de tous les actes effectués par ses auxiliaires, deviendrait juge et partie, et aurait dès lors tendance à "couvrir" l'activité de ses subordonnés pour ne pas être mis en cause. Un tel rattachement remettrait en cause et l'efficacité de l'activité de police judiciaire en France, et l'objectivité du contrôle et de la surveillance de l'activité de police judiciaire pour l'autorité judiciaire.

De plus, ce rattachement impliquerait, aux yeux des policiers sollicités, toute une série de mesures législatives et réglementaires qui semblent, à première vue, irréalisables : la rédaction d'un nouveau Code de Procédure Pénale, puisque le Code de 1958 encadre les relations entre la police judiciaire et la justice, une séparation totale du parquet avec le siège, d'où la remise en cause du statut du magistrat, la suppression du juge d'instruction, la démilitarisation des Sections de Recherches de la gendarmerie nationale, d'où la suppression de toute possibilité de choix de saisine pour les magistrats entre police et gendarmerie, et de l'émulation qui en résulte, la construction de nouveaux locaux partout en France capables d'accueillir tous ces services, la formation des parquetiers à la gestion des ressources humaines et des moyens, l'harmonisation effective des politiques pénales entre tous les parquets, la perte de la possibilité qui existe pour les OPJ de passer facilement de la sécurité publique à la police judiciaire, une police judiciaire plus réactive que proactive, car la quête de l'information ou du "tuyau" relève de la prévention, donc de la police administrative, et non de la police judiciaire, et, plus globalement, la remise en cause d'une pratique de l'information et de l'instruction qui a, dans la limite des défauts inhérents à toute organisation institutionnelle, démontré son efficacité et sa capacité à tout mettre en oeuvre pour permettre la manifestation de la vérité judiciaire.

Cette approche institutionnelle et policière des relations DCPJ - Justice met donc en évidence une police judiciaire fonctionnelle et efficace, qui ne souffre, selon les policiers, que de contraintes procédurales en augmentation, corrélatives à un manque d'effectif, que

cela soit au sein de la DCPJ ou du ministère de la Justice. Car si les policiers ne s'opposent pas à une meilleure protection des mis en cause, ils revendiquent par contre que cette attention portée à la défense ne porte pas préjudice à l'accusation et à sa capacité d'enquête : "il faut rester pragmatique", souligne le Commissaire D., "l'exigence de moyens ne doit pas compromettre l'exigence de résultats", car cela serait au détriment des victimes, qui doivent demeurer au cœur du processus pénal. La France, depuis la loi GUIGOU, a rattrapé son retard en matière de présomption d'innocence et de garanties de la défense ; le législateur doit, en contrepartie, donner les effectifs nécessaires au bon fonctionnement de la justice pénale. Le recrutement de milliers de magistrats devrait permettre de réduire les délais de jugement, et de palier un certain nombre de dysfonctionnements de l'institution judiciaire. Mais en oubliant les services de police judiciaire, l'ensemble du système répressif français deviendra inefficace, car la justice sans la police judiciaire est, selon Gilles LUCAZEAU, Procureur Général près la Cour d'Appel de Nancy, un "Roi nu".

En conclusion, la direction centrale de la police judiciaire, par le biais de ses offices centraux, sa direction régionale, ses services régionaux et ses antennes locales, est sans aucun doute une "police" au service de la Justice. D'une part, le terme de "police" est adéquat car la DCPJ se structure autour d'une hiérarchie policière au rôle affirmé, et se définit par des méthodes, des pratiques et une culture qui correspondent à une approche de la procédure pénale spécifiquement policière. D'autre part, il s'agit d'une police au service de la Justice, car les missions de police administrative sont résiduelles au sein de son activité, car ses effectifs ont presque tous la qualité d'officier de police judiciaire, et car elle n'a pas d'autre objectif que la condamnation par l'autorité judiciaire des délinquants et criminels identifiés puis arrêtés suite aux enquêtes conduites par ses services ; mais la DCPJ, police au service de la Justice, n'est donc pas la police de l'autorité judiciaire.

Remerciements

Je tiens spécialement à exprimer mes remerciements à Monsieur Joseph MERRIEN, sans qui ce mémoire n'aurait pu voir le jour. Je remercie également la bibliothécaire de l'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure, qui m'a aidé et accompagné dans mes recherches.

Enfin, je remercie bien évidemment les Commissaires de Police ayant accepté de me recevoir et de répondre en toute franchise à mes questions.

Bibliographie

• Lois et règlements :

France - Direction Générale de la Police Nationale, *Règlement général d'emploi de la police nationale*, Paris : Direction des journaux officiels, 1996, 143 p.

France, *Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, Paris : Direction des journaux officiels, 1995, 51 p.

France, *Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, Paris : Direction des journaux officiels, 2000, 44 p.

• Publications et brochures d'information officielles :

France - Ministère de l'intérieur, *La direction générale de la police nationale*

France - Direction générale de la police nationale, *La direction centrale de la police judiciaire*

France - Direction centrale de la police judiciaire, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1999 par les services de police et de gendarmerie*, Paris : La Documentation française, 2001, 202 p.

• Code et manuels :

Code de procédure pénale, Paris : Dalloz, 2001, 1678 p.

LARGUIER, J., *Procédure pénale*, Paris : Dalloz, Coll. "Mémentos", 2001, 335 p.

STEFANI, G., LEVASSEUR, G., BOULOC, B., *Procédure pénale*, Paris : Dalloz, Coll. "Précis", 2000, 978 p.

• Ouvrages spécialisés :

DECOCQ, A., MONTREUIL, J., BUISSON, J., *Le droit de la police*, Paris : Litec, 1998, 868 p.

GATTO, D., THOENIG, J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain : le policier, le magistrat, le préfet*, Paris : L'Harmattan - I.H.E.S.I., 1993, 231 p.

HREBLAY, V., *La police judiciaire*, Paris : PUF, Coll. "Que sais-je ?", 1997, 127 p.

MATSOPOULOU, H., *Les enquêtes de police*, Paris : LGDJ, 1996, 920 p.

MOUHANNA, C., *Polices judiciaires et magistrats : une affaire de confiance*, Paris : La Documentation française, 2001, 252 p.

PORRA, S., PAOLI, C., *Code annoté de déontologie policière*, Paris : LGDJ, 1991, 201 p.

• Ouvrages généraux :

BERLIERE, J.-M., *Le monde des polices en France, XIXe-XXe siècles*, Bruxelles : Complexe, 1996, 275 p.

CHARPIER, F., *Au cœur de la PJ : enquête sur la police scientifique*, Paris : Flammarion, 1997, 337 p.

DIEU, F., *Politiques publiques de sécurité*, Paris : L'Harmattan, 1999, 256 p.

GLEIZAL, J.-J., GATTI-DOMENACH, J., JOURNES, C., *La police : le cas des démocraties occidentales*, Paris : PUF, Coll. "Thémis", 1993, 390 p.

GLEIZAL, J.-J., *La police en France*, Paris : PUF, Coll. "Que sais-je ?", 1993, 127 p.

HAMON, A., PERISSE, X., *Les seigneurs de l'ordre public - 2 000 commissaires dans leurs fiefs*, Paris : Belfond, 1991, 272 p.

QUEANT, A., *Le commissaire de police dans la société française*, Paris : Economica, 1998, 299 p.

ZAMPONI, F., *La police : combien de divisions ?*, Paris : Dagorno, 1994, 192 p.

• Biographies :

ARNAL, J., *Boulevard de la Mondaine : souvenirs*, Paris : Fillipacchi, 1989, 271 p.
 FELKAY, M., *Le commissaire de tranquillité publique*, Paris : L'Harmattan, 1999, 64 p.
 LE TAILLANTER, R., *36, quai des Orfèvres : le dossier*, Paris : Grancher, 2001, 392 p.
 PELLIGRINI, C., *Flic de conviction : mémoires*, Paris : A. Carrière, 1999, 389 p.
 VAN GEIRT, J.-P., *La crim' - Les grandes affaires de la Brigade Criminelle*, Paris : Edition°1, 1995, 348 p.

• Articles de revues spécialisées :

MOUHANNA, C., Le policier et le magistrat, *Panoramiques*, N°33
 MOUHANNA, C., ACKERMANN, W., Une justice à deux : la procédure pénale au quotidien, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 4e trimestre 1995, N°22
 WUILLEUMIER, A., S'éloigner des magistrats pour s'en rapprocher, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 4e trimestre 2000, N°42

• Actes de conférence :

Actes de la Table ronde "Justice et Police : quels rapports ?", Université de Nancy 2, 17 novembre 1997

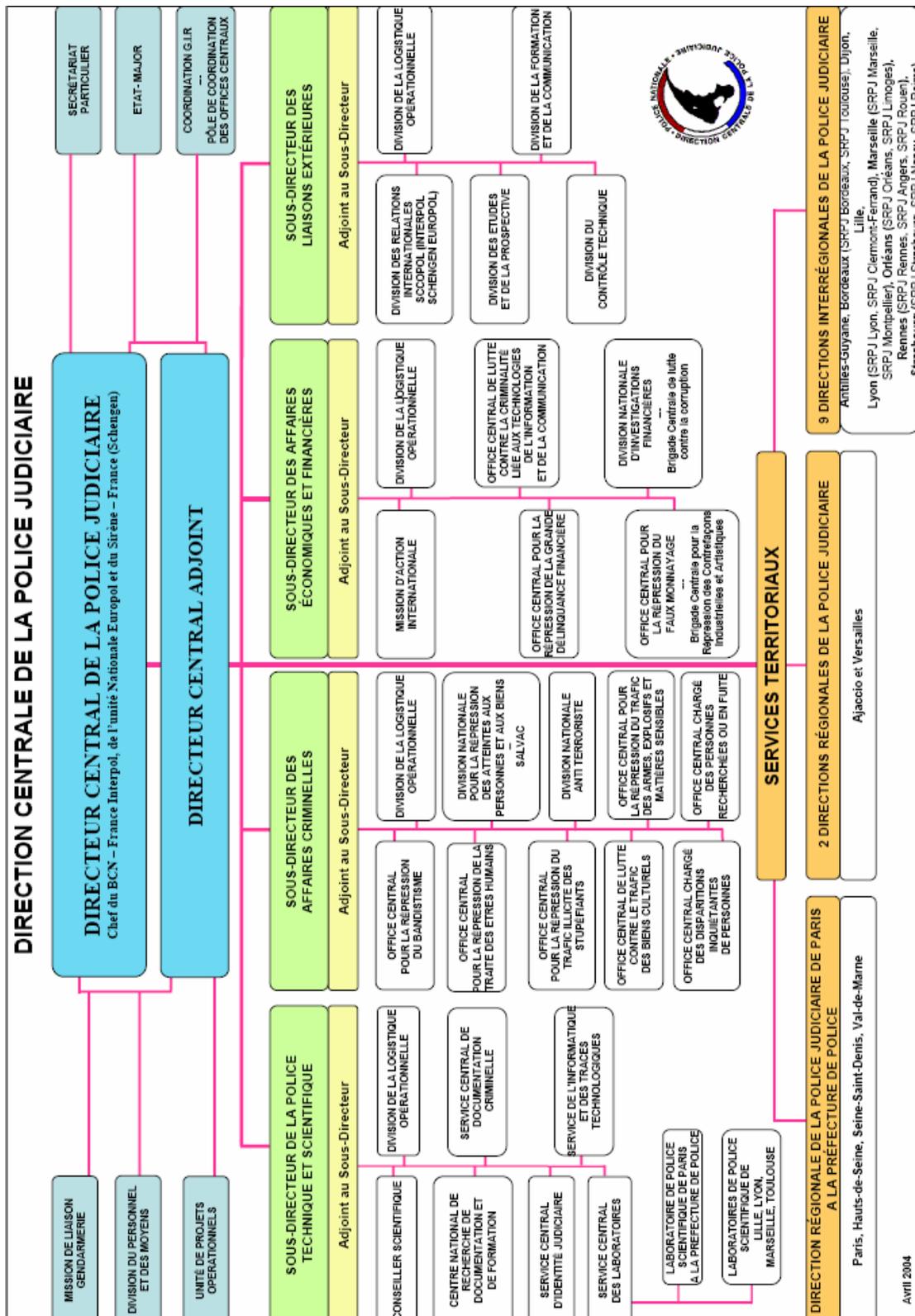
• Articles de quotidiens :

"Face aux affaires, un maire de marbre", *Libération*, 12 août 1999
 "Six mois de suspension pour non-assistance à la justice", *L'Humanité*, 22 octobre 1996

Annexes

ANNEXE N°1 : ORGANIGRAMME ET EFFECTIFS DE LA POLICE NATIONALE.....	88
ANNEXE N°2 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE	89
ANNEXE N°3 : PROPOSITIONS DE L'UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS (USM) ET DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE (SM) DE REFORME DE LA POLICE JUDICIAIRE.....	90
ANNEXE N°4 : RETRANSCRIPTION DES ENTRETIENS REALISES.....	93

ANNEXE N°2 : Organigramme de la Direction Centrale de la Police Judiciaire



ANNEXE N°3 : Propositions de l'Union Syndicale des Magistrats (USM) et du Syndicat de la Magistrature (SM) de réforme de la Police Judiciaire

1. Article de Valéry TURCEY, Secrétaire Générale de l'USM, in Libération du 26 mai 1999

"Les résistances catégorielles qui se manifestent à l'égard de la "politique des petits pas" dans le domaine des relations Police/Justice démontrent bien qu'il faut renoncer aux méthodes homéopathiques, et aller beaucoup plus loin, au nom des libertés publiques.

L'instauration d'un corps d'inspection commun à la police et à la gendarmerie comprenant des magistrats, la mise à disposition d'OPJ auprès des pôles financiers, la création de nouveaux services de police judiciaire rattachés administrativement aux juridictions, voire même le transfert pur et simple des SRPJ et SDPJ existants au Ministère de la Justice, sont autant de pistes qu'il convient d'explorer sérieusement. Car dans tous les États démocratiques, c'est la justice qui doit contrôler la police – et non le contraire".

2. Intervention de Valéry TURCEY, Secrétaire Générale de l'USM, au Congrès annuel du Syndicat des Commissaires et Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale, le 2 mars 1998

"Le chapitre premier du titre premier du livre premier du Code de Procédure Pénale est intitulé : "de la police judiciaire". Il contient notamment un article 12 : "*La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.*", et un article 13 : "*Elle est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation conformément aux articles 224 et suivants;*". L'article 41 du même code précise que : "*le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des*

infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de police judiciaire dans le ressort de son tribunal (...)"

Nous savons tous que les choses sont malheureusement un petit peu plus compliquées que cela. Face aux ambiguïtés de la situation actuelle, si l'on admet que la lettre et l'esprit du CPP doivent être respectés, deux attitudes sont envisageables de la part des magistrats :

- la première consiste à réclamer le contrôle exclusif de la police judiciaire, le détachement de tous les OPJ auprès du Ministère de la Justice, le transfert place Vendôme de la Direction centrale de la Police Judiciaire, et la nomination d'un magistrat à sa tête.

- la seconde, qui a pour l'instant la préférence de l'USM, est de privilégier les avancées concrètes, sur le terrain, aux querelles théologiques. Pourquoi ne pas envisager la création d'unités spécialisées, composées d'OPJ volontaires, qui travailleraient en liaison directe avec les magistrats (Procureurs et juges d'instruction) ?

Si cette simple proposition paraît encore trop ambitieuse aux partisans du statu quo, j'en formule une plus modeste encore : sans rien changer au cadre administratif et juridique actuel, il suffirait de délocaliser physiquement quelques services, et de leur affecter des locaux dans les palais de justice, pour modifier sensiblement les relations entre magistrats et policiers. Si, au lieu de communiquer par soit-transmis, les magistrats du parquet et les juges d'instruction n'avaient qu'à pousser une porte ou à changer d'étage pour dialoguer de vive voix avec les OPJ, nul doute que leurs rapports s'en trouveraient profondément transformés".

3. Article paru in L'Humanité du 2 décembre 1996, intitulé "Le Syndicat de la magistrature en congrès"

"Le 30e Congrès du Syndicat de la magistrature s'est achevé hier à Paris, avec l'adoption de cinq motions, notamment sur les mineurs, l'immigration, la Corse, et d'une plate-forme en dix points pour 'garantir l'indépendance de la magistrature'. [...] La plate-forme sur l'indépendance de la magistrature adoptée par le Congrès inclut trois réformes : la transformation du Conseil supérieur de la magistrature, le rattachement des officiers de police judiciaire au ministère de la Justice et la rupture du lien hiérarchique entre les magistrats du parquet et la chancellerie".

4. Rapport d'activité du conseil sortant lors du XXXIVème congrès du SM (décembre 2000) :

"Il est totalement paradoxal de renforcer les garanties des justiciables ou les pouvoirs des juges ou des parquetiers au cours des procédures, notamment en garde à vue et en matière de détention provisoire, alors que l'autorité judiciaire continue de se heurter frontalement au fait qu'elle ne peut choisir elle-même les secteurs dans lesquels il y a lieu prioritairement à enquête de police judiciaire, qu'elle ne peut décider ni du nombre, ni de la qualité des officiers de police judiciaire affectés à ces enquêtes prioritaires, et qu'elle ne peut contrôler la durée de ces investigations ?"

ANNEXE N°4 : Retranscription des entretiens réalisés

ENTRETIEN N°1 :	8
COMMISSAIRE DE POLICE A., CHEF-ADJOINT D'UN OFFICE CENTRAL DE LA SOUS-DIRECTION AUX AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DCPJ)	
ENTRETIEN N°2 :	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
COMMISSAIRE DE POLICE B., CHEF DE GROUPE A LA DIRECTION REGIONALE DE LA POLICE JUDICIAIRE DE LA PREFECTURE DE POLICE DE PARIS (DRPJ)	
ENTRETIEN N°3 :	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
ANCIEN INSPECTEUR DE POLICE C., ALORS AFFECTE DANS UNE ANTENNE DU SERVICE REGIONAL DE POLICE JUDICIAIRE (SRPJ) DE VERSAILLES, DESORMAIS COMMISSAIRE DE POLICE, CHEF DE CIRCONSCRIPTION DE SECURITE PUBLIQUE EN REGION PARISIENNE	
ENTRETIEN N°4 :	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
COMMISSAIRE DE POLICE D., CHEF DE BRIGADE DANS UN SERVICE REGIONAL DE POLICE JUDICIAIRE, MEMBRE DE LA COMMISSION "JUSTICE" AU SYNDICAT DES COMMISSAIRES ET HAUTS-FONCTIONNAIRES DE LA POLICE NATIONALE (SCHFPN)	