

7^e édition

Droit de la police

Hervé Vlamynck

Préface de Luc Presson

TOUT LE COURS

À JOUR DE
L'ENTRÉE EN VIGUEUR
DU CJPM

Vuibert

VUIBERT DROIT

Collection dirigée par Frédéric Debove

Directeur de l'Institut de droit et d'économie de l'université Paris II-Melun
Ancien membre du Conseil national des universités

DROIT DE LA POLICE

7^e édition

Hervé Vlamynck

Magistrat

Ancien commissaire principal de la police nationale
Chargé d'enseignement à l'université Panthéon-Assas (Paris II)
Professeur associé à la classe préparatoire intégrée de l'ENM Paris
Ancien professeur associé à l'ENSP (Saint-Cyr-au-Mont-d'Or)

Préface de Luc Presson

Inspecteur général de la police nationale
Directeur du Service de la protection
Ancien directeur de l'École nationale supérieure de la police

Vuibert

ISBN 978-2-311-40731-0

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Le photocopillage, c'est l'usage abusif et collectif de la photocopie sans autorisation des auteurs et des éditeurs. Largement répandu dans les établissements d'enseignement, le photocopillage menace l'avenir du livre, car il met en danger son équilibre économique. Il prive les auteurs d'une juste rémunération. En dehors de l'usage privé du copiste, toute reproduction totale ou partielle de cet ouvrage est interdite.

Des photocopies payantes peuvent être réalisées avec l'accord de l'éditeur.

S'adresser au Centre français d'exploitation du droit de copie :

20, rue des Grands-Augustins, F-75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70

© Magnard-Vuibert – août 2021 – 5, allée de la 2^e DB, 75015 Paris

Site internet : www.vuibert.fr

Principales abréviations

AGRASC	Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués
AN Q	Assemblée nationale, question au Gouvernement
AMA	arrêt de mise en accusation
AJ Pénal	revue mensuelle Actualité Juridique Pénal (éditions Dalloz)
APJ	agent de police judiciaire
APJA	agent de police judiciaire adjoint
ARSE	assignation à résidence sous surveillance électronique
ARTC	arrêt de renvoi devant le tribunal correctionnel
Ass. plén.	arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation
BDRIJ	Brigade Départementale d'Investigations et de Recherches Judiciaires (gendarmerie)
BT	Brigade Territoriale (gendarmerie)
Bull. crim.	Bulletin des arrêts criminels de la Cour de cassation
CA	cour d'appel
CCPD	Centre de coopération policière et douanière
C. déf.	Code de la défense
C. douanes	Code des douanes
C. éduc.	Code de l'éducation
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Chron.	chronique
CI	comparution immédiate
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CMF	Code monétaire et financier
COB	communauté de brigades (gendarmerie)
COJ	Code de l'organisation judiciaire
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
Comm.	commentaire
Cons.	Constitution
Cons. const.	Conseil constitutionnel
Cons. d'État	Conseil d'État
CP	Code pénal
CPCE	Code des postes et des communications électroniques
CPI	Code de la propriété intellectuelle
CPP	Code de procédure pénale
CPPV	convocation par procès-verbal
CR	Code de la route
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
Crim. avis	avis de la Chambre criminelle de la Cour de cassation
CRPC	comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
C. rur.	Code rural
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSP	Code de la santé publique
C. tr.	Code des transports

Droit de la police

DIPJ	Direction Interrégionale de Police Judiciaire
DRPJ	Direction Régionale de Police Judiciaire
Dr. pén.	revue Droit pénal (éditions du JurisClasseur)
EDSR	Escadron Départemental de Sécurité Routière (gendarmerie)
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
GIR	Groupement d'Intervention Régional/Groupe Interministériel de Recherche
IRCG	Institut de Recherches Criminelles de la Gendarmerie
JCP	Juris-classeur périodique
JLD	juge des libertés et de la détention
JUNALCO	juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée
JI	juge d'instruction
Jur. Aut.	<i>La Jurisprudence automobile</i>
L	loi
LO	loi organique
OMA	ordonnance de mise en accusation
OMP	officier du ministère public
OPJ	officier de police judiciaire
ORTC	ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel
PG	procureur général
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PAT	procureur antiterroriste
PNF	procureur national financier
PR	procureur de la République
Procédures	Revue Procédures (éditions du JurisClasseur)
PSE (M)	placement sous surveillance électronique (mobile)
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
Rev. pol. nat.	Revue de la police nationale
RGEPN	Règlement Général d'Emploi de la Police Nationale
RIEPN	Règlement Intérieur d'Emploi des Gradés et Gardiens de la Police Nationale
RS. crim.	revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RTD Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
SAJ	Section d'Appui Judiciaire (gendarmerie)
SCCOPOL	Section Centrale de Coopération Opérationnelle de Police
SEJF	Service d'enquêtes judiciaires des finances
SIAT	Service Interministériel d'Assistance Technique
SDPJ	Service Départemental de Police Judiciaire
SIRENE	Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale
SNDJ	Service National de la Douane Judiciaire
SR	Section de Recherches (gendarmerie)
SRPJ	Service Régional de Police Judiciaire
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
Trib. corr.	tribunal correctionnel
Trib. conf.	tribunal des conflits
TGI	tribunal de grande instance
TJ	tribunal judiciaire
Trib. pol.	tribunal de police

Hommage

*À la mémoire de mes amis,
le Commissaire de police Arnaud Trégouet
(18 juin 1971-18 novembre 2007),
le Lieutenant de police Stéphane Dagbert
(5 février 1972-1^{er} février 2001)
et le Gardien de la paix Ludovic Palacio
(4 septembre 1973-17 décembre 2011)*

*pour qui le métier de policier, métier difficile physiquement,
nerveusement, émotionnellement et familialement,
constituait un véritable sacerdoce.*

*En espérant que chaque lecteur trouve dans cet ouvrage
la rigueur, l'exemplarité qui les caractérisaient,
et l'idée qu'ils avaient de notre profession.*

Remerciements

Je tenais tout spécialement à remercier parents, amis, collègues et relations de travail, fonctionnaires de police, militaires de la gendarmerie, douaniers, avocats, magistrats et greffiers, qui n'ont pas ménagé leur temps et ont contribué directement à la rédaction de cet ouvrage en l'enrichissant de leurs remarques et suggestions.

Merci tout particulièrement au Brigadier-Chef de Police Stéfán Vanderbeeken de la Direction Départementale de la Sécurité Publique du Nord, pour la réalisation des différentes diapositives intégrées dans le présent ouvrage.

Qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Je voudrais tout particulièrement remercier Frédéric Debove qui m'a donné l'occasion de relever ce défi.

Préface

« Il faut qu'il soit homme de simarre et d'épée ; et si la savante hermine du docteur doit flotter sur ses épaules, il faut aussi qu'à son pied résonne le fort éperon du chevalier, qu'il soit impassible comme le magistrat et, comme le soldat, intrépide. » Ainsi Colbert définissait-il en son temps le lieutenant-général de police, à une époque qui voit naître les prémices d'une police nationale. Cette définition, affichée dans l'une des entrées de l'École nationale supérieure de la police, rappelle que dès les origines, dans un fondement juridique, l'ancrage de l'action de police se conjugue avec l'exigence d'efficacité opérationnelle. Depuis, la Constitution et les lois ont remplacé les édits royaux : la simarre et l'éperon ont disparu. L'épée, elle, est restée, composante de la tenue d'honneur, comme l'attribut symbolique de l'autorité des commissaires et des officiers de police.

L'engagement de tout policier plonge ses racines dans le droit qui tout à la fois lui donne sa légitimité et en cerne les contours, les limites. Porteur de pouvoirs exorbitants de droit commun, habilité par la puissance publique à faire usage de la force lorsque les circonstances l'exigent, il est également, et en contrepartie, soumis à de stricts principes déontologiques, à des devoirs auxquels les autres citoyens ne sont pas assujettis. Le policier demeure un serviteur de l'intérêt général, et son action est à la fois guidée et bordée par le droit. Au sein de l'école que j'ai l'honneur de diriger, et qui a été celle de l'auteur du présent ouvrage, les majors de promotions de commissaires et de lieutenants de police prennent solennellement, au nom de leurs camarades et d'eux-mêmes, l'engagement d'assumer fidèlement les devoirs et responsabilités qui leur incombent, de fonder leur action sur la Constitution, les lois et règlements, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales, dans le respect absolu des personnes ; de servir leur pays, de protéger les libertés et de défendre les institutions de la République. Cet engagement, pierre angulaire de leur vocation, résume parfaitement l'état d'esprit du policier, qui l'amène à embrasser cette carrière, et qui sera attisé, aiguisé durant toute sa formation initiale.

Le lien étroit qui unit droit et police est manifeste lorsqu'il s'agit de formation professionnelle. Certes aujourd'hui, sous le double effet de l'augmentation du niveau général de formation et de la très forte sélectivité du recrutement, les candidats retenus sont tous porteurs d'un solide bagage juridique acquis à l'université ou dans les grandes écoles. Il revient dès lors aux formations initiales et continues de la police non pas d'être une redite des enseignements académiques, mais de donner aux futurs fonctionnaires les compétences professionnelles liées aux métiers qu'ils vont exercer. Pour autant, c'est toujours au cadre fixé par les lois et règlements que les écoles de police relient les savoir-faire les plus techniques et les plus pratiques. Un commissaire de police en sécurité publique ne peut concevoir un dispositif sans être garant de son orthodoxie juridique. Un commandant des compagnies républicaines de sécurité ne peut prendre de juste décision face à une situation de violences urbaines sans connaître parfaitement les textes qui régissent l'usage de la force.

Droit de la police

Il n'y a donc pas dichotomie mais continuité entre les formations universitaires et les écoles d'application. Mieux, ces deux mondes se rejoignent.

D'une part en effet, la formation des futurs policiers doit leur donner l'opportunité de valoriser leurs compétences et les acquis de leur expérience. La réussite à un concours ou le recrutement par les voies internes doit être une chance donnée au fonctionnaire d'obtenir un niveau de diplôme qui corresponde à ses niveaux de responsabilité. Pour ce faire, le partenariat avec l'université est capital. En rendant compatible avec un parcours de formation l'obtention d'une licence, d'un master, d'un doctorat, nos institutions reconnaissent le vrai potentiel des policiers en leur donnant une visibilité, une lisibilité. Elles les munissent également d'outils pour dynamiser leur carrière, pour faciliter leur employabilité dans toute la richesse des métiers de police et enfin pour stimuler leur mobilité.

D'autre part, pour s'affirmer sur la scène nationale et internationale, les grandes écoles de l'État doivent s'inscrire dans une démarche de recherche en lien avec leurs cœurs de métiers. Cette démarche passe, là encore, par un lien étroit avec les universités. La création d'écoles doctorales, la possibilité donnée à des doctorants de pouvoir mener et faire connaître leurs travaux au sein des établissements de formation des cadres de la fonction publique concourent à un dialogue fructueux entre ces deux univers.

Quatre siècles après Colbert, la police n'a cessé d'évoluer. Des fiches de Vidocq au *big data*, des « hirondelles » aux drones, elle a accompagné la marche de l'humanité vers les progrès et les périls d'aujourd'hui. Quel que soit son avenir, c'est bien le droit qui demeurera sa raison d'être.

Luc Presson,
inspecteur général de la police nationale
directeur du Service de la protection
ancien directeur de l'École nationale supérieure de la police

Introduction

- (1) **Définition de la police judiciaire.** « *La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle... Elle se divise en police administrative et police judiciaire. La police administrative a pour objet le maintien de l'ordre public..., 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.*¹ »

La question de la police judiciaire est une conséquence directe de la séparation des pouvoirs issue de la loi des 16 et 24 août 1790. Elle se définit **par rapport à la notion de police administrative**². Le critère essentiel est celui de l'infraction qui peut être déjà réalisée ou être en cours de réalisation. La police judiciaire a une finalité répressive et de réparation de trouble à l'ordre social. Elle est confiée aux autorités judiciaires. La police administrative a un but préventif. Elle relève des autorités et juridictions administratives. Elle se décline en termes de restriction des libertés publiques en fonction de circonstances de temps et de lieux (par exemple interdiction d'une manifestation ou d'une réunion publique en raison des troubles qu'elles peuvent provoquer).

Ces fonctions sont le plus souvent remplies par les mêmes personnels. Dans les faits, il est parfois difficile de distinguer la police judiciaire de la police administrative, car l'une peut se situer dans le prolongement de l'autre. Par exemple, à l'occasion d'une patrouille de surveillance générale (police administrative), un équipage de police appréhende l'auteur d'un cambriolage (police judiciaire). Le critère de l'agent est donc insuffisant pour caractériser la mission et il est préférable de retenir celui du but poursuivi au moment de l'accomplissement de l'acte. Ce critère finaliste était exposé par le commissaire du Gouvernement Delvolvé dans ses conclusions sur l'*arrêt Baud*³. Il sera repris ensuite par le tribunal des conflits dans sa décision *Époux Noualek*⁴. Mais si l'action de police administrative limite l'exercice d'une liberté individuelle, le juge judiciaire est compétent en vertu de l'article 66 de la Constitution⁵.

Cette distinction est essentielle car elle va avoir de nombreuses conséquences. Elle va déterminer la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire dans le contentieux de la responsabilité⁶. Elle va aussi déterminer le régime de l'acte car seuls

1. Code du 3 Brumaire An IV, articles 16 à 20.

2. Haritini Matsopoulou, *Les Enquêtes de police*, LGDJ, 1996, p. 19.

3. Cons. d'État 11 mai 1951, S. 1952, 3 p. 16-17.

4. Trib. conf. 7 juin 1951, rec. P. 636, S. 1952.III.20, note Drago.

5. Louis Favoreu, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993*, Litec, 1994, décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981 « *Sécurité liberté* », p. 91, § 54, à propos des contrôles d'identité ayant pour but de prévenir une atteinte à l'ordre public.

6. Trib. conf. 18 juin 2007 *Mme O.* n° 3620, D. 2007 n° 29 p. 2034 : pour un exemple de la compétence des juridictions administratives suite au suicide par strangulation dans une geôle de dégrisement d'une personne ivre, interpellée sur la voie publique en application de l'article L. 3341-1 du Code de la santé publique, au

Droit de la police

les actes de police judiciaire sont soumis aux règles du Code de procédure pénale. Le juge vérifiera d'ailleurs que les personnels disposant à la fois de prérogatives de police judiciaire et de police administrative ne les détournent pas¹.

- (2) La police judiciaire a aussi une **définition fonctionnelle** fournie essentiellement par l'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 tant qu'une information judiciaire n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions. »
 - (3) La **définition** de la police judiciaire est également **organique**. L'article 15 du Code de procédure pénale énumère les qualités communes aux fonctionnaires et militaires dépendant de ministères différents, mais qui exercent les missions de police judiciaire et dont l'étendue des pouvoirs dépend de ces qualités.
 - (4) Enfin, le terme « police judiciaire » peut **désigner la Direction Centrale de la Police Judiciaire et les services territoriaux qui dépendent d'elle** : les Directions (Inter)régionales de Police Judiciaire.
 - (5) **Missions et paradoxes.** Les missions et l'organisation de la police judiciaire montrent finalement que la police judiciaire est avant tout une prérogative des magistrats². L'article 41 du Code de procédure pénale dispose que *le procureur de la République exerce tous les pouvoirs et prérogatives à la qualité d'OPJ prévus par le présent livre ainsi que par des lois spéciales*. L'article 74 du Code de procédure pénale lui confie le soin de rechercher la cause de la mort inconnue ou suspecte et l'origine des blessures graves. L'article 81 du même Code subordonne la délivrance d'une commission rogatoire à l'impossibilité pour le juge d'instruction de procéder à tous les actes d'instruction. Les actes d'information alors accomplis le sont dans les limites posées par les articles 151 et 152.
- La police judiciaire est placée étroitement dans la dépendance de la magistrature même si les personnels visés par l'article 15 du Code de procédure pénale qui en exercent les missions ne sont pas des fonctionnaires du ministère de la Justice, mais le plus souvent des policiers, des gendarmes, des douaniers ou des agents du fisc qui relèvent de leurs administrations respectives. Pourtant, la pratique a depuis longtemps admis le caractère systématique de la délégation, remplaçant ces fonctionnaires et militaires au centre de la notion de police judiciaire, lesquels sont spécialement formés, contrairement aux magistrats, pour accomplir ces missions qui les exposent parfois physiquement³.
- (6) **Enjeux.** Cette situation confère aux enquêteurs un rôle déterminant en amont de la procédure⁴. Dans un rapport du Sénat⁵, les sénateurs Laurent Bêteille et

motif que cette opération ne relève pas d'une opération de police judiciaire en application de l'article 14 du Code de procédure pénale.

1. La question se posait souvent à l'époque où le préfet de département disposait de prérogatives de police judiciaire importantes. Pour des exemples de requalification de saisies à caractère judiciaire en saisie administrative : Cons. d'État *société Frampar et société France Édition et Publications*, 24 juin 1960 rec. Cons. d'État, p. 412, concl. Heumann, tribunal judiciaire de Compiègne, 29 juin 1965, Gaz. Pal. 1965, 2^e semaine, p. 57.

2. Dr. pén. 2007 numéro spécial, *L'incidence des réformes de procédure pénale sur les acteurs du procès*.

3. *Regards croisés sur la direction de l'enquête dans les procédures pénales*, Catherine Giudicelli, AJ Pénal 2008, dossier p. 439.

4. *Polices judiciaires et magistrats*, Christian Mouhanna, La Documentation française, 2001.

5. *Juger vite, juger mieux ?*, Les rapports du Sénat, rapport n° 17, 2005-2006, Laurent Bêteille président, François Zochetto, rapporteur. *La justice pénale instantanée, entre miracles et mirages*, Frédéric Debove, Dr. pén. 2006, études 19.

François Zochetto soulignaient l'importance du travail et du compte-rendu policiers dans la détermination de la décision de poursuivre et dans la manière de mettre en mouvement l'action publique, notamment devant le tribunal correctionnel, surtout depuis l'extension des hypothèses de comparution immédiate¹ et la baisse du nombre d'ouvertures d'informations judiciaires. Les rédacteurs du rapport écrivaient : « *La fiabilité de l'enquêteur, interlocuteur privilégié du parquet, conditionne donc fortement la réussite de la procédure. Elle est un sujet de préoccupation pour plusieurs magistrats. En effet, une dégradation de la qualité des procédures a été parfois constatée par le corps judiciaire*². »

- (7) **Problématique de la procédure pénale policière.** La problématique à la base de la police judiciaire se décline en termes d'atteinte aux libertés. À la différence des pays anglo-saxons, l'action de la police et de la gendarmerie est perçue, en droit français, comme une menace pour le citoyen, alors qu'elle est étroitement placée dans le giron de la magistrature³, tout en signalant que l'on va parfois lui reprocher sa timidité ou son inaction qualifiées d'insuffisances coupables⁴. Ce sont des institutions étatiques qui manipulent des fichiers, restreignent les libertés publiques, limitent ou annihilent pour une durée plus ou moins longue l'exercice des libertés individuelles, portent atteinte à l'intégrité physique du citoyen en le palpant, en le fouillant, en contrôlant son identité voire parfois en le blessant ou pire, en le tuant. L'action de police judiciaire est perçue comme le résultat d'un équilibre précaire, inaccessible, entre la nécessaire préservation de l'ordre social et l'expression de la liberté⁵. Toutes les réformes qui se sont succédé depuis l'adoption du Code de procédure pénale s'inscrivent dans cette problématique.
- (8) **Sources nationales.** Puisqu'elle touche directement aux libertés, la procédure pénale policière trouve logiquement sa source dans la loi⁶. Décrets et arrêtés sont principalement des règlements d'application. L'évolution législative a été très marquée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, depuis la réforme de 1974, peut être saisi directement par soixante députés ou sénateurs. En censurant le législateur, le Conseil constitutionnel a imposé des orientations⁷. Ce fait a pris

1. Article 393 du Code de procédure pénale modifié, issu de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 étendant les possibilités de traduire un prévenu directement devant le tribunal correctionnel pour la plupart des délits dont la peine encourue est de dix ans d'emprisonnement.

2. Pour un exemple de procédure policière fustigée par une cour d'appel et les conséquences sur l'intime conviction, Crim. 28 juin 1995, n° 94-85.253.

3. Pour un exemple à propos du transfert, par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, des compétences des magistrats aux OPJ dans l'alimentation et l'interrogation du FNAEG, *Encyclopédie juridique Dalloz, répertoire de Droit pénal et de procédure pénale*, cahiers de l'actualité 2003-3, p. 8 : « C'est le transfert de la compétence pour ordonner les prélèvements nécessaires à la constitution du fichier du juge judiciaire à l'OPJ qui est problématique. En effet, rappelons qu'il s'agit à ce stade de personne soupçonnée et non reconnue coupable. »

4. *Pas de faute lourde dans l'affaire Merah*, Cons. d'État 18 juillet 2018 n° 411156 AJ Pénal 2018 520, Sophie Corioland.

5. À titre d'exemple, pour une critique du fichage de l'ADN des mineurs pour une longue durée, voir *Répertoire de Droit pénal et de procédure pénale*, cahiers de l'actualité 2007-6, p. 16. C'est une prise de position très louable, optimiste et parfaitement compréhensible car elle défend la liberté à laquelle le fichage porte atteinte. Mais est-on moins dangereux et se trouve-t-on moins exposé à la récidive si on est mineur ? Quoi qu'il en soit, si cette thèse prévaut un jour, l'essentiel sera d'assumer ce choix politique au-delà de la critique doctrinaire dans l'hypothèse réaliste où ledit mineur passe à nouveau à l'acte et que les enquêteurs se voient privés d'une identification rapide par le biais du FNAEG.

6. Pour un exemple de censure, Louis Favoreu, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993*, Litec, 1994, décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, « Contrôle d'identité », p. 535.

7. Pour quelques exemples : Louis Favoreu, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993*, Litec, 1994, décision n° 93-326 DC du 11 août 1993, « Garde à vue », p. 552, décision n° 83-164 DC du 29 décembre

Droit de la police

d'autant plus d'importance depuis l'apparition de la question prioritaire de la constitutionnalité (art. 61-1 Cons.). Depuis le 1^{er} mars 2010, tout justiciable peut, à l'occasion d'un procès, soutenir qu'une disposition législative applicable au litige ou constituant le fondement des poursuites porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et solliciter que le Conseil constitutionnel soit saisi de cette question. Le juge statue sur le caractère nouveau ou sérieux d'un tel moyen et décide de transmettre la question à la Cour de cassation, lorsque les conditions posées par la loi sont réunies. Il appartient ensuite à la Cour de cassation de décider du renvoi ou non de la question au Conseil constitutionnel. Cette procédure a notamment permis de remettre en cause la garde à vue¹ et la retenue douanière².

Il est vrai que l'évolution de la procédure pénale policière vers un plus grand respect des droits de la défense a été tardive³. La loi du 8 décembre 1897 ayant pour objet de modifier certaines règles de l'instruction préalable en matière de crimes et de délits a permis à l'avocat d'assister son client durant l'instruction préparatoire. En cas de violation des droits de la défense, l'article 12 prévoyait la nullité de l'acte et de la procédure ultérieure. La Cour de cassation a toujours refusé d'étendre ce mécanisme aux enquêtes de police, même après l'adoption du Code de procédure pénale⁴. Le législateur a rarement prévu des nullités⁵ dans le domaine de la police judiciaire. La sanction de l'acte litigieux reposait alors sur le principe de l'intime conviction, qui permettait à la formation de jugement de l'analyser comme elle le souhaitait et éventuellement de prononcer la relaxe ou l'acquittement. Ce n'est que dans l'arrêt du 30 juin 1987⁶ que la Chambre criminelle est revenue sur sa jurisprudence en incluant dans la notion d'instruction préparatoire les enquêtes de police, et en développant le système des nullités substantielles (c'est-à-dire des nullités dégagées par la jurisprudence à la suite de violations de normes ou de principes qu'elle juge supérieurs, nullités dont la reconnaissance est parfois subordonnée à l'existence d'un grief pour celui qui l'invoque). La loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 fut la plus progressiste en prévoyant une série de nullités textuelles. La loi n° 93-1013 du 24 août 1993 revint largement sur ce système, sans pour autant écarter toute hypothèse de nullité. Elle préféra à l'automatisme de la nullité textuelle la notion de grief fait à la partie concernée par la méconnaissance d'une formalité substantielle. Même si le système des nullités connus des revirements cette année-là, 1993 marqua un tournant dans la procédure pénale policière : elle offrait aux parties privées, lors de

1983, « *Perquisitions fiscales* », p. 166, § 24, Louis Favoreu, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1994-1999*, Litec 2000, décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, « *Perquisition de nuit* », p. 671, Cons. const. n° 2011-191/194/195/196/196/197 QPC du 18 novembre 2011 « *audition libre* », etc.

1. Cons. const. n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

2. Cons. const. n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010.

3. Hélène Conchon, *L'Évolution des nullités de l'instruction préparatoire*, L'Harmattan Sciences Criminelles, 2002, p. 46-69. Dr. pén. 2002 chron. 5, *Le rôle moteur du développement des Droits de l'Homme en procédure pénale*, Pierre Couvrat.

4. *Ibid.*, p. 46.

5. Elles concernaient certains aspects de la garde à vue : article 30 du Code de procédure pénale exposant les pouvoirs des préfets, loi n° 70-463 du 17 juillet 1970 *relative à la garantie des droits individuels des citoyens modifiant le régime de la garde à vue en matière d'atteinte à la sûreté de l'État*, loi n° 81-82 du 2 février 1981 *renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes en matière de criminalité organisée*.

6. Crim. 30 juin 1987, Bull. crim. n° 276.

l'instruction, la possibilité de déposer directement des requêtes devant la chambre d'accusation, même si la procédure était formaliste et stricte¹.

- (9) **Sources internationales**². Texte le plus connu du Conseil de l'Europe, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales³ inspire l'action du législateur et du juge dans un sens plus libéral⁴. La convention doit s'interpréter de façon à garantir des droits concrets et effectifs⁵, et non théoriques et illusoire⁶. S'appliquant directement, elle peut être invoquée à l'appui de tout recours, soit interne devant les juridictions nationales, soit externe devant la Cour européenne des droits de l'Homme en cas d'échec du premier. La Cour renverse parfois la charge de la preuve : elle tient compte des difficultés que peuvent rencontrer certains requérants⁷. Les condamnations de la France sur le

1. Celle-ci a d'ailleurs évolué suite à des condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme : sur le formalisme excessif qui remet en cause l'accès à un juge pour déposer une requête en annulation (CEDH 26 juillet 2007, *Walchli c. France*), sur l'absence de contrôle efficace en matière de contestation d'actes en ne reconnaissant pas la qualité à agir au mis en examen qui voulait contester des interceptions qui le concernaient au motif qu'elles avaient été effectuées depuis la ligne téléphonique d'un tiers (CEDH 24 août 1998, *Lambert c. France*), ou encore des conversations captées par des moyens de sonorisation au motif que le dispositif était dans l'appartement d'un tiers (CEDH 31 mai 2005, *Vetter c. France*), ou enfin, en refusant le droit d'attaquer la validité d'écoutes téléphoniques provenant d'une autre enquête (CEDH 29 mai 2005, *Mathéron c. France*). Voir également Crim. 31 janvier 2006, Dr. pén. 2006, 93, note Maron, Crim. 8 juin 2006, Dr. pén. 2006, 115, note Maron. À noter un arrêt important qui étend le contrôle à un acte de procédure concernant un tiers faisant grief au demandeur, en l'occurrence il s'agissait des conditions d'interpellation du tiers dénonçant le requérant : Crim. 6 septembre 2006, AJ Pénal 2006, jurisprudence p. 509, note Girault, confirmé par Crim. 31 octobre 2006, Bull. crim. n° 260. Pour l'examen de la régularité d'interceptions téléphoniques opérées dans d'autres dossiers et versées dans la procédure, voir Crim. 19 décembre 2007, Bull. crim. n° 985. Mais la jurisprudence précise que le demandeur n'est recevable à invoquer l'irrégularité d'un acte concernant une autre personne mise en examen qui n'a pas requis cette annulation qu'à la condition de préciser en quoi cette irrégularité a porté atteinte à ses intérêts, Crim. 31 mai 2007 n° 07-80.928 Procédures 2007 comm. 163, note Maron, p. 43, Procédures 2007 com. 229, Buisson, p. 20. Néanmoins, il est interdit de faire référence à des actes annulés dans un dossier distinct : Crim. 21 octobre 2015, n° 15-83395.

2. *L'entraide judiciaire internationale et européenne*, Jean-Christophe Saint-Pau, Dr. pén. 2004, étude 9.

3. Signée le 4 novembre 1950, elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Voir *La CEDH, comment la saisir ? Qu'en attendre ?*, AJ Pénal 2010, pp. 57-69.

4. *La reconnaissance par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation de l'autorité interprétative des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme ou la révolution du 15 avril*, Jean-Pierre Marguénaud, RTD Civ. 2011 p. 725.

5. Voir à titre d'exemple CEDH 21 février 2008 *Ravon autres c. France*, CEDH 18 septembre 2008 *Kandler et autres c. France*, CEDH 20 novembre 2008 *Société IFB c. France* : condamnation de la France sur le fondement de l'article 6 § 1 de la convention (droit d'accès à un tribunal). La Cour estime que le contrôle des visites et saisies domiciliaires prévues par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ne répond pas aux exigences de la convention car le pourvoi en cassation, seul recours prévu, ne constitue pas un recours effectif au motif que la Cour de cassation n'examine pas le fait mais le droit. La Cour estime par ailleurs que le contrôle de la procédure par un juge qui l'a ordonnée ne permet pas un contrôle indépendant de la régularité de l'autorisation elle-même. L'article 164 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie* instaure un recours contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite domiciliaire en matière d'impôts sur le revenu, de TVA, de contributions indirectes et de taxes diverses, ainsi qu'en matière douanière, devant le premier résident de la cour d'appel. Un pourvoi en cassation est possible. Un recours similaire est également prévu sur le déroulement des opérations de visite et de saisie. Voir Procédures 2008 comm. 284 Pierre, et Crim. 25 février 2009, n° 08-82.484, depuis les nouvelles dispositions.

6. Voir, entre autres, les arrêts *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, *Cruz Varas et autres c. Suède* du 20 mars 1991.

7. La Cour rappelle que les allégations de mauvais traitement doivent être étayées devant la Cour par des éléments de preuve appropriés (voir *Klaas c. Allemagne*, 22 septembre 1993). La Cour précise à cet égard que, pour l'appréciation des éléments de preuve, elle retient le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable ». Conformément à sa jurisprudence constante, la preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants (CEDH *Natchova et autres c. Bulgarie*).

Droit de la police

fondement de la violation de ce texte sont marquantes¹. Elles ont fait progresser le droit².

- (10) Le droit du Conseil de l'Europe peut être aussi à l'origine de textes qui restreignent les libertés³ tout en définissant des normes et des limites⁴ : audition sous le régime de l'anonymat des témoins sur lesquels pèsent des risques graves de mort ou d'atteinte à l'intégrité physique⁵, techniques spéciales d'enquête en relation avec des infractions graves y compris le terrorisme⁶, lutte contre le crime organisé⁷, utilisation des données à caractère personnel par les services de police⁸, problèmes de procédure pénale liés à la technologie de l'information⁹.
- (11) L'Union européenne, dont le droit prime sur la règle interne¹⁰ insiste également sur la nécessité de développer la coopération policière et la coopération judiciaire¹¹. Cette coopération a longtemps été l'objet du « troisième pilier¹² » créé par le traité de Maastricht du 7 février 1992 dont les domaines (la sécurité, le droit pénal...) se heurtèrent au principe de la souveraineté des États et à l'idée de communautarisation de la matière (on parlait plutôt d'harmonisation, de règles minimales...). La coopération policière fut longtemps le résultat d'initiatives des États¹³. Elle a succédé

Sensible à la vulnérabilité particulière des personnes se trouvant sous le contrôle exclusif des agents de l'État, telles les personnes détenues, la Cour réitère que la procédure prévue par la convention ne se prête pas toujours à une application rigoureuse du principe *affirmanti incumbit probatio* (la preuve incombe à celui qui affirme) car il est inévitable que le Gouvernement défendeur soit parfois seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou de réfuter pareilles affirmations. Pour cette raison, le fait que le Gouvernement ne fournisse pas de telles informations sans donner à cela de justification satisfaisante peut non seulement altérer le respect par un État défendeur des obligations qui lui incombent au titre de l'article 38 § 1 a) de la convention, mais peut également permettre à la Cour de tirer des conclusions quant au bien-fondé des allégations du requérant (*Dobrev c. Bulgarie*, 10 août 2006 ; *Rupa c. Roumanie*, 16 décembre 2008) in CEDH 29 octobre 2009, *Paradysz c. France*.

1. Pour des exemples de condamnation de la France sur le fondement de l'article 3 relatif à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants : CEDH 24 octobre 2006 *Vincent c. France*, CEDH 11 juillet 2006, *Rivière c. France*, CEDH 19 mai 2004 *R.L. M. J.-D. c. France*, CEDH 1^{er} avril 2004 *Rivas c. France*, CEDH 27 novembre 2003 *Hénaf c. France*, CEDH 14 novembre 2002 *Mouisel c. France* et les arrêts célèbres : CEDH 28 juillet 1999 *Selmouni c. France*, CEDH 27 août 1999, *Tomasi c. France*. Sur le fondement de l'article 2 relatif au droit à la vie, voir également les arrêts particulièrement importants *Taïï c. France*, CEDH 1^{er} juin 2006, AJ Pénal 2006 p. 403, note *Saas et Saoud c. France*, CEDH 9 octobre 2007.

2. Pour un exemple dans le domaine des écoutes téléphoniques, CEDH 24 avril 1990, *Huwig c. France*, CEDH 24 avril 1990, *Kruslin c. France*, les sonorisations, CEDH 20 déc. 2005, *Wisse c. France*.

3. Recommandation n° R (96) 8 et exposé des motifs et rapport sur les réponses possibles face à la nature et à l'ampleur de l'évolution de la criminalité dans une Europe en transformation, éditions du Conseil de l'Europe, 1996.

4. Recommandation Rec (2001) 10 et exposé des motifs « *le Code européen d'éthique de la police* », éditions du Conseil de l'Europe, 2001.

5. Recommandation Rec (2005) 9 et exposé des motifs, éditions du Conseil de l'Europe, 2005.

6. Recommandation Rec (2005) 10, éditions du Conseil de l'Europe, 2005.

7. Recommandation Rec (2001) 11, éditions du Conseil de l'Europe, 2001.

8. Recommandation n° R (87) 15, éditions du Conseil de l'Europe, 1987.

9. Recommandation n° R (95) 13, éditions du Conseil de l'Europe, 1995.

10. Crim. 5 novembre 2019 n° 18-82989 et 18-80554.

11. *L'Europe de la sécurité intérieure*, Jacqueline Montain-Domenach, Montchrestien, 1999.

12. Le premier pilier regroupe les questions traditionnellement communautaires et concerne principalement l'économie. Le deuxième traite de la politique extérieure et de sécurité commune. Ces piliers ont constitué l'architecture traditionnelle de l'Union européenne du traité de Maastricht jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lequel a simplifié la matière.

13. Instauration du groupe de travail « TREVI » (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) en 1976, à la suite d'une réunion des ministres chargés de la sécurité. Il prend la forme d'un forum gouvernemental avec un organe permanent composé d'experts. Créé au départ pour lutter contre le trafic d'armes, le terrorisme et la criminalité internationale, il va développer peu à peu ses compétences dans de

à la nécessaire coopération douanière¹ qu'impliquait l'idée d'un espace sans frontière. Elle a commencé par le volet immigration. Sur le plan pratique, la convention de Schengen du 19 mai 1990 d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985² a constitué une grande avancée. Constatant l'apport de ce texte, l'Union européenne a intégré la convention au traité de l'Union européenne sous la forme d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, dont l'application devient, en principe, automatique pour les États membres. Ce texte a étendu le domaine du « troisième pilier » et a organisé une coopération plus étroite avec Europol³. Surtout, il prévoit un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne : le contenu du « troisième pilier » échappait grandement au contrôle juridictionnel alors qu'il concernait les libertés des particuliers⁴. Ces aspects ont été aussi développés par le traité de Nice du 26 février 2001 avec la proclamation solennelle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 qui n'avait pas d'effet juridique direct (elle ne pouvait être invoquée par les particuliers). L'intérêt de ce texte est qu'il couvre un éventail de droits plus large que ceux contenus dans la Convention européenne des droits de l'Homme. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, intègre cette Charte qui est juridiquement contraignante sauf pour la Pologne et le Royaume-Uni. Il renforce également les moyens de lutte de l'Union européenne contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains en prévoyant que les décisions seront prises à la majorité qualifiée avec le Parlement européen. En matière pénale, l'adoption de règles minimales définissant les infractions et les sanctions pour un certain nombre de crimes transfrontaliers (terrorisme, trafic de drogue et d'armes, blanchiment d'argent, exploitation sexuelle des femmes, criminalité informatique...) sera décidée par le Parlement européen et le Conseil des ministres à la majorité qualifiée. Le traité de Lisbonne reconnaît l'existence de l'Office européen de police (Europol), qui peut appuyer l'action des polices nationales dans la collecte et l'analyse des informations, coordonner, organiser et mener des enquêtes et des opérations conjointement avec des équipes de police nationales. Le traité de Lisbonne pose le principe d'une coopération accrue au niveau judiciaire en matière civile et pénale, à travers le **principe de « reconnaissance mutuelle »** (chaque système juridique reconnaît comme valables et applicables les décisions adoptées par les systèmes juridiques des autres États membres). Ces

nombreux domaines et s'organiser en quatre sous-groupes : **TREVI 1** (terrorisme), **TREVI 2** (matériels et formation des personnels), **TREVI 3** (stupéfiants), réflexion sur le déficit de sécurité impliqué par l'ouverture des frontières après la signature de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, **TREVI 92** qui réfléchira dès 1989 aux moyens de renforcer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et qui sera en grande partie à l'origine d'Europol. Ce groupe de travail développera le principe des officiers de liaison, l'échange d'informations et la coopération. Il cessera avec le traité de Maastricht.

1. Convention de Naples signée le 7 septembre 1967. Création du Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM) en 1972.

2. Convention entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française *relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*. Ont ensuite rejoint le premier groupe de pays : l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, le Danemark, la Finlande, la Suède.

3. L'Office européen de police dénommé « Europol » a été créé par la convention de Bruxelles du 26 juillet 1995, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, sur le fondement d'une structure déjà existante, mais non opérationnelle dans le domaine des stupéfiants créée en 1993, l'Unité Drogues Europol (UDE). Il fonctionne depuis le 1^{er} juillet 1999. Sa sphère de compétence concerne essentiellement le terrorisme et la criminalité organisée. Il a vu ses prérogatives et son rôle s'étendre. Voir le rapport n° 355 du Sénat (rapporteur André Rouvière) et celui de l'Assemblée nationale n° 3386 (rapporteur Yves Nicolin) à l'occasion de la loi n° 2006-1406 du 17 novembre 2006 et du décret n° 2007-650 du 30 avril 2007.

4. *Droit pénal européen*, Jean Pradel, Geert Corstens, Dalloz, 2002.

Droit de la police

nouvelles mesures portent notamment sur la coopération en matière d'obtention des preuves, l'accès effectif à la justice, la coopération entre les autorités judiciaires des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions, l'établissement des règles et procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union européenne, de toutes les formes de jugement et de décisions judiciaires. Le traité de Lisbonne ouvre également la possibilité de créer un parquet européen compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer devant une juridiction de jugement les auteurs d'infractions, même si celles-ci sont limitées à celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Le Conseil européen pourra cependant étendre la compétence du parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transnationale (comme le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, etc.) par une décision prise à l'unanimité. En attendant la mise en place d'un parquet européen, Eurojust, actuellement doté de simples pouvoirs de coordination, pourra proposer le déclenchement des poursuites, ce qui dépend aujourd'hui des autorités nationales. En matière de procédure pénale, des garanties protègent les États qui estimerait que leur système juridique serait mis en cause. Certains États bénéficient de dérogations (« *opting out* »). C'est le cas du Royaume-Uni et de l'Irlande, pour la politique relative aux contrôles aux frontières extérieures, à l'asile, à l'immigration, à la coopération judiciaire en matière civile. Une possibilité leur est réservée d'adopter et d'appliquer au cas par cas les mesures européennes décidées dans ces domaines (« *opting in* »). Toutefois, afin d'éviter tout blocage, le traité de Lisbonne assouplit le recours aux « coopérations renforcées » pour permettre aux États qui le souhaitent de mettre en application la mesure en question.

En février 2007, le Conseil de l'Union européenne a approuvé l'intégration dans l'ordre juridique interne du traité de Prüm. Signé le 27 mai 2005, ce traité développe la coopération policière et judiciaire, en vue de lutter notamment contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale. Il a été adopté par la loi n° 2007-1160 du 1^{er} août 2007 *autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche, relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale*. Les États participants peuvent s'autoriser mutuellement un accès réciproque à des bases de données nationales comme les fichiers ADN et dactyloscopiques. Le traité prévoit également des échanges de données personnelles. Le texte se veut concret et pragmatique en prévoyant d'instaurer des patrouilles communes, de transférer des compétences de puissance publique aux forces de police d'autres États en cas d'événements importants. **C'est le principe dit de disponibilité qui est appliqué, à savoir la mise à disposition des données policières d'un État partie aux autres États signataires.** C'est un texte pragmatique qui renforce les dispositions des accords de Schengen, lesquelles étaient limitées à certaines infractions. Le traité de Prüm (surnommé « Schengen III » pour ces raisons) parle de criminalité transfrontalière, notion qu'il ne limite pas à des infractions relevant de la criminalité organisée. La France l'applique depuis le 31 décembre 2007.

- (12) **Contexte et évolution.** Il revient au législateur de déterminer cet équilibre soumis à des forces qui s'opposent, de trouver un compromis qui soit respectueux des libertés individuelles tout en assurant efficacement la défense des valeurs sociales pénalement protégées. Par exemple, le législateur a modifié, à plusieurs reprises, la

loi relative au FNAEG pour en faire un outil plus efficace, même si les différentes extensions de ce fichier ont pu être critiquées¹.

Parfois la législation évolue par à-coups, au gré d'un événement dramatique qui déclenche les passions et les émotions. La législation sur le terrorisme est un bon exemple de mouvement pendulaire. En adoptant les lois 63-22 et 63-23 du 15 janvier 1963 qui créaient une juridiction d'exception à compétence nationale exclusive, la Cour de sûreté de l'État, compétente en temps de paix, le législateur choisit un régime très dérogatoire². La loi n° 81-737 du 4 août 1981 a abrogé cette juridiction mais n'a pas prévu de système de substitution³. De 1981 à 1986, le droit pénal français n'a eu aucune définition de l'infraction terroriste et les actes s'y rapportant étaient instruits et jugés selon la procédure de droit commun. Ce choix montra les limites lors du procès des membres d'Action Directe par la Cour d'assises de Paris quand les jurés, pris de peur en raison d'actes d'intimidation, connurent des défaillances au point que le procès fut renvoyé à une session ultérieure⁴. En 1986, la France connut une vague d'attentats qui amena une réaction institutionnelle. La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 apporta, dans l'urgence⁵, une définition de l'infraction terroriste et mit en place une procédure dérogatoire inspirée du traitement des infractions dans le domaine des stupéfiants. Depuis 2001, la législation s'est considérablement renforcée, mais c'est toujours après l'événement.

- (13) **Application.** Cette instabilité juridique oblige le professionnel du droit à constamment se tenir au courant de l'évolution des textes⁶. La procédure

1. *Encyclopédie juridique Dalloz, répertoire de Droit pénal et de procédure pénale*, cahiers de l'actualité 2003-3, p. 8 : « On peut se demander en quoi une empreinte génétique est nécessaire à une enquête, par exemple, relative à un blanchiment d'argent ou un trafic de fausse monnaie ! Il s'agit là certainement d'une croyance un peu naïve aux miracles de la police scientifique qui, du dire même des OPJ, ne peut pas remplacer les autres méthodes du travail policier : dans la lutte contre le terrorisme, le renseignement est certainement plus important que l'analyse ADN... »

2. Voir le paragraphe réservé aux pouvoirs de police judiciaire des préfets.

3. Pour un bilan de l'activité de cette juridiction, Jean Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général*, Fayard, 2006, pp. 244-257.

4. Henri Angevin, *La Pratique de la Cour d'assises*, Litec, 4^e édition, 2005, p. 6, Gaz. Pal. 16 et 17 janvier 1987, p. 17.

5. Le 20 mars 1986, jour de la constitution du Gouvernement, deux engins meurtriers explosent, le premier dans une galerie commerciale des Champs-Élysées, le second à la station de métro Châtelet. Le 4 mars, une tentative d'attentat à la bombe est déjouée à la station RER de la gare de Lyon. Le 8 septembre, une explosion meurtrière se produit dans le bureau de poste de l'hôtel de ville de Paris. Le 12 septembre, nouvel attentat meurtrier dans une cafétéria de la Défense, le 14 dans le Pub des Champs-Élysées, le 15 à la Préfecture de Police et dans le magasin Tati de Montparnasse. Le 17 novembre, Georges Besse, PDG de la régie Renault, est abattu par un commando d'Action Directe.

6. Il convient également de souligner les maladroites de rédaction du législateur. On citera à titre d'exemple l'article 132-80 du Code pénal. La loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 a incriminé les agissements des ex-conjoints, concubins et partenaires dans le cadre d'un PACS lorsque l'infraction est commise en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime. Le souhait du législateur était d'aggraver la répression. Mais il a oublié le premier alinéa de l'article 132-80 du Code pénal ainsi rédigé : « Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité. » C'était oublier l'hypothèse des violences contraventionnelles pour lesquelles aucune aggravation n'était donc possible. Ainsi, des personnes ont fait l'objet de mesures de coercition pour de simples contraventions avant que la Cour de cassation n'y mette bon ordre. La loi pénale est d'interprétation stricte (Crim. 16 décembre 2009 n° 09-83174, Dr. pén. 2010 comm. 34 note Véron) et avant que le législateur n'intervienne de nouveau (loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes). En matière d'inceste, le Conseil constitutionnel a censuré le législateur faute pour lui d'avoir désigné précisément les personnes concernées (Cons. const. n° 2011-222 QPC du 17 février 2012). Il est vrai qu'il était par ailleurs permis de douter de l'utilité de ce texte tant la législation antérieure était complète. Voir Olivia BALDES, *le retour de l'inceste dans le Code pénal : pourquoi faire ?* Dr. pén. 2010 études 7. À force, par une succession de lois, de

Droit de la police

pénale policière et la procédure pénale dans son ensemble sont devenues d'une complexité telle qu'elles sont source d'insécurité juridique pour celui qui n'a pas le souci de maintenir ses connaissances à jour, au point de douter de la solution à apporter à une situation inhabituelle, de voir des pièges là où il n'y en a pas et d'emprunter, confiant, des chemins qui se révèlent juridiquement hasardeux et dangereux. Le policier doit également s'intéresser à d'autres domaines pour mener à bien son action, lesquels, tout en étant indispensables à l'enquête, ne doivent pas faire oublier les règles méthodologiques traditionnelles de l'investigation, ni encore moins se substituer à elle : sciences, sciences humaines, médecine, etc. Ce métier est ancré dans la réalité. Le quotidien du policier est fait du malheur des autres, du malheur des victimes et de leurs proches, du malheur des auteurs dont la vie va être gâchée. Une approche exclusivement doctrinale est insuffisante. Certes, on peut regretter qu'il existe un cadre juridique relatif aux disparitions inquiétantes alors que disparaître est un droit, une manifestation de la liberté. On peut véritablement douter de l'impact d'un tel argument pour justifier l'inaction des pouvoirs publics, sur des proches inquiets qui solliciteraient l'aide de la police...

En tout cas, une certaine époque est révolue. Louis Lambert précisait¹ : « *Il était délicat, sous l'empire de l'ancien Code, de demander à la police de viser les textes en vertu desquels elle procédait, car les lacunes de ce Code l'obligeaient à instrumenter, pour une bonne part de son office, en marge de la loi. On agissait donc pour le mieux, en vertu ou pas en vertu du Code d'instruction criminelle, qu'on préférerait d'instinct ne pas viser lorsqu'on s'y conformait pour ne pas avoir à se constater impuissant dans les autres cas. Peu de praticiens, d'ailleurs, connaissaient l'exacte limite de leurs pouvoirs, qui découlaient autant de la jurisprudence et de l'usage que du Code lui-même.* » L'instabilité juridique rend parfois difficilement lisibles certaines dispositions². La loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon et la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption ont modifié et obscurci le régime relatif à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées alors que la loi Perben II avait fait un effort de simplification et de lisibilité, remettant ainsi en cause des dispositions qui avaient été insérées par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : le point 8 bis de l'article 706-73 du Code de procédure pénale relatif aux escroqueries en bande organisée n'aura figuré que quelques semaines dans cet article avant d'y être réintroduit par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit !

Il nous faut également dire quelques mots sur la journée du 15 avril 2011. C'est au *Journal officiel* de ce jour-là qu'a été publiée la loi n° 2011-932 du 14 avril relative à la garde à vue dont l'entrée en vigueur était fixée au début du mois de juin. Et c'est ce jour-là que l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a rendu quatre arrêts³ rappelant que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme s'imposait à tous les États ayant ratifié le texte, et estimant qu'il fallait tirer immé-

réduire comme peau de chagrin la définition du harcèlement sexuel dans un souci répressif affiché, le législateur est parvenu à une position exactement contraire. Il a été source d'impunité et a réduit à néant les espoirs de nombreuses plaignantes. Le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution ce délit dans sa décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012. Le délit n'existait plus. Le législateur est intervenu. Mais on n'applique pas les lois pénales aggravantes ! Enfin, on renverra à l'éditorial de Denis Mazeaud et de Thierry Revet dans la *Revue des Contrats*, janvier 2010 sur une critique sans appel du travail du législateur.

1. Louis Lambert, *Formulaire des Officiers de Police Judiciaire* – LGDJ – 1985, p. 30.

2. La Semaine Juridique, édition générale, 14 septembre 2009, n° 38 : « *Dans la lutte contre l'insécurité, il faudrait commencer par assurer la sécurité juridique !* »

3. Cass. plén. 15 avril 2011, n°s 589, 590, 591 et 592.

diatement les effets de la non-conventionnalité du régime de la garde à vue avec les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle infirmait en cela la formation plénière de la Chambre criminelle de la Cour de cassation¹ qui avait certes estimé ce régime non conventionnel, mais qui avait décidé, au nom du principe de sécurité juridique et pour les nécessités d'une bonne administration de la justice, de reporter les effets de cette non-conventionnalité au 1^{er} juillet 2011, date fixée par le Conseil constitutionnel². Ce dernier avait déclaré le régime de droit commun de la garde à vue non conforme à la Constitution tout en laissant une année au législateur pour modifier les textes. Les arrêts de l'Assemblée plénière créèrent un séisme attendu : depuis les premiers arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme condamnant la Turquie³, les pouvoirs exécutif et législatif français avaient fini par prendre conscience, avec beaucoup de difficultés, que la garde à vue française était moribonde. C'était autant de temps de perdu. Le 15 avril 2011 aux environs de 14h15, après que les arrêts de l'Assemblée plénière eurent été rendus publics, tous les parquets et juges d'instruction prirent contact avec les services d'enquête aux fins de notification supplémentaire aux personnes en garde à vue, du droit au silence et du droit d'être assisté par un avocat pendant les interrogatoires. Au fait des rumeurs sur ce possible revirement de jurisprudence, les ministères concernés avaient déjà installé dans l'urgence des logiciels de rédaction de procédure intégrant une loi qui n'était pas encore applicable. Du 15 avril au 31 mai 2011, les modalités de la garde à vue ont été fixées en vertu d'une dépêche ministérielle et d'une circulaire⁴ d'application de décisions jurisprudentielles qui ont écarté certaines dispositions législatives du Code de procédure pénale pour appliquer la philosophie et des articles d'une loi qui n'était pas encore entrée en vigueur. Cette même circulaire indiquait que le décret à venir, fixant la rémunération des avocats commis d'office, aurait une portée rétroactive. La Chambre criminelle de la Cour de cassation fut à l'origine d'un nouveau séisme (inattendu cette fois) le 31 mai 2011 en estimant, dans quatre arrêts rendus le même jour⁵, que les principes dégagés par l'Assemblée plénière le 15 avril avaient une portée rétroactive, ouvrant ainsi la voie à la contestation des mesures de garde à vue prises dans de nombreux dossiers en application des règles qu'elle avait pourtant dégagées dans ses arrêts du 19 octobre 2010⁶ ! Ces prises de position ne furent toutefois pas systématiquement suivies par les juges du fond notamment dans des affaires particulièrement graves où l'annulation des auditions aurait entraîné une annulation de la procédure, et ce au prix d'un argumentaire extrêmement motivé et parfaitement recevable⁷. Ces mêmes juridictions ont précisé les conséquences d'une annulation de certaines auditions. Ainsi, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Douai a estimé que l'annulation de deux auditions d'une personne suspectée de l'enlèvement, de la séquestration, du viol et du meurtre d'une joggeuse n'entraînait pas l'annulation

1. Crim. form. plén. 19 octobre 2010, n° 5699 (*Tisset*), n° 5700 (*Sabraoui*), n° 5701 (*Bonnifet*).

2. Cons. const. n° 2010/2022 QPC du 30 juillet 2010.

3. CEDH 27 novembre 2008 *Salduz c. Turquie*, CEDH 13 oct. 2009, *Dayanan c. Turquie*.

4. Circulaire n° NOR JUS D 1110661 C du 15 avril 2011.

5. Cass. ass. plén., 31 mai 2011, n°s 2673, 2674, 3107, 3149.

6. *Le sort des gardes à vue effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2011*, Bernard Bouloc, AJ Pénal 2012, pp. 222-223.

7. Ch. inst. Montpellier 5 juillet 2011, arrêt n° 2011/544, *Gérald S*, lequel cite les arrêts CEDH, 13 juin 1979 ; *Marchx c. Belgique*, 26 mai 2011 ; *Legrand c. France* sur le caractère rétroactif ou non des revirements de jurisprudence.

Droit de la police

des procès-verbaux de transport sur le lieu où le corps était caché et de constatations sur celui-ci, quand bien même ce serait sur les seules indications du gardé à vue qu'il fut mis au jour, la découverte d'un corps n'ayant pas pour support nécessaire les aveux de la personne¹.

Aucune leçon ne semble avoir été tirée de ces événements. La Cour européenne² et la Chambre criminelle de la Cour de cassation³ ont estimé que le procureur de la République français n'était pas une autorité judiciaire au sens de la convention, au motif qu'il ne présentait pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte. Pourtant, la réforme du statut du parquet n'est pas à l'ordre du jour.

- (14) **Technicité et neutralité.** Aborder la police judiciaire avec un regard pratique conduit à se poser un certain nombre de questions sur l'application de la loi et offre une approche originale de la matière, tout en complétant utilement l'action du législateur car ce regard lui donne une dimension concrète. La police et la gendarmerie sont des administrations ouvertes sur l'extérieur, tournées vers différentes autorités, vers le public, vers des militants, vers des défenseurs de causes altruistes ou d'intérêts privés, aux analyses souvent divergentes, parfois opposées (lutte contre la prostitution et défense des prostituées, droit à la vie et défense de l'avortement ou de l'euthanasie, liberté du commerce et de l'industrie et lutte contre les OGM, liberté d'aller et venir et défense du droit de grève...). Le policier et le gendarme doivent apparaître comme des professionnels de la sécurité, techniciens et neutres. Ils ne doivent en aucun cas se départir de leur obligation de réserve, ni de leur devoir de discrétion et jamais de cette notion indispensable qu'est le secret professionnel. Ils ne doivent avoir pour seule référence que la Loi, donnant ainsi une dimension concrète aux valeurs de la société. Ils se doivent toujours de la respecter et aucune hypothèse ne justifie qu'ils s'en écartent, même dans les situations de crises car la Loi les a prévues⁴. En adoptant ce comportement, ils contribueront à préciser ce qu'on est en droit d'attendre d'une force de police judiciaire.

1. Ch. inst. Douai 29 juin 2011, n° 2232, *Alain P.* Cette position est parfaitement logique même si, en l'occurrence, les aveux constituaient incontestablement le support intellectuel de la découverte du corps. Juger autrement eût produit des conséquences fâcheuses : aurait-il fallu repositionner le cadavre de la victime en attendant que quelqu'un le (re)trouve ?

2. CEDH 23 novembre 2010, *Moulin c. France*.

3. Crim. 15 décembre 2010, « *Creissen* ».

4. *Maintien de l'ordre et régimes d'exception*, AJ Pénal 2009, dossier, Caroline Cerda-Guzman, pp. 300-302.

Titre 1

Les acteurs

- (15) Les acteurs de la police judiciaire dépendent de plusieurs services relevant de ministères différents. Ils composent une partie de la force publique ayant une mission d'investigation. Le Code de procédure pénale fait rarement allusion à leur ministère d'origine. Il adopte une vision transversale. Il les désigne en fonction des qualités d'officier ou d'APJ (adjoint) auxquelles il rattache certaines prérogatives. Il les place sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire qui dispose de pouvoirs concurrents. Cette organisation implique que l'on étudie leurs modes de désignation et leurs prérogatives. Elle suppose que l'on examine comment s'articule la hiérarchie administrative avec cette situation de dépendance à l'égard des magistrats, et que l'on expose comment les services travaillent entre eux, d'où l'étude des points suivants :
- Les OPJ (chapitre 1)
 - Les APJ (chapitre 2)
 - L'organisation des forces de sécurité (chapitre 3)
 - Les autres fonctionnaires exerçant des missions de police judiciaire (chapitre 4)
 - Police judiciaire et magistrature (chapitre 5)
 - Le contrôle et la sanction (chapitre 6)

Chapitre 1

Les officiers de police judiciaire

La loi reconnaît aux OPJ le pouvoir d'accomplir les actes les plus graves et de porter directement atteinte aux libertés. On étudiera l'acquisition de cette qualité (I), l'exercice des prérogatives qui lui sont attachées (II), et les règles de compétences (III).

I. L'acquisition de la qualité d'OPJ

Cette qualité est reconnue d'office par la loi à certains personnels selon leurs grades administratifs ou leurs fonctions (A). Elle est aussi le résultat d'un examen (B). Plus rarement, elle peut être attribuée au mérite (C).

A. Les OPJ de par la loi

- (16) Aux termes de l'article 16 du Code de procédure pénale, sont OPJ sans avoir à passer d'examen : les maires et leurs adjoints, les officiers de gendarmerie, les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police, les officiers de police, la personne exerçant la fonction de directeur de la police judiciaire, les personnes exerçant les fonctions de sous-directeur de la police judiciaire, la personne exerçant la fonction de directeur de la gendarmerie, la personne exerçant la fonction de sous-directeur de la gendarmerie.

B. Les OPJ, lauréats d'un examen¹

- (17) Se voient attribuer la qualité d'OPJ à la condition qu'ils soient nominativement désignés par arrêté interministériel et après avis conforme d'une commission, les gendarmes et les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale comptant trois ans de service.

Il s'agit désormais d'une commission unique dont la composition est prévue par les articles R. 3 à R. 10 du Code de procédure pénale. Elle est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Les membres sont soit des hauts fonctionnaires et des commissaires de police anciens, soit des officiers généraux et supérieurs de la gendarmerie. Siègent toujours des magistrats. Les examens sont composés d'épreuves théoriques et techniques.

1. Cet examen est appelé communément au sein des services de police et de gendarmerie « le bloc OPJ ».

II. L'exercice des fonctions d'OPJ

Parmi les fonctionnaires et militaires disposant de la qualité d'OPJ, certains ne peuvent en exercer les prérogatives qu'à certaines conditions d'emploi et d'habilitation (A). D'autres sont dispensés de ce formalisme (B). Cette habilitation est suspendue dans l'hypothèse particulière du maintien de l'ordre (C).

A. Le principe : la nécessité d'une habilitation préalable

- (18) L'habilitation est demandée par le chef de service qui communique au parquet général tous les éléments utiles à l'instruction du dossier. Doivent être communiqués au procureur général des renseignements relatifs à la situation disciplinaire du fonctionnaire. L'intéressé doit être affecté à un emploi comportant l'exercice des fonctions d'OPJ. La demande doit préciser la nature des fonctions confiées et les limites territoriales dans lesquelles il sera appelé à les exercer habituellement. Il est personnellement habilité par arrêté du procureur général. L'habilitation est délivrée par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle intervient la première affectation du fonctionnaire. Elle est valable pour toute la durée de ses fonctions, y compris en cas de changement d'affectation.

Lorsque le parquet général envisage de refuser l'habilitation, il en informe l'intéressé et lui précise qu'il peut, dans un délai de quinze jours, prendre connaissance de son dossier et être entendu, le cas échéant, avec l'assistance d'un conseil de son choix¹. L'article 128 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures*, instaure un recours contre la décision de refus d'habilitation, à l'image de ce qui est fait en matière de retrait et de suspension d'habilitation.

B. L'exception : l'absence d'habilitation

- (19) Les OPJ qui peuvent exercer leurs fonctions sans habilitation préalable sont les maires, leurs adjoints, les personnes exerçant les fonctions de directeur ou sous-directeur de la police judiciaire et de directeur et sous-directeur de la gendarmerie.

C. La limite : l'hypothèse particulière du maintien de l'ordre²

- (20) Les prérogatives des OPJ sont momentanément suspendues pendant le temps où ceux-ci participent, **en unité constituée**, à une opération de maintien de l'ordre. Cette hypothèse vise le cas où le fonctionnaire ou le militaire, habituellement affecté à une mission d'investigation qui, pour les besoins particuliers d'un service d'ordre, va se retrouver, en uniforme, comme composante de la force publique. Il sera alors placé sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, le commandant de la force publique, lequel procédera à la dispersion de l'attroupement lorsqu'il en sera requis par le préfet de département ou son représentant ayant le statut d'autorité civile, et après les sommations légales. Cette mise entre parenthèses momentanée des pouvoirs de l'OPJ respecte le principe plus général de la séparation des pouvoirs. Il est parfaitement adapté à la réalité du terrain du maintien de l'ordre. Il serait difficilement concevable que l'OPJ quitte les rangs pour mener la procédure relative aux infractions qui seraient constatées. Cette mission incombera au pool judiciaire composé de fonctionnaires en civil qui complète utilement le dispositif en uniforme.

1. Crim. 5 septembre 2018 n° 17-86888 AJ Pénal 2018 531 Gildas Roussel.

2. *La qualité d'officier de police judiciaire et l'ordre public*, AJ Pénal 2020 72 Didier Joubert.

Droit de la police

Sont principalement concernés les unités de la gendarmerie départementale et les services de la sécurité publique ou de la police aux frontières qui ont des missions de maintien de l'ordre en plus de celles du domaine de la police judiciaire.

III. Les compétences de l'OPJ

On distinguera les règles relatives à la compétence matérielle (A) de celles traitant de la compétence territoriale (B).

A. La compétence matérielle

- (21) C'est l'article 17 du Code de procédure pénale qui fixe les missions principales des OPJ. Il fait référence à l'article 14. Ils reçoivent les plaintes et dénonciations. Ils procèdent à des enquêtes préliminaires. Ils exercent les pouvoirs attachés aux hypothèses du crime et du délit flagrants.

Ils disposent de pouvoirs propres qui concernent les atteintes directes aux libertés. Ces pouvoirs ne peuvent être délégués aux APJ (art. D. 13 CPP). Ce sont principalement les décisions de placement en garde à vue (art. 63 CPP), de vérification d'identité (art. 78-3 CPP) et les réquisitions à expert (art. 60, 77-1 CPP), de décision et de mise en place de dispositifs de géolocalisation (art. 230-32 CPP). Ils mènent les enquêtes qui leur sont déléguées comme l'enquête de mort suspecte (art. 74 CPP) ou l'enquête sur commission rogatoire (art. 81 et 151 CPP). Les OPJ ont le droit de requérir directement la force publique pour l'exécution de leurs missions (art. 17 CPP).

Ils encadrent aussi les APJ et les APJA.

La Cour de cassation a été amenée à se prononcer sur un moyen original qui lui avait été soumis : la validité d'une reconstitution au stade de l'enquête de police. Le défendeur soutenait que la reconstitution à laquelle il avait participé était nulle aux motifs qu'aucun article du Code de procédure pénale n'autorisait, au stade de l'enquête de flagrance, la police judiciaire à accomplir un tel acte et que, par ailleurs, l'OPJ ne disposait pas de prérogatives générales à l'image de celles prévues par l'article 81 du même Code, pour le juge d'instruction. La Chambre criminelle a rejeté l'argumentation au motif qu'aucun texte n'interdisait de procéder à ce type d'investigations et que celles-ci avaient donné lieu à la rédaction d'un procès-verbal discuté par les parties¹.

Il peut apparaître surprenant que le Code de procédure pénale n'opère aucune différence entre les maires, leurs adjoints et les personnels relevant du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense, issus de concours et spécialement formés pour exercer ce type de fonction. En fait, les pouvoirs d'OPJ reconnus aux élus sont une survivance d'une époque plus ancienne où le territoire national n'était pas complètement maîtrisé et les moyens de transport pas assez développés. Aujourd'hui, dans la pratique, les pouvoirs reconnus aux maires et à leurs adjoints ne sont que théoriques et il est certain que le maire qui diligenterait une enquête ou placerait quelqu'un en garde à vue serait immédiatement dessaisi par le procureur de la République au profit d'un service de police ou de gendarmerie². D'ailleurs, l'arti-

1. Crim. 26 février 2003, n° 02-88074, Bull. crim. n° 56, Dr. pén. 2003, comm. 92, note Maron et Haas. Pour l'autonomie de la filature, voir Crim. 2 juin 2010, n° 09-87147.

2. Pour un exemple d'une critique des compétences des maires à l'occasion d'une affaire criminelle sordide (l'affaire Pollet) qui engendra une émotion nationale et fut en bonne partie à l'origine des Brigades mobiles (les futurs SRPJ) par Georges Clemenceau, Célestin Hennion et Jules Sebillé en 1907, voir Jean-Marc Chaumeil, *La police judiciaire*, G. Sautai Fils, 1953, p. 36.

cle 21-2 du Code de procédure pénale illustre cette idée car il dispose que les fonctionnaires de la police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. **Le maire est plus considéré comme un supérieur hiérarchique qu'un OPJ proprement dit.**

B. La compétence territoriale

Elle est délimitée par les articles 18, 15-1, R. 15-18 à R. 15-33 et D. 12 du Code de procédure pénale. Il faut distinguer l'hypothèse de la compétence territoriale habituelle (1), de la compétence territoriale temporaire (2) et des cas où celles-ci peuvent être exceptionnellement étendues (3).

1. La notion de « compétence territoriale habituelle »

- (22) La zone de compétence est différente selon les services de police ou de gendarmerie concernés et varie de l'échelon départemental au niveau national. Il faut souligner le cas particulier posé par les articles 18 dernier alinéa et R. 15-28 à R. 15-33 du Code de procédure pénale relatifs à la compétence territoriale de certains services dans le domaine des transports collectifs de voyageurs.

En fonction de l'étendue de leur zone de compétence, les services sont créés, modifiés ou supprimés soit par arrêté du ministre de tutelle si leur compétence territoriale n'excède pas l'échelle d'un département, soit par décret dans le cas contraire.

Il arrive que la compétence territoriale judiciaire soit plus étendue que la compétence territoriale administrative. Il ressort de la superposition de la compétence territoriale des services enquêteurs et des ressorts des tribunaux judiciaires qu'un OPJ peut très bien traiter une affaire qui se passe dans une circonscription voisine avec un procureur de la République ou un juge d'instruction d'un tribunal autre que celui avec lequel il travaille habituellement.

2. La notion de « compétence territoriale temporaire »

- (23) L'article 18 alinéa 2 du Code de procédure pénale dispose que les OPJ mis temporairement à disposition d'un service autre que celui dans lequel ils sont affectés ont la même compétence territoriale que celle des OPJ du service d'accueil.

Sont par exemple visés les services de police ou de gendarmerie de petites communes, dont l'effectif est proportionné au nombre d'habitants et qui, situés en zone touristique, sont confrontés pendant les périodes de vacances à un afflux massif de population. Ces circonscriptions reçoivent pendant ces périodes des renforts venant d'autres services ou unités. Sont aussi concernés les OPJ qui constituent les ressources des groupements d'intervention régionaux qui sont mobilisés ponctuellement pour telle ou telle opération.

3. Les hypothèses d'extension de la compétence territoriale traditionnelle

- (24) Ces hypothèses obéissent aux mêmes principes, même si les modalités d'application varient selon les cadres d'enquête et les hypothèses de droit commun ou de criminalité organisée.

Les principes

On tient compte de la zone de compétence habituelle des OPJ qui, comme on l'a vu, en raison de son étendue, peut couvrir le ressort de plusieurs tribunaux

Droit de la police

judiciaires. Cela revient à dire que les services qui ont une compétence nationale ne connaissent pas, par définition, une quelconque hypothèse d'extension de compétence. **On ne tient pas compte non plus de la compétence territoriale des magistrats.**

La décision d'étendre sa compétence peut être prise d'initiative par l'OPJ ou autorisée par le magistrat. **Elle a toujours pour finalité de poursuivre les investigations et de procéder à des auditions, perquisitions et saisies qui se rattachent à l'enquête en cours.**

Le procureur de la République et l'OPJ en charge de l'ordre public compétents sur le lieu du transport sont avisés (art. D. 12 CPP).

Lorsque la décision d'extension de compétence est prise par un magistrat, elle est écrite. Dans la pratique, elle varie selon l'autorité qui la délivre.

Lorsqu'elle est donnée par le procureur de la République, elle précise les lieux où les policiers et gendarmes sont conduits à se rendre. Elle n'est jamais délivrée par anticipation.

Lorsqu'elle est donnée par une juridiction d'instruction, elle est souvent délivrée par anticipation lors de la rédaction et de la délivrance de la commission rogatoire, et présente toujours, en définitive, un caractère général. On estime que, figurant à côté de la mission libellée dans la commission rogatoire, la mention relative à l'extension de compétence satisfait aux obligations de l'article D. 12 (3.) du Code de procédure pénale qui exige que soient précisés la nature et le lieu des opérations à effectuer.

L'absence d'extension de compétence ne doit pas être perçue comme un obstacle à la filature, à condition que le dispositif reste en France. Il arrive parfois que les enquêteurs suivent un objectif qui, soudainement, va quitter le ressort de compétence traditionnel du service. Cela ne signifie pas que le dispositif va se trouver dans l'obligation de faire demi-tour à la frontière de sa zone de compétence. Il va continuer la filature mais se trouvera dans l'impossibilité de procéder, à peine de nullité, aux actes traditionnels pour lesquels l'extension est autorisée.

L'incompétence territoriale ne doit pas être synonyme de non-intervention. L'article R. 434-19 du Code de sécurité intérieure prévoit que le fonctionnaire de police est tenu, même lorsqu'il n'est pas de service, d'intervenir de sa propre initiative pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens. L'OPJ se trouvera dans l'hypothèse du simple citoyen. Conformément à l'article 73 du Code de procédure pénale, après avoir appréhendé l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'emprisonnement, il le remettra à son collègue territorialement compétent. C'est ce dernier qui placera le malfaiteur en garde à vue et, plus généralement, diligentera l'enquête. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a aussi validé la saisine d'un service d'enquête pour un fait qui n'avait pas été commis dans sa zone habituelle de compétence. La victime avait déposé plainte auprès de ce service, lequel avait procédé aux premières investigations, avant de les poursuivre sur le fondement de l'article 18 du Code de procédure pénale¹.

L'article 18 alinéa 3 du Code de procédure pénale

- (25) Les officiers de police judiciaire peuvent se transporter sur toute l'étendue du territoire national, à l'effet d'y poursuivre leurs investigations et de procéder à des

1. Crim. 26 février 1991, Bull. crim. n° 96.

auditions, perquisitions et saisies, après en avoir informé le procureur de la République saisi de l'enquête ou le juge d'instruction. Ils sont tenus d'être assistés d'un officier de police judiciaire territorialement compétent si ce magistrat le décide. Le procureur de la République du tribunal judiciaire dans le ressort duquel les investigations sont réalisées est également informé par l'officier de police judiciaire de ce transport. L'information des magistrats n'est cependant pas nécessaire lorsque le transport s'effectue dans un ressort limitrophe à celui dans lequel l'officier exerce ses fonctions, Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne étant à cette fin considérés comme un seul département.

L'article 18 alinéa 4 du Code de procédure pénale

- (26) Avec l'accord des autorités compétentes de l'État concerné, les OPJ peuvent, sur commission rogatoire expresse du juge d'instruction ou sur réquisitions du procureur de la République, procéder à des auditions sur le territoire d'un État étranger.

L'article 18 alinéa 5 du Code de procédure pénale

- (27) Les officiers ou agents de police judiciaire exerçant habituellement leur mission dans les véhicules affectés au transport collectif de voyageurs ou dans les lieux destinés à l'accès à ces moyens de transport sont compétents pour opérer sur l'étendue de la zone de défense de leur service d'affectation, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. Lorsque les réquisitions prises par le procureur de la République en application de l'article 78-7 le prévoient expressément, ces officiers ou agents de police judiciaire sont compétents pour les mettre en œuvre sur l'ensemble du trajet d'un véhicule de transport ferroviaire de voyageurs.

Les articles 706-80, 706-80-1 et 706-80-2 du Code de procédure pénale¹

- (28) Ces dispositions autorisent les OPJ, après en avoir informé le procureur de la République et sauf opposition de ce magistrat, à étendre à l'ensemble du territoire national la surveillance de personnes ou d'objets entrant dans le cadre de la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées.

Comment articuler la compétence de l'OPJ avec celle du magistrat ?

Le piège du « guichet unique »

L'OPJ a une zone de compétence variable. En revanche, la compétence traditionnelle du procureur de la République est celle du tribunal judiciaire, exceptions faites des pôles de l'instruction, des parquets près les JIRS et du parquet parisien en matière de terrorisme. Même si le ressort de compétence du procureur est plus réduit, l'OPJ évolue normalement dans sa zone. La commission d'un fait dans son ressort vaut compétence d'attribution pour son service et pour le parquet territorialement compétent.

L'OPJ doit être vigilant lorsqu'une personne vient déposer plainte pour un fait commis en dehors de son ressort. En vertu du principe du « guichet unique » posé par l'article 15-3 du Code de procédure pénale, il est compétent seulement pour prendre cette plainte. Il lui appartient d'en rendre compte au procureur de la République du lieu de la commission des faits, là où les troubles à l'ordre public et à l'ordre social ont eu lieu pour qu'il le saisisse en vue d'accomplir les actes les plus urgents : évaluation de l'ITT de la victime, expertises, prélèvements, etc.

1. Crim. 19 février 2014, n° 13-85233 lequel considère le contenu de cet article comme une simple règle territoriale, voir Dr. pén. 2014, comm. 60, note Jacques-Henri ROBERT à propos de l'article 67 ter du Code des douanes et par analogie avec ces dispositions.

Droit de la police

Néanmoins, l'article 43 du Code de procédure pénale organise une compétence concurrente des parquets : sont compétents le procureur de la République du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause et celui du lieu de détention d'une de ces personnes, même lorsque cette détention est effectuée pour une autre cause. Pour les mineurs délinquants, l'article 3 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 ajoute des critères de compétence : la résidence du mineur ou de ses parents ou tuteur, du lieu où le mineur aura été trouvé ou du lieu où il a été placé soit à titre provisoire, soit à titre définitif.

En aucun cas, le domicile de la victime n'est un critère de compétence.

Dans tous les cas, l'un des parquets compétents doit confier l'enquête au service qui recueille la plainte, sinon tous les actes accomplis sont nuls à l'exception de cette plainte. Il appartient après aux différents parquets de s'entendre pour déterminer celui qui va diriger l'enquête, au besoin en co-saisissant plusieurs services : celui de l'appréhension et celui de la commission des faits le plus souvent.

Tableau 1 - Compétences matérielle et territoriale des magistrats, OPJ et APJ selon les cadres d'enquête flagrante, préliminaire et information judiciaire

	Flagrance	Préliminaire	Information judiciaire
Pouvoir de mise en œuvre	PR, OPJ, APJ (art. 53 CPP)	PR, OPJ, APJ (art. 75 CPP)	Réquisitoire introductif du PR ou plainte avec constitution de partie civile (art. 80 CPP)
Compétences quant aux actes	PR : générale (art. 41 CPP) OPJ : non précisée	PR : générale (art. 41 CPP) OPJ : non précisée	Jl : générale (art. 81 CPP) OPJ dans la limite de la CR (art. 152 CPP)
Compétence territoriale habituelle	PR : TJ OPJ dans la limite de son ressort, variable selon les services	PR : TJ OPJ dans la limite de son ressort, variable selon les services	Jl : TJ OPJ dans la limite de son ressort, variable selon les services
Compétence territoriale exceptionnelle d'initiative	PR : TJ limitrophes à son TJ (art. 69 CPP) et territoire national (art. 41 CPP) OPJ : TJ sur le territoire national après avis au PR	PR : territoire national (art. 41 CPP) OPJ : TJ sur le territoire national après avis au PR	Jl Nationale (art. 93 CPP) OPJ : TJ sur le territoire national après avis au Jl

Chapitre 2

Les agents de police judiciaire

Le Code de procédure pénale distingue les APJ de l'article 20 (I) de ceux de l'article 21 (II).

I. Les APJ de l'article 20 du Code de procédure pénale

Après avoir dressé la liste des personnels titulaires de cette qualité (A), il faut examiner les conditions d'exercice de la qualité d'APJ (B), les prérogatives qui y sont attachées (C).

A. L'acquisition de la qualité d'APJ

- (29) Sont APJ les élèves-gendarmes affectés en unité opérationnelle et les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, ainsi que les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, titulaires et stagiaires, n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire. Les articles 20-1 et R. 15-17-1 du Code de procédure pénale disposent que les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale à la retraite ayant eu durant leur activité la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire peuvent bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire lorsqu'ils sont appelés au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Cela peut être subordonné à une remise à niveau.

B. L'exercice des fonctions d'APJ

- (30) Contrairement aux OPJ, les APJ n'ont pas besoin d'habilitation préalable du parquet général. Ils peuvent exercer les attributions attachées à cette qualité dont ils ne peuvent se prévaloir que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice. Le système est calqué sur celui des OPJ et repose sur les articles 15-1 et R. 15-18 à R. 15-26 du Code de procédure pénale. Comme pour les OPJ, leurs prérogatives sont momentanément suspendues pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre.

C. Les prérogatives de l'APJ

On distinguera la compétence matérielle (1) de la compétence territoriale (2).

1. La compétence matérielle

- (31) Elle est limitée (art. 20, D. 13 à D. 15 CPP).

Droit de la police

Les APJ ont pour mission de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les OPJ. Ils apparaîtront, lors de la rédaction du procès-verbal, comme assistants. Ils exécutent leurs instructions mais il n'est pas nécessaire que ces derniers soient présents¹. Conformément aux dispositions contenues dans l'article D. 13 du Code de procédure pénale, l'OPJ ne peut déléguer aux APJ les pouvoirs qui lui sont propres, ce qui explique que les APJ ne peuvent acter sur commission rogatoire, ni dans le cadre des dispositions contenues dans les articles 74, 74-1 et 80-4 du Code de procédure pénale.

Ils ont le droit d'appréhension en flagrance, selon les modalités des articles 53 et 73 du Code de procédure pénale. Ils constatent les crimes, délits ou contraventions et en dressent procès-verbal. Ils reçoivent, toujours par procès-verbal, les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions. Sont essentiellement concernées les hypothèses de l'enquête de flagrance et de l'enquête préliminaire qu'ils peuvent diligenter d'office.

Ils ont aussi pour mission d'assurer l'exécution des mesures de contrainte contre les témoins défaillants, l'exécution des mandats de justice, des arrêts et jugements de condamnation, des contraintes judiciaires. En matière d'atteinte aux libertés, ils n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue, ni des mesures de vérification d'identité. Ils ne peuvent procéder seuls à la visite du véhicule qui peut parfois être prescrite par le procureur de la République.

La rédaction de l'article 76 du Code de procédure pénale est telle que l'APJ peut, comme l'OPJ et dans les mêmes formes, procéder à une perquisition, dans le cadre d'une enquête préliminaire, si la personne concernée l'y autorise expressément par écrit. Cet article est toutefois muet sur la faculté que les APJ ont de décider des saisies et de constituer les scellés. La logique et la nécessité d'apporter des garanties aux actes ultérieurs (expertises) nous invitent à répondre par l'affirmative. Par analogie, la Cour de cassation a censuré une procédure diligentée par des douaniers qui n'avaient pas veillé au respect de l'intégrité des scellés et qui les avaient remis tardivement aux OPJ saisis à la suite². Sinon, ils ont la possibilité d'écarter les objets aux fins de remise à l'OPJ³.

2. La compétence territoriale

La notion de « compétence territoriale habituelle »

- (32) Il convient de se reporter aux principes qui gouvernent la compétence traditionnelle des OPJ, ce qui est logique : ils ont la même compétence que les personnes qu'ils secondent. Les APJ affectés dans un service dont la compétence est nationale peuvent donc se déplacer dans la France entière sans officier de police judiciaire.

La notion de « compétence territoriale temporaire »

- (33) Cette absence d'habilitation préalable est pratique. En application de l'article 21-1 du Code de procédure pénale, elle permet aux personnels potentiellement APJ des compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile d'exercer ces prérogatives lorsqu'ils sont mis temporairement à disposition d'une circonscription de sécurité publique ou d'une compagnie de gendarmerie départementale qu'ils renforcent, dans le cadre de missions de sécurisation.

1. Crim. 3 juillet 1996, Bull. crim. n° 282.

2. Crim. 26 octobre 2016, n° 16-82463.

3. Crim. 14 avril 2015, n° 14-83462.

L'extension impossible de la compétence territoriale traditionnelle

- (34) Les APJ ne peuvent voir leur compétence territoriale étendue. Ce type d'extension de compétence est réservé aux seuls OPJ. Ils peuvent accompagner ces derniers dans pareille hypothèse car ils ont pour mission de les assister. Sur instruction de l'OPJ, ils peuvent étendre leurs opérations de surveillance, en matière de criminalité et de délinquance organisées. Le texte précise qu'ils doivent agir sous l'autorité de ce dernier (art. 706-80 CPP).

II. L'APJ adjoint de l'article 21 du Code de procédure pénale

Cette qualité est reconnue d'office par la loi à certains personnels selon leurs grades et leurs fonctions (A). Les prérogatives attachées à l'exercice de cette qualité sont limitées (B). Leur compétence territoriale suit celle des OPJ et APJ avec lesquels ils travaillent (C).

A. L'acquisition de la qualité d'APJ adjoint

- (35) Au terme de l'article 21 du Code de procédure pénale, sont APJA les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20, les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et les militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20-1, les policiers adjoints mentionnés à l'article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure et les membres de la réserve civile de la police nationale qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 20-1 du présent Code, les agents de surveillance de Paris, les agents de police municipale, les gardes champêtres, lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du Code général des collectivités territoriales.

B. Les prérogatives de l'APJ adjoint

- (36) D'une manière générale, les APJA secondent les OPJ et APJ dans l'exercice de leurs fonctions. Ils rendent compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Ils ne peuvent rédiger des procès-verbaux et communiquent par voie de rapports administratifs.

Certains textes les autorisent à procéder à certains actes particuliers qui peuvent impliquer la rédaction de procès-verbaux.

Ils constatent, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et recueillent tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, cela dans le cadre et dans les formes prévus par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres. Ils constatent par procès-verbal les contraventions aux dispositions du Code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les APJA peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

L'article 78-2 du Code de procédure pénale leur reconnaît le droit de procéder à des contrôles d'identité sur ordre des OPJ et sous la responsabilité de ceux-ci.

L'article 78-6 du Code de procédure pénale les habilite à procéder à des relevés d'identité pour dresser procès-verbal. Il s'agit uniquement des contraventions au Code de la route que la loi et les règlements les autorisent à relever, et des contra-

Droit de la police

ventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse. Ne sont pas concernés les fonctionnaires actifs de la police nationale.

Les articles 21-2 et 78-6 du Code de procédure pénale prévoient que l'agent de police municipale rend compte à un OPJ de la police et de la gendarmerie territorialement compétent, de tout crime, délit ou contravention dont il a connaissance. De même, dans le cadre d'une procédure de relevé d'identité, il l'avise lorsque le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité. L'OPJ peut lui ordonner de lui présenter sans délai la personne, sinon il ne peut la retenir. Celle-ci risque de faire l'objet d'une procédure de vérification d'identité.

C. La compétence territoriale

- (37) Elle est logiquement calquée sur celle des OPJ qu'ils secondent. Elle ne peut faire l'objet d'une quelconque extension de compétence en propre.

Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés¹

Article 1^{er} : des dispositions non-conformes à la Constitution (Cons. const n° 2021-817 DC du 20 mai 2021)

I. – À titre expérimental, les communes employant au moins vingt agents de police municipale dont au moins un directeur de police municipale ou un chef de service de police municipale peuvent, pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur des mesures d'application prévues au présent article, demander à ce que leurs agents de police municipale exercent les compétences de police judiciaire mentionnées aux II à VI du présent article. Ces mesures d'application interviennent au plus tard le 30 juin 2021.

Un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice détermine les communes autorisées à mettre en œuvre l'expérimentation au regard des circonstances locales, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Au plus tard neuf mois avant le terme de l'expérimentation, les communes concernées remettent au Gouvernement un rapport d'évaluation. Celui-ci remet au Parlement un rapport d'évaluation générale de la mise en œuvre de l'expérimentation au plus tard six mois avant son terme.

II. – Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 21-2 du Code de procédure pénale, les agents de police municipale adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des directeurs de police municipale ou des chefs de service de police municipale dûment habilités, au procureur de la République.

Une copie de ces documents est adressée aux officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétents.

III. – Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 325-1-1 du Code de la route, en cas de constatation d'un délit ou d'une contravention de la cinquième classe prévus par le Code de la route ou le Code pénal pour lesquels la peine de confiscation du véhicule est encourue, le directeur de police municipale ou le chef de service de police municipale, dûment habilité, peut, avec l'autorisation préalable du procureur de la République donnée par tout moyen, faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule.

IV. – Les agents de police municipale peuvent également, pour les infractions commises sur la voie publique et qu'ils sont compétents pour constater, procéder à la saisie des objets ayant servi à la commission des infractions ou qui en sont le produit et pour lesquelles la

1. *Le renforcement des compétences judiciaires des policiers municipaux*, AJ pénal 2021 p. 135 Gildas Roussel.

peine de confiscation de l'objet ou du produit est prévue. Les objets saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés, en présence de la personne. La saisie est constatée par procès-verbal.

V. – Les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux, dès lors qu'ils sont commis sur le territoire communal et qu'ils ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les délits prévus :

- à l'article 446-1 du Code pénal ;
- au premier alinéa de l'article L. 221-2 du Code de la route ;
- à l'article L. 324-2 du Code de la route ;
- au premier alinéa de l'article L. 126-3 du Code de la construction et de l'habitation ;
- à l'article L. 3421-1 du Code de la santé publique ;
- à l'article 226-4 du Code pénal, lorsqu'il concerne un local appartenant à la commune ;
- à l'article 322-4-1 du Code pénal lorsque le terrain appartient à la commune ;
- à l'article 322-1 du Code pénal.

Ils peuvent également constater par procès-verbaux, lorsqu'elles sont commises sur le territoire communal et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête, les contraventions relatives aux débits de boissons, à la lutte contre l'alcoolisme, à la répression de l'ivresse publique et à la protection des mineurs mentionnées au titre V du livre III de la troisième partie du Code de la santé publique et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

VI. – Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 78-6 du Code de procédure pénale, les agents de police municipale sont habilités à relever l'identité des auteurs des délits que la loi les autorise à constater, aux fins d'en dresser procès-verbal. Les procès-verbaux qu'ils établissent peuvent également comporter les déclarations spontanées des personnes faisant l'objet du relevé d'identité.

Si l'auteur refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 78-6 du même Code s'appliquent.

VII. – Les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale doivent, pour transmettre au procureur de la République les rapports et procès-verbaux établis par les agents de police municipale et procéder à l'immobilisation d'un véhicule, en application des dispositions des II et III, y être habilités personnellement en vertu d'une décision du procureur général après avoir suivi une formation et satisfait à un examen technique selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État.

La décision d'habilitation est prise par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort duquel est affecté le fonctionnaire. Elle est valable pour toute la durée de ses fonctions, y compris en cas de changement d'affectation au sein d'une même cour d'appel. Les conditions d'octroi, de retrait et de suspension pour une durée déterminée de l'habilitation prévue au précédent alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État.

Dans le mois qui suit la notification de la décision de suspension ou de retrait de l'habilitation, l'agent concerné peut demander au procureur général de rapporter cette décision. Le procureur général doit statuer dans un délai d'un mois. À défaut, son silence vaut rejet de la demande.

Dans un délai d'un mois à partir du rejet de la demande, l'agent concerné peut former un recours devant la commission prévue à l'article 16-2 du Code de procédure pénale. La procédure applicable devant cette commission est celle prévue par l'article 16-3 du même Code et ses textes d'application.

Pour l'exercice des missions prévues au présent VII, les directeurs de police municipale et les chefs de service de police municipale sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction dans les conditions prévues par les articles 224 à 230 du Code de procédure pénale.

Droit de la police

Article 2

Au sixième alinéa de l'article L. 511-1 du Code de la sécurité intérieure, les mots « mentionnée à l'article L. 613-3 du présent Code » sont supprimés.

Article 3

Au premier alinéa de l'article L. 3341-1 du Code de la santé publique, après le mot « frais » sont insérés les mots « par des agents de la police nationale, des militaires de la gendarmerie nationale ou par des agents de police municipale, après avoir fait procéder à un examen médical attestant que son état de santé ne s'y oppose pas, ».

Chapitre II

Dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des polices municipales

Article 4

I. – Le titre III du livre V du Code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 511-2 du Code de la sécurité intérieure est complété par les mots « et à Paris, par des fonctionnaires de la ville de Paris relevant du chapitre III du titre III du présent livre ».

Chapitre 3

L'organisation des forces de sécurité¹

On distinguera la police (I) de la gendarmerie (II).

I. La police nationale²

Après un bref historique de l'institution (A), on étudiera son organisation (B).

A. Historique

La police française se caractérise par un lent processus d'étatisation (1). On accordera une place particulière à la mission d'investigation qui incombe à la police (2).

1. Le processus d'étatisation

(38) Ce n'est que tardivement que la police est devenue nationale.

Longtemps (depuis décembre 1789), la police a relevé de la compétence des communes. La Sûreté générale était une direction du ministère de l'Intérieur qui, théoriquement, avait autorité sur les forces de police du pays. Dans les faits, elle ne dirigeait véritablement que la Police spéciale des chemins de fer dont les missions étaient essentiellement politiques. Elle était également responsable du recrutement, de la nomination et de l'avancement des commissaires de police qui se trouvaient à la tête des polices locales, dont les effectifs étaient recrutés localement. Mais les commissaires, payés par les maires, se trouvaient pris entre ces deux hiérarchies. Il en découlait une très grande inégalité et on notait de très grandes disparités dans le traitement des affaires, entre communes riches et communes pauvres.

Paris et Lyon³, en raison de leur taille, constituaient des exceptions, en étant des polices municipales étatisées dépendant du préfet. Ce statut dérogatoire s'expliquait aussi par la concentration de pouvoirs institutionnels dans la capitale et la nécessité de contrôler les mouvements qui pouvaient renverser le régime. C'est Napoléon qui créa cette force de police parisienne indépendante de la Sûreté générale : la préfecture de police.

1. *La répartition des forces de sécurité sur le territoire : des leçons à tirer pour la carte judiciaire ?* note Mouhanna, AJ Pénal 2007 p. 518.

2. Pour une présentation détaillée de l'institution, Frédéric Debove, François Falletti, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, PUF, 2013.

3. Loi des 19 et 24 juin 1851, loi du 5 avril 1884.

Droit de la police

Le processus d'étatisation fut progressif, notamment en raison du coût. Marseille représenta l'étape suivante. C'est Vichy qui mena ce processus, ralenti par la guerre, à son terme. À la Libération, la part des polices municipales était réduite car avaient été étatisées toutes les villes comprenant au moins 10 000 habitants. Le système reposait donc sur la préfecture de police et la Sûreté nationale qui regroupait l'ensemble des forces étatisées. Avec la loi du 26 mars 1946 et les décrets qui s'ensuivirent, ces dernières se déclinèrent aux niveaux régional et départemental. Cette centralisation s'accompagna d'une uniformisation dans le recrutement et la formation, même si la préfecture de police de Paris marqua, dans ces domaines, sa spécificité en raison de l'imbrication des fonctions municipales et étatiques. La préfecture de police n'était pas concernée par la loi de 1941. Pour autant, elle devait se positionner par rapport au pouvoir municipal. Au fil du temps, elle emprunta les schémas, en termes de carrière et de rémunération, fixés par la Sûreté générale. La parité entre les deux forces jetait les bases d'une police nationale.

C'est le décret du 29 septembre 1969 qui plaça la police nationale sous l'autorité unique du directeur général. La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité* et la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 *d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure* définirent les missions autour de trois axes : la sécurité et la paix publiques, la police judiciaire, le renseignement et l'information.

2. La mission d'investigation

- (39) Un objectif constant fut de moderniser les méthodes d'investigations. La police bénéficia des progrès scientifiques symbolisés par le travail d'Alphonse Bertillon qui mit en place un système d'identification reposant sur l'identité anthropométrique (1889), système qu'il compléta par les relevés d'empreintes digitales (1894). Bertillon identifia en 1902 un assassin, Henri-Léon Scheffer, fiché quelque temps plus tôt¹. En 1920, Edmond Locard posa un principe de police scientifique toujours valable aujourd'hui pour les constatations techniques sur les scènes de crime : le malfaiteur laisse malgré lui des traces et emporte, à son insu, des indices. En 1912, l'examen des ongles d'Émile Gourbin, employé de banque suspecté d'avoir tué sa compagne, permit de trouver des fragments de peau couverts de poudre de riz rose qu'utilisait la victime. Son alibi était remis en cause et il passa des aveux circonstanciés.

Un autre souci fut d'instaurer une coordination entre ces différentes forces, d'autant que les malfaiteurs tiraient parti des progrès de la mécanisation de l'automobile qui les rendaient très mobiles. La médiatisation d'affaires sordides obligea le pouvoir à réagir. En 1907, Clemenceau créa dans ce contexte douze brigades mobiles régionales de police judiciaire autour d'un organe central chargé de centraliser et de diffuser l'information, le Contrôle général du service de recherches dans les départements. Elles avaient pour mission de seconder l'autorité judiciaire et les missions à caractère politique leur furent interdites par la circulaire du 4 avril 1908.

B. Organisation

- (40) Les forces de la police nationale sont regroupées dans plusieurs grandes directions dépendant essentiellement de la Direction Générale de la Police Nationale, laquelle dépend du ministère de l'Intérieur². La plupart de ces directions ou grands services se

1. Jean-Marc Berlière, *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2005, n° 56.

2. Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 *portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer*.

déclinent au niveau territorial. Il convient de distinguer néanmoins la Direction Générale de la Sécurité Intérieure qui est indépendante de la DGPN. Enfin, la Préfecture de Police (de Paris) a toujours eu, dans les faits, un statut à part.

1. Les directions dépendant de la Direction Générale de la Police Nationale

La DGPN a autorité sur plusieurs directions.

- (41) **La Direction des ressources et des compétences de la police nationale.** Elle fournit les moyens de fonctionner : administration générale, finances, contentieux, ressources humaines, logistique, modernisation et prospective. Les échelons territoriaux sont les Secrétariats Généraux pour l'Administration du Ministère de l'Intérieur (SGAMI).

- (42) **La Direction Centrale de la Police Judiciaire.** C'est un service spécialisé à vocation nationale qui a pour mission essentielle la prévention et la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la délinquance et de la criminalité. La DCPJ gère les organes centraux de coopération internationale opérationnelle de police judiciaire. Elle est chargée de mettre en œuvre, pour l'ensemble des directions et services actifs, des moyens de police technique et scientifique, informatique et de documentation opérationnelle d'aide aux investigations et aux recherches, sous réserve des compétences du Service National de Police Scientifique. Les services territoriaux sont majoritairement des Directions Zonales de Police Judiciaire regroupant plusieurs Services Régionaux de Police Judiciaire (SRPJ).

Selon leur service, les OPJ ont soit une compétence nationale, soit zonale. Les zones sont calquées sur les zones de défense.

Cette direction s'est réorganisée pour mieux faire face aux priorités qui lui sont données. La Direction Centrale de la Police Judiciaire comprend l'**état-major**, chargé notamment de la centralisation et de la diffusion de l'information opérationnelle ainsi que des relations avec le service d'information et de communication de la police nationale pour les actions de communication de la direction centrale. Il est également chargé de l'élaboration de la doctrine et de la stratégie de la Direction Centrale de la Police Judiciaire et coordonne les travaux menés par la Direction centrale en matière juridique ou technique, ainsi qu'en matière d'organisation et de prospective. Il y a également la division des relations internationales, l'Office antistupéfiants, le service central des courses et jeux, le département des technologies appliquées à l'investigation, la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée, la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité, la sous-direction antiterroriste, la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, la sous-direction du pilotage et des ressources et le service statistique ministériel de la sécurité intérieure. **La division des relations internationales** est chargée des relations avec les partenaires étrangers de la direction centrale. Elle suit les procédures de coopération opérationnelle et technique dans les relations bilatérales et multilatérales. Elle comprend une **Section centrale de coopération opérationnelle de police**, chargée d'administrer les organes de coopération internationale policière mentionnés à l'article D. 8-2 du Code de procédure pénale et un **office N-SIS II**, chargé du bon fonctionnement et de la sécurité du système N-SIS II. Au titre de ses missions de police administrative, le **service central des courses et jeux** est chargé du contrôle et de la surveillance des établissements de jeux, des opérateurs de jeux sous droits exclusifs, des courses de chevaux et du pari mutuel, de l'exploitation des postes d'enregistrement de loterie et de jeux de pronostics sportifs ou de paris hippiques et sportifs, des champs de courses, ainsi que des compétitions de jeux vidéo. Il veille au respect

Droit de la police

de la régularité et de la sincérité de ces jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à la protection des joueurs et à la défense des intérêts de l'État. Il mène les enquêtes administratives nécessaires à l'exercice de ces missions. Il conduit les inspections de contrôle du respect, par les personnes mentionnées au 9° de l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier, des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il accomplit ses missions au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et des mineurs, dans la limite de ses compétences. Il est chargé, dans le domaine des courses et jeux, du recueil de renseignements de nature économique et sociale destinés à l'information du Gouvernement et à vocation opérationnelle. Dans les services territoriaux, l'exercice des missions ainsi définies est coordonné par le service central des courses et jeux. Au titre de ses missions judiciaires, le service central des courses et jeux est notamment compétent pour les infractions spécifiques aux jeux ou qui leur sont liées.

Le département des technologies appliquées à l'investigation contribue à la gouvernance stratégique des systèmes d'information de la Direction Centrale de la Police Judiciaire dans le respect de la gouvernance et des directives édictées par la direction du numérique ; il est chargé des missions de responsable des systèmes d'information de direction. Il pilote les systèmes d'information et les projets technologiques menés ou confiés à la Direction Centrale de la Police Judiciaire en perspective des obligations internationales qui s'imposent à la France et anime un réseau destiné à connaître et à répondre aux besoins et aux évolutions des métiers. Il est également chargé de la mission de responsable central de sécurité des systèmes d'information et assure une veille technologique à destination des enquêteurs et des métiers de la direction. Il propose les évolutions techniques appropriées, assure les missions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sur des projets, gère les droits d'accès aux applications gérées par la direction centrale, organise les infrastructures de la Direction Centrale et assure une direction fonctionnelle sur les services informatiques locaux afin de garantir la cohérence de l'ensemble. Il crée les outils de pilotage et de suivi. **L'Office antistupéfiants**¹ est compétent en matière de lutte contre la production, la fabrication, l'importation, l'exportation, le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants, contre les opérations de blanchiment liées au trafic de stupéfiants et contre l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants. À ce titre, il est chargé de l'évaluation de la menace liée aux trafics de stupéfiants en liaison avec l'ensemble des administrations concernées et de l'animation et de la coordination des politiques mises en œuvre par les administrations et services publics de l'État. L'office coordonne, centralise, analyse, exploite et communique l'information relative aux trafics de stupéfiants. L'office élabore des propositions et assure le suivi de la mise en œuvre de la stratégie interministérielle de lutte contre les trafics de stupéfiants définie par le comité interministériel de lutte contre les drogues et les conduites addictives relevant de son domaine de compétences. L'office mène des enquêtes judiciaires en propre ou dans le cadre de saisines conjointes, sous l'autorité du procureur de la République ou du juge d'instruction. Dans son domaine de compétences, il est le point de contact national en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il assure les liaisons opérationnelles avec les services spécialisés des autres États et avec les organismes internationaux et contribue à l'élaboration de la position française en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il représente le ministère de l'Intérieur dans les

1. OFAST : le « rebranding » de la lutte contre les stupéfiants, Yann Bisiou, Dr. pen. 2020, études 20.

instances européennes et internationales. L'office contribue à la formation des acteurs de la lutte contre les trafics de stupéfiants. **La sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée** est chargée de la prévention et de la répression de la criminalité et de la délinquance spécialisée. Ses missions englobent l'analyse du renseignement criminel. Elle comprend notamment le service interministériel d'assistance technique. Elle est chargée de la prévention et de la répression de la criminalité organisée et de la délinquance spécialisée. La même sous-direction, chargée de la coordination nationale des offices centraux de police judiciaire mentionnés à l'article D. 8-1 du Code de procédure pénale, comprend l'Office central pour la répression du faux-monnayage, l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains, l'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels, l'Office central de lutte contre le crime organisé et l'Office central pour la répression des violences aux personnes. **La sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité**, en charge du pilotage et de la coordination de la lutte contre ce phénomène au plan national, comprend notamment l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication. Elle est chargée de la prévention et de la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la cybercriminalité. Elle anime et pilote les outils de coopération internationale en la matière. Elle procède à tous actes d'enquête et d'investigations numériques, en co-saisine ou en assistance, des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la direction générale des douanes et droits indirects ainsi que de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Elle contribue à l'analyse et à l'anticipation des cybermenaces. Elle met en place et anime des formations nationales dans son domaine de compétences. **La sous-direction anti-terroriste** concourt à la prévention et à la répression du terrorisme, y compris dans ses aspects financiers. Elle anime et coordonne au niveau national l'activité des services dans ce domaine. **La sous-direction de la lutte contre la criminalité financière** comprend l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales et l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière. Elle est chargée de la prévention et de la répression des formes complexes, organisées et transnationales de la criminalité financière. **La sous-direction du pilotage et des ressources** élabore, coordonne et met en œuvre la politique des ressources humaines de la Direction Centrale de la Police Judiciaire. Elle mène des actions de management et de formations professionnelles adaptées aux missions et aux enjeux de la police judiciaire. Elle élabore, suit et pilote les ressources budgétaires de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, en développant des outils de suivi des projets des services et en leur proposant des solutions de financement, tout en assurant le pilotage des moyens et équipements spécifiques. Elle apporte son soutien pour la mise en place et le suivi des financements extérieurs. **La sous-direction du pilotage et des ressources** assure le suivi du pilotage interne et de la performance, le contrôle de gestion, le suivi de l'activité des services, de l'analyse des risques et de la déontologie, par la réalisation d'audits internes d'accompagnement, ainsi qu'en portant des missions de contrôle de gestion pour optimiser l'attribution des moyens en fonction de l'activité, des enjeux et des problématiques. **Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure** est chargé de produire les données statistiques à partir des informations figurant dans les procédures enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie et d'assurer la diffusion des données statistiques pertinentes sur les sujets de sécurité intérieure au sein du ministère de l'Intérieur et auprès du public. Il est également chargé de définir les traitements

Droit de la police

statistiques, les indicateurs et les concepts appropriés à une bonne compréhension, nationale et locale, des phénomènes d'insécurité et de délinquance et d'exploiter toutes les sources statistiques utiles à la définition et à l'évaluation des politiques de sécurité.

- (43) **Le Service National de Police Scientifique.** Autrefois, la police scientifique dépendait de la DCPJ sous couvert de la Sous-Direction de la Police Technique et Scientifique. Après une succession de réformes qui avait notamment créé l'Institut National de Police Scientifique, le décret n° 2020-1779 du 30 décembre 2020 a supprimé cet organisme pour instituer le SNPS. C'est un service actif de la direction générale de la police nationale. Il a pour missions de définir, coordonner, mettre en œuvre et évaluer la politique de la direction générale de la police nationale en matière de police scientifique sur l'ensemble du territoire national. Il réalise tous les examens, constatations, expertises, recherches et analyses d'ordre scientifique qui lui sont demandés par les autorités judiciaires ou les services chargés de missions de police judiciaire. À ce titre, il coordonne, pilote et évalue l'activité de police scientifique dans les services de la police nationale, définit la doctrine, détermine les ressources, les moyens et l'organisation en matière de police scientifique. Il définit et met en œuvre, en liaison avec la Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, le recrutement, la formation initiale et continue des personnels de la police nationale en matière de police scientifique. Il développe et promeut, au plan national et international, les procédés et les méthodes mis en œuvre dans le domaine de la police scientifique. Le service national de police scientifique assure la représentation de la police nationale à ce titre. Pour accomplir ces missions, le service national de police scientifique notamment, veille à l'adéquation des effectifs au regard des missions à accomplir en lien avec la Direction des ressources et des compétences de la police nationale. Il représente à cette fin les directions d'emploi au sein des instances paritaires nationales relatives aux corps de la filière scientifique. Il s'assure, en liaison avec la Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, de la professionnalisation de l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale œuvrant dans le domaine de la police scientifique. Il participe à l'élaboration de la réglementation et de la norme pour la police scientifique, définit les orientations en matière de politique qualité et conduit la mise en œuvre des processus d'accréditation au sein des services de la police nationale concernés. Il définit les orientations en matière d'hygiène et de sécurité au travail, participe à l'élaboration de la réglementation et veille à son application dans l'ensemble de son champ de compétence. Il améliore, en liaison avec les prescripteurs, les méthodes tendant à la préservation et au traitement des traces et indices recueillis sur les lieux d'infraction. Il engage, conduit, évalue et valorise des programmes de recherche et développement portant sur les protocoles, les matériels et les méthodes, ainsi que sur les systèmes d'information relatifs à la police scientifique, tant sur le plan national qu'international. Il mène, dans les domaines qui sont les siens, toutes missions opérationnelles, d'évaluation et de conseil. Il représente la police nationale à l'international pour les questions de police scientifique, contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération internationale et promeut les innovations françaises à l'étranger, en liaison avec la Direction de la Coopération Internationale. Il participe à des actions menées avec des services de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics ou privés, français ou étrangers dans le domaine de la police scientifique. Il anime la politique de communication en matière de police scientifique, en lien avec le service d'information et de communication de la police

nationale. Le chef du service national de police scientifique est nommé par arrêté du ministre de l'Intérieur. Il exerce son autorité sur l'ensemble des personnels affectés au sein du service. Il dresse une liste des personnes habilitées à signer, au nom du service national de police scientifique, les rapports d'expertise. Le service national de police scientifique est responsable du budget centralisé dans le domaine de la police scientifique, en fonctionnement et en investissement, pour l'ensemble des directions d'emploi de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police. Il en assure la gestion pour le compte des directions d'emploi, selon l'activité déployée et les orientations stratégiques, dans un souci d'optimisation des ressources. **Le service national de police scientifique comprend une direction, des délégations zonales implantées dans chaque zone de défense ainsi que les laboratoires de police scientifique de Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse.** La direction comprend un état-major, un secrétariat général, une sous-direction de la stratégie, de l'innovation et du pilotage, une sous-direction de la criminalistique, une sous-direction des systèmes d'information et de la biométrie.

- (44) **La Direction Centrale de la Sécurité Publique.** C'est la direction généraliste de la police. Elle a une mission de sécurité de proximité incluant des missions très variées comme le maintien et le rétablissement de l'ordre public, la sécurité routière, la prévention de la délinquance, la police judiciaire, la recherche du renseignement. Les missions de recherche du renseignement en milieu ouvert, qui étaient dévolues aux renseignements généraux, lui incombent désormais. Un service central du renseignement territorial a été créé au sein de la DCSP et placé sous l'autorité d'un directeur central adjoint spécialement en charge de ce domaine, chef de ce service. Cette direction se décline en directions départementales et en circonscriptions avec quelquefois un échelon intermédiaire, le district. Les OPJ ont une compétence départementale. Le directeur départemental dans le département chef-lieu d'une zone de défense et de sécurité, occupe les fonctions de coordonnateur zonal.
- (45) **La Direction Centrale de la Police aux Frontières.** Cette direction a pour mission de lutter contre l'immigration clandestine, le travail illégal. Elle est compétente en matière d'accident d'aéronef. La compétence des OPJ est nationale, départementale, régionale ou interrégionale. L'Office Central pour la Répression de l'Immigration Irrégulière et de l'Emploi d'Étrangers Sans Titre (OCRIEST) lui est rattaché.
- (46) **Le Service de protection.** Ce service a pour mission d'assurer la sécurité des hautes personnalités françaises et étrangères, en France et à l'étranger, notamment à l'occasion de voyages officiels.
- (47) **L'Inspection Générale de la Police Nationale.** Cette direction a pour mission de diligenter des enquêtes administratives dans un contexte disciplinaire, mais aussi des missions d'audit et d'évaluation des services. Elle dispose de plusieurs antennes, à Marseille, Lyon, Bordeaux, Lille, Rennes et Metz. L'IGS qui dépendait autrefois du préfet de police à Paris a été fondue dans l'IGPN. Elle peut être saisie par l'autorité judiciaire pour diligenter des procédures judiciaires et par le préfet en ce qui concerne les enquêtes administratives. Les OPJ ont une compétence nationale. Le ministère de l'Intérieur a mis en ligne un formulaire de signalement permettant au citoyen de saisir directement l'IGPN.
- (48) **La Direction Centrale des Compagnies Républicaines de Sécurité.** Cette direction n'a pas vocation à faire de la police judiciaire. Elle met à disposition des préfets des compagnies républicaines de sécurité en vue de maintenir et de rétablir l'ordre à l'occasion de mouvements sociaux ou de violences urbaines. Cette direction a

Droit de la police

aussi des missions de secours en montagne et de secours en mer. En matière de police judiciaire, les CRS disposent d'unités autoroutières compétentes sur une grande partie du réseau, notamment sur les axes dont l'utilisation n'est pas soumise à un droit de péage.

- (49) **La Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale.** Elle s'occupe de la formation initiale et de la formation continue.
- (50) **La Direction de la Coopération Internationale.** Elle est gérée avec le DGGN. Elle comprend un service central et des services extérieurs. Elle a pour mission de développer la coopération internationale qui repose sur des échanges de fonctionnaires, l'organisation de stages et de formations à l'étranger. Elle gère les représentants dans les ambassades françaises à l'étranger, les attachés de police.

2. La Direction Générale de la Sécurité Intérieure

- (51) Issue du décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 qui fixe ses missions et son organisation, la DGSi remplace la Direction Centrale de la Sécurité Intérieure qui était composée de l'ex-Direction de la Surveillance du Territoire et de certains services officiant en milieu fermé qui étaient placés sous l'autorité de la Direction Centrale des Renseignements Généraux avant sa dissolution.

La DST avait une organisation classée « secret défense ». Elle avait pour mission de lutter contre toutes les ingérences étrangères en France : défense du patrimoine économique, culturel, financier, contre-espionnage, lutte antiterroriste, etc. Les OPJ avaient une compétence nationale. Les services territoriaux étaient les directions zonales de surveillance du territoire.

La DCRG concourait à la mission générale de sécurité intérieure en détectant les sources potentielles de trouble à l'ordre public. Cette composante a été récupérée par la DCSP. Traditionnellement présente à l'occasion des mouvements sociaux, elle a vu ses activités se diversifier : lutte antiterroriste, communautés à risque, hooliganisme et surtout violences urbaines. Elle a abandonné le travail sur les partis politiques en 1995, travail symbolisé par les sondages auxquels cette direction procédait. Les services territoriaux étaient les directions régionales et départementales des renseignements généraux. La DCRG avait un rôle très particulier dans le domaine judiciaire en ce qui concerne les courses et jeux, symbolisé par le service central des courses et jeux, qui était un office regroupant des OPJ et APJ ayant une compétence nationale. Cette compétence a été récupérée par la DCPJ.

L'organisation de la DGSi est également classée « secret défense ». Les fonctionnaires de police sont OPJ à compétence nationale. Cette direction assure la prévention et concourt à la répression de toute forme d'ingérence étrangère, concourt à la prévention et à la répression des actes de terrorisme ou portant atteinte à la sûreté de l'État, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République, participe à la surveillance des individus et groupes d'inspiration radicale susceptibles de recourir à la violence et de porter atteinte à la sécurité nationale, concourt à la prévention et à la répression des actes portant atteinte au secret de la Défense Nationale ou à ceux portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique du pays, concourt à la prévention et à la répression des activités liées à l'acquisition ou à la fabrication d'armes de destruction massive, concourt à la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales et susceptibles d'affecter la sécurité nationale, concourt à la prévention et à la répression de la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication. Elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques. Au niveau de son organisation, peu de choses transparaissent. Le DGSi dispose de la

direction du renseignement et des opérations, de la direction technique, du service de l'administration générale et de l'inspection générale de la sécurité intérieure.

3. La Préfecture de Police de Paris

- (52) Elle a été créée en 1800 et a une organisation particulière. Elle est placée sous l'autorité du préfet qui a une mission de sécurité très large : sécurité des personnes et des biens, mission de secours, etc. Elle regroupe plusieurs directions rattachées au préfet de police. On trouve la Direction Régionale de la Police Judiciaire, le service chargé de la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail illégal des étrangers¹, la Direction des Renseignements Généraux (autrefois compétente en matière d'immigration clandestine), la Direction de la Police Urbaine de Proximité, la Direction de l'Ordre Public et de la Circulation. Elle comporte également plusieurs directions administratives. Le préfet dispose aussi d'unités spécifiques dont la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (ils sont militaires) et le service interdépartemental de la protection civile. La réforme du « Grand Paris » élaborée en 2009 fait dépendre de la préfecture de police les départements de la petite couronne.

II. La gendarmerie nationale²

Nous distinguerons son organisation essentiellement pyramidale (A) avant de mettre en valeur ses formations spécialisées (B).

A. Organisation

- (53) L'article L. 3211-3 dans le Code de la défense définit les missions de la gendarmerie. *« C'est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. Sans préjudice des dispositions de l'article L. 421-1 du Code de la sécurité intérieure, elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires. L'ensemble de ses missions militaires s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, ainsi qu'en haute mer à bord des navires battant pavillon français. Hors de ces cas, elles s'exécutent en application des engagements internationaux de la France, ainsi que dans les armées. »* L'article L. 421-1 du Code de la sécurité intérieure complète cette première approche. *« La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. L'ensemble de ses missions civiles s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, ainsi qu'en haute mer à bord des navires battant pavillon français. Hors de ces cas, elles s'exécutent en application des engagements internationaux de la France. »*

Longtemps, la gendarmerie a été la seule force de police organisée au niveau national se caractérisant par un maillage territorial au travers de l'implantation de ses brigades. Chargée initialement de surveiller les armées en campagne, elle a évolué en même temps que la Nation se construisait. Même si les missions de la gendarmerie sont tournées principalement vers le milieu civil, elle est composée de militaires et sa

1. Décret n° 2008-610 du 27 juin 2008.

2. Pour une présentation détaillée de l'institution, Richard Lizurey, *gendarmerie nationale, les soldats de la loi*, PUF, 2006.

Droit de la police

culture et son histoire témoignent de son attachement à ce statut¹. La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 *relative à la gendarmerie nationale* place cette dernière sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, lequel devient responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire, sans préjudice des attributions du ministre de la Défense pour l'exécution de ses missions militaires (art. L. 3325-1 C. déf.). Le ministre de la Défense participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie et exerce, à l'égard des personnels militaires, les attributions en matière de discipline (art. L. 3325-1 C. déf.).

- (54) **La gendarmerie nationale a adopté une organisation différente** (art. D3122-1 à D3122-14 du Code de la défense et art. 7 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de l'Outre-mer). Contrairement à la police qui recense plusieurs directions autonomes coiffées de la seule Direction Générale de la Police Nationale, la gendarmerie a opté pour une organisation essentiellement pyramidale avec au sommet la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale. Le directeur général de la gendarmerie nationale relève directement du ministre de l'Intérieur. Il l'assiste dans ses attributions relatives au service de la gendarmerie nationale et à son organisation générale. Dans le cadre des lois et règlements, il propose au ministre les règles d'emploi et assure la direction générale du service. Le directeur général de la gendarmerie nationale dispose de la direction générale dont les attributions et l'organisation sont précisées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Dans les conditions fixées par le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, il est appelé à siéger au sein de tout organisme du ministère de la Défense pour ce qui concerne l'exercice par la gendarmerie nationale de ses missions militaires. Outre les attributions qu'il tient du Code de procédure pénale, le directeur général de la gendarmerie nationale est responsable de la préparation et de la mise en œuvre des moyens pour l'exécution des missions confiées à la gendarmerie et concernant l'application des lois et règlements, la sécurité publique, le maintien de l'ordre et la protection des populations, la police judiciaire et le concours apporté aux différents départements ministériels. Il a la charge de la participation de la gendarmerie à la préparation et à l'exécution de la mobilisation des armées, services de soutien, organismes interarmées et formations rattachées de la mise en condition des unités de gendarmerie en vue de leur participation aux opérations militaires au sein des forces armées selon les plans élaborés par les chefs d'état-major. Il propose au ministre de l'Intérieur l'organisation générale de la gendarmerie ; il élabore la planification et la programmation des moyens en fonction des objectifs gouvernementaux et des plans d'emploi ; il arrête les référentiels d'organisation, d'effectifs et de dotations ; il détermine les caractéristiques des matériels adaptés aux missions du temps de paix de la gendarmerie ; il définit les besoins en matière d'infrastructure, propose au ministre les programmes correspondants et en suit la réalisation ; il exprime les besoins financiers et assure la gestion du budget. Il établit, suivant les buts assignés par le chef d'état-major des armées, le plan de mobilisation. Par délégation du ministre et dans la limite de ses attributions, le directeur général de la gendarmerie nationale exerçant des pouvoirs de police judiciaire adresse directement ses instructions aux commandants des formations de gendarmerie. Le directeur

1. Elle garde encore cette mission de police aux armées sous couvert des formations prévôtales qui accompagnent les contingents envoyés sur des théâtres d'opérations extérieures.

général de la gendarmerie nationale est chargé, avec le concours des écoles et des services des armées du recrutement, de la formation et de la discipline du personnel militaire de la gendarmerie nationale ainsi que de l'organisation de la discipline des militaires affectés dans une formation relevant de son autorité, et de la mise en condition des personnels de réserve mobilisables dans la gendarmerie nationale. À l'exception des officiers généraux dont l'administration relève directement du ministre, le directeur général de la gendarmerie nationale assure la gestion des personnels militaires et assimilés de la gendarmerie. Il est consulté sur les questions ayant trait à la fonction militaire. Le directeur général de la gendarmerie nationale propose au ministre la nomination et l'affectation des officiers généraux de la gendarmerie. Il fait connaître au secrétaire général du ministère de l'Intérieur ses besoins concernant le nombre, la qualification et la répartition des personnels civils à mettre à la disposition de la gendarmerie. Il organise et s'assure de l'entretien des matériels spécifiques des unités de la gendarmerie. Il tient le chef d'état-major des armées informé de l'état de disponibilité des moyens opérationnels destinés à être placés pour emploi à sa disposition. Les formations de la gendarmerie nationale placées près des forces ou des services extérieurs à la gendarmerie font l'objet, en tant que de besoin, de dispositions particulières en ce qui concerne leur mise en œuvre, leur soutien logistique et leurs moyens budgétaires.

Pour cela, la DGGN dispose de la direction des opérations et de l'emploi, de la direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale, de la direction des soutiens et des finances, du service de la transformation, de la Direction de la Coopération Internationale, conjointement avec le directeur général de la police nationale, du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, conjointement avec le directeur général de la police nationale, du service statistique ministériel de la sécurité intérieure, conjointement avec le directeur général de la police nationale. **Le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire**, service à compétence nationale, est rattaché au DGGN. **L'inspection générale de la gendarmerie nationale** relève de lui. Il dispose d'un corps d'inspection qui est placé sous les ordres d'un officier général de gendarmerie, qui porte le titre de chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale. L'inspection générale de la gendarmerie nationale est chargée de s'assurer de la mise en œuvre des instructions du ministre de l'Intérieur et du directeur général de la gendarmerie nationale ainsi que de remplir les missions d'inspection et les missions spécifiques que ceux-ci peuvent lui confier dans le champ des attributions du ministre de l'Intérieur. L'inspection générale de la gendarmerie nationale est également chargée du respect des règles de déontologie auxquelles sont soumis les personnels de la gendarmerie nationale. Les attributions et l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale sont précisées par l'arrêté du 15 novembre 2019. Elle peut être saisie par l'autorité judiciaire de toute demande d'enquête relative aux infractions susceptibles d'avoir été commises, pendant le service ou en dehors du service, par les personnels de la gendarmerie nationale.

- (55) Au niveau formation, la gendarmerie dispose du **Commandement des Écoles de la Gendarmerie**. Implanté à Rochefort, celui-ci dirige et coordonne l'ensemble des activités des écoles et des centres de formation de l'institution. Il assure les formations initiale et complémentaire des personnels.
- (56) Au niveau territorial, la réorganisation hiérarchique met en avant le rôle des **régions de gendarmerie** qui épousent la structure des régions administratives. Certaines de ces régions implantées dans les chefs-lieux des zones de défense et de

Droit de la police

sécurité disposent encore de compétences particulières en matière de coordination dans l'action des unités¹. Le commandant de région exerce des missions spécifiques liées à l'organisation de la zone de défense en relation avec le préfet de zone. Il a notamment autorité sur les **groupements de gendarmerie mobile** auxquels sont rattachés les **escadrons de gendarmerie mobile**².

La région a autorité sur les différents **groupements de gendarmerie départementale** qui épousent les structures des départements. Les commandants de groupement ont autorité sur les **compagnies de gendarmerie départementale**, implantées au niveau de l'arrondissement. Celles-ci ont autorité sur les différentes **brigades territoriales de gendarmerie départementale**, implantées dans les cantons. On trouve aussi certaines unités au sein des groupements comme les **Escadrons Départementaux de Sécurité routière (EDSR)** compétents sur l'intégralité du réseau routier départemental relevant de la compétence de la gendarmerie *via* leurs **Brigades Motorisées (BMo)**, leurs **Pelotons Motorisés (PMo)** et leurs **Pelotons d'Autoroute (PA)**. Ce dernier type d'unité est exclusivement en charge de portions d'autoroute à péage.

La force de la gendarmerie repose sur son maillage territorial. Parfois, pour une meilleure organisation du service, les brigades sont jumelées entre elles et on parle de **communautés de brigades**, formalisées par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 *d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*.

À ces différents niveaux sont rattachés différents services d'investigations qui sont de plus en plus spécialisés. Par exemple, les compagnies disposent de **Brigades de Recherches**, le groupement de la **Brigade Départementale de Renseignements et d'Investigations Judiciaires**, la région de la **Section de Recherches**³. Les **Sections d'Appui Judiciaire** ont compétence sur une ou plusieurs zones de défense. Elles ont pour mission de procéder, au profit des enquêteurs des unités de recherches régionales, à des analyses stratégiques et techniques des phénomènes criminels. Toutes ces unités ont vocation à intervenir de concert sur les affaires les plus graves. Les **Sections analyse régionale** ont une compétence territoriale réduite.

(57) Un autre service particulièrement important intervient dans le domaine de la criminalistique, au profit des unités de gendarmerie : l'**Institut de Recherche Criminelle de la Gendarmerie**. Situées à l'échelon départemental, les **Cellules d'Identification Criminelle et Numérique** constituent le premier maillon de la chaîne criminalistique.

(58) Au niveau central, quatre offices ont été rattachés à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, l'Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante (OCLDI), l'Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique (OCLAESP) l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI) et l'Office Central de Lutte contre OCLTI les Crimes contre l'Humanité, les Génocides et les Crimes de Guerre (OCLCH).

1. Décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015 *relatif à la composition des zones de défense et de sécurité, des régions de gendarmerie et des groupements de gendarmerie départementale*.

2. Arrêté du 2 juillet 2014 *relatif à l'organisation et aux attributions des échelons de commandement de la gendarmerie nationale en métropole*.

3. Depuis la publication du décret n° 2016-568 du 10 mai 2016 *relatif à la compétence territoriale de certaines des unités régionales et zonales de police judiciaire de la gendarmerie nationale*, les sections de recherches, les sections d'appui judiciaire et les bureaux de police judiciaire sont compétents dans la zone de défense et de sécurité dans laquelle ils sont implantés, ce qui correspond désormais à plusieurs anciennes régions administratives. En revanche, les sections d'analyse régionale sont compétentes dans les régions administratives dans lesquelles elles sont implantées.

B. Les formations spécialisées de la gendarmerie

1. Gendarmerie maritime

- (59) Présente dans les arsenaux et le long du littoral, elle a pour mission la police administrative, judiciaire et militaire dans les lieux relevant du commandement de la marine et dans les eaux territoriales.

2. Gendarmerie de l'air

- (60) Elle diligente les enquêtes judiciaires qui doivent être menées sur les bases aériennes militaires. Elle assure la police des aérodromes et de la navigation aérienne au profit de l'armée de l'air. Elle est saisie des enquêtes relatives aux accidents aériens impliquant des appareils militaires.

3. Gendarmerie des transports aériens

- (61) Elle constate les infractions aux textes gouvernant l'aviation civile. Elle a une compétence dans le domaine de l'aéronautique. Elle exerce ses missions dans les aérodromes civils et parties civiles des aérodromes mixtes. Elle diligente les enquêtes relatives aux accidents d'aéronefs civils.

4. Gendarmerie de l'armement

- (62) Elle remplit ses missions dans les lieux relevant de la direction générale pour l'armement.

5. Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires

- (63) Ce service spécialisé a pour mission le contrôle et la protection de l'armement nucléaire, notamment lorsque celui-ci est déplacé sur le territoire.

6. La Garde républicaine

- (64) Elle a pour vocation première d'assurer les missions de sécurité et des services d'honneur au profit des instances gouvernementales et des hautes autorités de l'État. Elle comprend deux régiments d'infanterie, un régiment de cavalerie et des formations spécialisées (orchestres, chœur de l'armée française, musique, fanfare de cavalerie, escadron motocycliste) qui prêtent leur concours à de nombreuses opérations de relations publiques en France comme à l'étranger.

III. L'organisation des forces de sécurité

- (65) Il faut distinguer la collaboration plus générale entre services (A) de la collaboration entre police et gendarmerie (B).

A. La collaboration entre les différents services

- (66) Le Code de procédure pénale organise les échanges entre les différents services. Tous les OPJ sont égaux devant la loi en prérogatives et en responsabilité (art. D. 2 CPP).
L'article D. 2-1 pose le principe général de la collaboration et de l'aide réciproque, à tous les échelons. L'article D. 3 oblige les OPJ à aviser les services spécialisés de la police et de la gendarmerie de tout fait pouvant tomber dans leur sphère de compétence précisée par l'article D. 4. Cette information doit être donnée sans délai pour leur permettre de solliciter la saisine (c'est-à-dire de demander au magistrat de leur confier l'enquête). Il s'agit notamment des dossiers qui peuvent nécessiter des investigations internationales ou qui relèvent de la criminalité organisée, du terrorisme, etc.

Droit de la police

B. La collaboration entre policiers et gendarmes

- (67) Lorsque policiers et gendarmes participent à la même enquête, l'article D. 5 dispose qu'ils mettent en commun leurs compétences, leurs aptitudes et qu'ils matérialisent en procédure les concours mutuellement apportés. La répartition des tâches et la centralisation des éléments d'enquête sont assurées par le magistrat (art. D. 6 CPP).

En cas de crime ou de délit flagrants, l'article D. 3 prévoit également un échange d'informations entre policiers et gendarmes en vue de favoriser les rapprochements et d'augmenter les chances d'élucidation.

- (68) La collaboration entre police et gendarmerie se traduit au quotidien par ces échanges, mais aussi par le caractère interministériel de nombreux services qui permet de faire travailler ensemble des militaires et des fonctionnaires. C'est le cas des offices centraux, des Groupements d'Intervention Régionaux, des organes de coopération policière internationale regroupés dans la Section Centrale de Coopération Opérationnelle de Police (SCCOPOL) située à la DCPJ, les Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD)¹, etc.

1. À noter que la Cour de cassation valide les actes rédigés dans les CCPD implantés en territoire étranger au motif que la souveraineté française s'exerce dans ces locaux : Crim. 6 décembre 2000, n° 00-86.039.

Chapitre 4

Les autres fonctionnaires exerçant des missions de police judiciaire

Il faut distinguer les fonctionnaires spécialement habilités relevant des administrations (I) de nouvelles forces d'investigations naissantes au sein du ministère de l'Économie et des Finances (II) et du ministère de l'Environnement (III).

I. Les fonctionnaires des administrations spécialement habilités

- (69) L'article 28 du Code de procédure pénale dispose que les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois. Lorsque la loi prévoit que ces fonctionnaires et agents peuvent être requis par commission rogatoire du juge d'instruction, ils exercent, dans les limites de la commission rogatoire, les pouvoirs qui leur sont conférés par les lois spéciales qui les concernent. D'office ou sur instructions du procureur de la République, ces fonctionnaires et agents peuvent concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire, le cas échéant, en les assistant dans les actes auxquels ils procèdent. Ces fonctionnaires et agents peuvent, sur instruction du procureur de la République, procéder à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1. Lorsque ces fonctionnaires et agents sont autorisés à procéder à des auditions, l'article 61-1 est applicable dès lors qu'il existe à l'égard de la personne entendue des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction. Nonobstant toute disposition contraire, lorsque les fonctionnaires et agents relevant du présent article doivent prêter serment avant d'exercer leur fonction, ce serment n'a pas à être renouvelé en cas de changement d'affectation.
- (70) Le nombre de ces personnes est tel et leurs pouvoirs sont si variés qu'on ne peut prétendre être exhaustif. Ils sont habilités par des lois spéciales pour constater par procès-verbaux les infractions commises dans leur secteur de compétences. Ils disposent souvent de prérogatives plus larges que celles des OPJ ou APJ dans des domaines limités. Il s'agit souvent d'un droit d'accès dans des lieux privés afin d'y opérer des contrôles (par exemple, art. L. 215-3 C. conso., etc.). Les OPJ et APJ peuvent également constater les infractions relevant des domaines de compétence de ces

Droit de la police

administrations, mais selon les règles du Code de procédure pénale. Plusieurs administrations sont concernées : travail, transports, santé, etc. La transmission de leur procédure est soumise à des conditions strictes de délai.

Hors l'hypothèse de la flagrance, la loi prévoit souvent une procédure sur requête à mettre en œuvre devant le juge des libertés et de la détention pour opérer des perquisitions (art. L. 16B, L. 38 LPF, art. L. 450-4 C. com., art. L. 32-5 CPCE, art. L. 231-2-1 C. rur., art. 64 C. douanes, art. L. 621-12 CMF, art. L. 1421-2-1 CSP). Ces opérations sont menées par un OPJ et sous sa responsabilité. Sa présence est obligatoire¹.

La loi est claire : on peut faire travailler ces agents avec les OPJ ou APJ. Mais la jurisprudence antérieure semble toujours d'actualité. Indépendamment des cas ci-dessus évoqués, il est possible de faire travailler ensemble les OPJ et APJ et les agents des administrations, mais il faut veiller à ne pas commettre de détournements de procédure. L'idée est que les différents intervenants ne doivent pas étendre, dans les faits, leurs prérogatives respectives sous couvert d'un travail de concert qui leur permettrait de les cumuler². Par exemple, des APJ des CRS ne peuvent demander aux douaniers de fouiller un véhicule pour saisir un détecteur de radar, au motif que l'article 60 du Code des douanes permet à ces derniers de visiter les moyens de transport hors l'hypothèse de flagrance, ce qui le rend plus souple d'emploi que les articles 56 et 76 du Code de procédure pénale³. Les services de police et les administrations spécialisées peuvent intervenir de concert en un même lieu dès lors que chacun va vérifier le respect des obligations relevant de sa compétence. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un contrôle de débit de boissons est effectué. Sinon, les agents des administrations spécialisées peuvent intervenir en tant que « sachants » requis en application des articles 60, 77-1 ou 81 du Code de procédure pénale. L'article 56 du Code de procédure pénale relatif aux perquisitions le prévoit de manière précise désormais. À défaut de cette réquisition lors d'une perquisition, la nullité est encourue car la Cour de cassation estime par exemple que les agents de l'administration fiscale n'ont pas respecté les dispositions leur permettant d'opérer des perquisitions sur ordonnance du président du tribunal judiciaire conformément à l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, *a fortiori* lorsque la perquisition a permis de saisir des documents ayant étayé des poursuites fiscales⁴, même si les agents, quoique présents, n'apparaissent pas dans le procès-verbal⁵. La réquisition ne doit pas être un moyen juridique fallacieux de masquer une véritable enquête de l'administration. Tel est le cas lorsque l'administration fiscale, autorisée à procéder à une perquisition dans le cadre de la lutte contre le travail illégal, intervient avec des OPJ, lesquels ont concomitamment requis ses agents, pour constater plusieurs infractions fiscales et viticoles (défaut de déclaration de détention de sucre, etc.), infractions qui feront l'objet d'une citation directe devant le tribunal correctionnel de la part de cette même administration, alors que son directeur avait remis préalablement au parquet un rapport invoquant l'ensemble de ces infractions⁶.

1. Crim. 2 juin 1986, Bull. crim. n° 185.

2. Crim. 22 février 1996, Dr. pén. 1996 comm. 130.

3. Crim. 18 décembre 1989, Bull. crim. n° 485.

4. Crim. 2 juin 1986, Bull. crim. n° 187.

5. Crim. 17 octobre 1994, Bull. crim. n° 333.

6. Crim. 3 octobre 1996, Bull. crim. n° 345, Dr. pén. 1997 comm. 50.

Les autres fonctionnaires exerçant des missions de police judiciaire

Il faut mentionner, toutefois, un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation. Elle a estimé que les OPJ avaient accès aux locaux professionnels dans les mêmes conditions que les fonctionnaires chargés de rechercher les infractions au Code de la consommation : introduction de gendarmes dans le fonds de commerce, sans le consentement de l'intéressé (art. L. 215-1, II et L. 215-3 C. conso.)¹. Cet arrêt reste marginal.

Enfin, lorsque l'Administration révèle, par hasard, en vertu de ses pouvoirs propres, sans être téléguidée par un quelconque service de police ou de gendarmerie, une infraction sur laquelle ces unités enquêtent, la procédure est valable et le service intéressé demandera à se faire présenter les personnes capturées à l'issue de la retenue douanière (exemple d'une saisie stupéfiants à l'occasion d'une opération d'importation alors que le réseau fait l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire).

La surveillance générale de la SNCF et les agents spécialisés de la RATP

Une place doit être accordée tout particulièrement à ces personnels dont le rôle, les missions et le statut sont exposés dans le Code des transports. Ils ont vu leurs prérogatives augmenter après les différents actes de terrorisme. L'article L. 2241-1 donne le pouvoir, aux agents de surveillance et aux gardes nommés ou agréés par l'administration, de constater les infractions spécifiques à la matière, ainsi qu'aux OPJ et APJ. Selon les cas, ces personnels sont habilités à recueillir ou à relever l'identité et l'adresse du contrevenant selon les modalités prévues par l'article 529-4 du Code de procédure pénale. Pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'OPJ, le contrevenant est tenu de demeurer à leur disposition, sous peine d'emprisonnement et d'amende. Sur l'ordre de l'OPJ, ils peuvent conduire l'auteur de l'infraction devant lui ou bien le retenir le temps nécessaire à son arrivée ou à celle d'un APJ agissant sous son contrôle (art. L. 2241-2 C. transp.). Ils peuvent appréhender, en vue de leur confiscation par le tribunal, les marchandises de toute nature offertes, mises en vente ou exposées en vue de la vente dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs sans l'autorisation administrative nécessaire. Ils peuvent également saisir dans les mêmes conditions les étals supportant ces marchandises. Les marchandises saisies sont détruites lorsqu'il s'agit de denrées impropres à la consommation. Elles sont remises à des organisations caritatives ou humanitaires d'intérêt général lorsqu'il s'agit de denrées périssables (art. L. 2241-5 C. transp.). Les procès-verbaux des délits et contraventions font foi jusqu'à preuve du contraire (art. L. 2241-7 C. transp.). Toute personne qui contrevient aux dispositions tarifaires, à l'article L. 2241-10 ou à des dispositions dont l'inobservation est susceptible soit de compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations, soit de troubler l'ordre public, ainsi que toute personne qui refuse de se soumettre à l'inspection visuelle ou à la fouille de ses bagages ou aux palpations de sécurité peut se voir interdire par les ces agents l'accès au véhicule de transport, même munie d'un titre de transport valide. Le cas échéant, elle peut se voir enjoindre par ces mêmes agents de descendre du véhicule de transport ferroviaire ou routier au premier point d'arrêt suivant la constatation des faits ou de quitter sans délai les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public. En cas de refus d'obtempérer, les agents spécialement désignés par l'exploitant peuvent interdire à l'intéressé l'accès du véhicule ou le contraindre à en descendre ou à quitter sans délai les espaces, gares ou stations et, en tant que de besoin, requérir l'assistance de la force publique. Ils informent de cette mesure, sans délai et par tout moyen, un officier de police judiciaire territorialement compétent. Cette mesure

1. Crim. 5 février 2008, n° 07-85.042, Dr. pén. 2008 comm. 52 Robert.

ne peut être prise à l'encontre d'une personne vulnérable, en raison notamment de son âge ou de son état de santé (art. L. 2241-6 C. transp.).

II. Les fonctionnaires du ministère des Finances

Le décret n° 2019-460 du 16 mai 2019 a créé un service à compétence nationale dénommé « **Service d'enquêtes judiciaires des finances**¹ » rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques. Il est compétent pour rechercher et constater les infractions définies aux articles 28-1 et 28-2 du Code de procédure pénale. Il dispose de services déconcentrés. À ce titre, il est également chargé :

1° d'effectuer ou de poursuivre à l'étranger des recherches afférentes aux infractions entrant dans son domaine de compétences ;

2° de recueillir et d'exploiter les renseignements nécessaires à l'exercice de ses missions ;

3° d'effectuer des analyses stratégiques nationales et internationales portant sur les fraudes et les phénomènes criminels mis en évidence dans le cadre des enquêtes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Sont affectés au service d'enquêtes judiciaires des finances :

1° les officiers de douane judiciaire habilités conformément aux articles R. 15-33-1 et suivants du Code de procédure pénale ;

2° les officiers fiscaux judiciaires habilités conformément aux articles R. 15-33-29-10 et suivants du même Code, lorsqu'ils sont placés au sein du ministère chargé du budget.

L'article 28-1 du Code de procédure pénale dispose que des agents des douanes de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'État, peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Ces agents ont, pour l'exercice des missions prévues par le présent article, compétence sur l'ensemble du territoire national. Ils sont compétents pour rechercher et constater :

1° les infractions prévues par le Code des douanes ;

2° les infractions en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels ;

3° les infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;

4° les infractions prévues par les articles L. 2339-1 à L. 2339-11, L. 2344-7 et L. 2353-13 du Code de la défense ;

5° les infractions prévues par les articles 324-1 à 324-9 du Code pénal ;

5° bis les délits d'association de malfaiteurs prévus à l'article 450-1 du Code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une des infractions mentionnées aux 1° à 5° et 6° à 8° du présent I ;

6° les infractions prévues au Code de la propriété intellectuelle ;

1. *Création du Service d'enquêtes judiciaires des finances*, Dr. pen. 2020 comm. 133, Stéphane Detraz.

Les autres fonctionnaires exerçant des missions de police judiciaire

6° bis les infractions prévues aux articles L. 3512-23 à L. 3512-25 du Code de la santé publique et à leurs textes d'application ;

7° les infractions prévues aux articles 56 et 57 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, le cas échéant par le biais de la participation sous une identité d'emprunt à des échanges électroniques sur un site de jeux ou paris agréé ou non, et notamment à une session de jeu en ligne. L'utilisation d'une identité d'emprunt est sans incidence sur la régularité des constatations effectuées. Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles les agents habilités par le directeur général de l'Autorité procèdent dans ce cas à leurs constatations ;

8° les infractions connexes aux infractions visées aux 1° à 7°.

Toutefois, ils n'ont pas compétence en matière de trafic de stupéfiants. Cependant, pour la recherche et la constatation des infractions prévues par les articles 222-34 à 222-40, par le 6° de l'article 421-1 ainsi que par l'article 421-2-2 du Code pénal et des infractions qui leur sont connexes, le procureur de la République ou le juge d'instruction territorialement compétent peut **constituer des unités temporaires composées d'officiers de police judiciaire et d'agents des douanes** pris parmi ceux mentionnés ci-dessus. Le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne le chef de chaque unité qu'il constitue. Les unités temporaires agissent sous la direction du procureur de la République ou du juge d'instruction mandant, conformément aux dispositions du présent Code. Elles ont compétence sur toute l'étendue du territoire national.

Les agents des douanes ainsi désignés doivent, pour mener des enquêtes judiciaires et recevoir des commissions rogatoires, y être habilités personnellement en vertu d'une décision du procureur général ; ils sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction dans les conditions prévues par les articles 224 à 230.

Lorsque, sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, les agents des douanes judiciaires procèdent à des enquêtes judiciaires, ils disposent des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire, y compris lorsque ces prérogatives et obligations sont confiées à des services ou unités de police ou de gendarmerie spécialement désignés. Toutefois, ils ne peuvent disposer des prérogatives mentionnées à l'article 230-46 qu'après avoir été spécialement habilités à cette fin dans les conditions déterminées par le décret pris pour l'application de l'article 67 bis 1 du Code des douanes. Ces agents sont autorisés à déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent. Ils peuvent être assistés par les personnes mentionnées aux articles 706 et 706-2 agissant sur délégation des magistrats.

Par dérogation à la règle fixée aux 2 de l'article 343 du Code des douanes, l'action pour l'application des sanctions fiscales peut être exercée par le ministère public, en vue de l'application des dispositions du présent article. Les agents des douanes judiciaires sont placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire. **Ils ne peuvent, à peine de nullité, exercer d'autres attributions ou accomplir d'autres actes que ceux prévus par le Code de procédure pénale dans le cadre des faits dont ils sont saisis par l'autorité judiciaire.**

L'article 28-2 du Code de procédure pénale prévoit des dispositions similaires pour des agents des services fiscaux de catégorie A et B. Ils ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les

Droit de la police

Hervé Vlamynck, *magistrat et ancien commissaire principal
de la police nationale*

Préface de Luc Presson, *directeur du Service de la protection*

Cet ouvrage de référence consacré aux prérogatives des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie et douane) est parfaitement à jour des réformes récentes et de la jurisprudence. Il expose le pouvoir que ces administrations mettent en œuvre ainsi que les techniques procédurales qu'elles développent dans différents cadres juridiques afin de mener à bien les enquêtes confiées par l'autorité judiciaire. Il étudie les règles de fonctionnement de ces services et les principes que tous les magistrats appliquent au quotidien dans leur mission de direction et de contrôle de la police judiciaire. L'auteur accorde une large place au droit international et propose des aperçus historiques pour bien appréhender l'évolution législative qui la caractérise.

Cet ouvrage s'adresse :

- **aux étudiants en licence de droit et d'AES ;**
- **aux candidats aux concours administratifs (magistrature, police, gendarmerie, douane, administration pénitentiaire) et examens professionnels (CRFPA, bloc OPJ).**

ISBN : 978-2-311-40731-0



Retrouvez tous les
ouvrages Vuibert sur **www.Vuibert.fr**

