



N° 1098

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> octobre 2003.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

*sur les **Groupes d'intervention régionaux (GIR)***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MARC LE FUR,

Député.

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I.- UNE MISE EN PLACE EXCEPTIONNELLEMENT RAPIDE.....</b>	<b>7</b>
A.- L'ARCHITECTURE DES GIR TELLE QUE DEFINIE PAR LA CIRCULAIRE.....	7
1.- Les missions et l'organisation générale .....	7
2.- Les structures du GIR .....	8
a) <i>La structure permanente</i> .....	8
b) <i>Les « personnels ressources »</i> .....	10
c) <i>Le cas particulier de Paris</i> .....	12
3.- Le service de rattachement .....	13
B.- LA RAPIDITE DE MISE EN PLACE.....	13
1.- Une volonté politique sans faille .....	14
2.- Une coopération exemplaire des administrations concernées.....	14
a) <i>La priorité donnée au volontariat</i> .....	14
b) <i>La qualité des personnes désignées</i> .....	16
3.- Une mise en place fonctionnelle rapide .....	17
a) <i>L'équipement des UOC</i> .....	17
b) <i>Les conditions d'accès aux fichiers des différentes administrations partenaires</i> .....	19
<b>II.- UNE EFFICACITE DEJA INDISCUTABLE .....</b>	<b>22</b>
A.- LE PREMIER BILAN ANNUEL CHIFFRE .....	22
B.- LA CREATION DES GIR A GENERE UNE EVOLUTION POSITIVE DU COMPORTEMENT DES SERVICES.....	27
1.- Des équipes soudées.....	28
2.- Des services jouant le jeu de la coopération et de la mutualisation des moyens .....	29
a) <i>La vocation des GIR à être mis à la disposition d'un autre service</i> .....	29
b) <i>L'utilisation des « personnels ressources »</i> .....	30
3.- Les réticences initiales de certains magistrats .....	33
4.- L'évolution de la culture des enquêteurs .....	35
a) <i>L'apport essentiel des services fiscaux</i> .....	35
b) <i>L'apport des Douanes</i> .....	38

C.– LA CREATION DES GIR S'ACCOMPAGNE D'UNE EVOLUTION DU DROIT .....	39
1.– Les modifications législatives intervenues pour faciliter la mise en place et l'action des GIR .....	40
a) <i>L'assouplissement des règles du secret professionnel</i> .....	40
b) <i>Le renforcement des pouvoirs des préfets</i> .....	41
c) <i>L'élargissement des compétences territoriales des OPJ</i> .....	42
2.– Les réflexions en cours pour renforcer la lutte contre les trafics et l'économie souterraine .....	43
a) <i>Les améliorations susceptibles d'être apportées au code pénal</i> .....	43
b) <i>Les modifications susceptibles d'être apportées au code général des impôts</i> .....	44
<b>III.– DES INFLEXIONS NECESSAIRES.....</b>	<b>47</b>
A.– L'ACTION DES GIR DOIT ETRE RENFORCEE EN MATIERE DE POLICE ADMINISTRATIVE.....	47
B.– LES GIR DOIVENT SE CONCENTRER SUR LES OBJECTIFS NEGLIGES PAR LES AUTRES SERVICES.....	49
C.– LA COLLABORATION AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS DOIT ETRE RENFORCEE .....	52
1) Les relations entre les GIR et les Renseignements généraux doivent être repensées .....	52
2) La collaboration des GIR avec les autres partenaires de la lutte contre le travail illégal doit être renforcée.....	54
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>57</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>63</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUCTION

Conformément aux engagements pris par le Président de la République, la sécurité de nos concitoyens constitue l'une des priorités essentielles du Gouvernement mis en place à l'issue des élections du printemps 2002.

Avant même que cette priorité ne soit traduite dans la loi, au travers de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure d'une part et de la loi relative à la sécurité intérieure d'autre part, la création des groupes d'intervention régionaux (GIR) a témoigné de la volonté politique sans faille du nouveau ministre de l'Intérieur.

L'objectif assigné à ces nouvelles structures est clair. En luttant contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent, il s'agit de rétablir la loi de la République dans des quartiers où s'est imposée la loi du plus fort, la loi de l'argent et de la violence. Comme l'a indiqué le ministre à Gif-sur-Yvette le 13 juin dernier lors du premier bilan de l'action des GIR, *« lutter contre l'économie souterraine, c'est aussi redonner du crédit au discours de la prévention et de l'espoir aux familles »*.

La philosophie de la création des GIR repose sur la mise en place d'une structure permanente, capable de mobiliser et de coordonner l'action de tous les services de l'État. En premier lieu, en faisant travailler côte à côte policiers et gendarmes, il s'agit d'illustrer la nouveauté que constitue le rassemblement de ces deux forces sous la seule responsabilité opérationnelle du ministre de l'Intérieur. En second lieu, la création des GIR répond à l'ambition de faire participer les autres administrations de l'État, au premier rang desquelles les douanes ou l'administration fiscale, mais aussi l'inspection du travail ou la répression des fraudes.

En moins de 16 mois, il est trop tôt pour dresser un bilan exhaustif de l'action des GIR et d'évaluer la pertinence de cette structure. Cependant, comment ne pas saluer la rapidité avec laquelle elle a été mise en place ?

Quinze jours seulement après la formation du Gouvernement, les GIR étaient institués par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002. Moins d'un mois plus tard, les 28 GIR étaient presque tous effectivement mis en place, grâce à une coopération exemplaire des administrations concernées.

Au-delà des premiers bilans chiffrés particulièrement encourageants, l'action des GIR témoigne d'un nouvel esprit de coopération entre les services et d'une évolution de la « culture » des enquêteurs. Les GIR ont incontestablement apporté aux services de police judiciaire locaux une capacité d'analyse renforcée et une expertise juridique supplémentaire sur des infractions très spécifiques. Sans cet appui, les procédures auraient été plus longues, voire impossibles à finaliser. Alors que seul l'angle pénal était jusqu'ici utilisé dans la lutte contre les trafics, les GIR facilitent l'utilisation de l'ensemble des procédures mises à la disposition des différentes administrations (pénale, fiscale, douanière, administrative), permettant ainsi d'obtenir un résultat optimal.

Si un bilan très satisfaisant de l'action des GIR depuis leur création peut donc dès aujourd'hui être dressé, quelques inflexions semblent néanmoins de nature à accroître encore leur efficacité. En renforçant leurs missions de police administrative, en les orientant davantage sur les objectifs que les services locaux se voient contraints de négliger – par manque de moyens, d'expertise ou de temps –, en resserrant leurs liens avec tous les partenaires de la lutte contre le travail illégal, il est possible de profiter de toutes les potentialités de structures qui se sont révélées extraordinairement rapidement des outils performants de la lutte contre l'économie souterraine et les trafics qui lui sont liées.

## **I.- UNE MISE EN PLACE EXCEPTIONNELLEMENT RAPIDE**

L'innovation majeure constituée par la création des GIR réside dans la création d'une structure permanente et interministérielle dévolue, dans chaque région ou départements d'Ile de France, à la lutte contre l'économie souterraine. La rapidité avec laquelle elles ont été mises en place témoigne de la capacité des administrations de s'adapter, pour peu qu'elles puissent s'appuyer sur une volonté politique sans faille.

### **A.- L'ARCHITECTURE DES GIR TELLE QUE DEFINIE PAR LA CIRCULAIRE**

La circulaire interministérielle du 22 mai 2002, qui a institué les groupes d'intervention régionaux, a précisément défini les missions et l'organisation de ces nouvelles structures.

#### **1.- LES MISSIONS ET L'ORGANISATION GENERALE**

En raison de son objet, défini comme la nécessité « *d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, non seulement au plan pénal, mais également fiscal, douanier ou administratif* », le GIR est une structure « *pleinement opérationnelle* », « *interministérielle* », composé « *de policiers de la sécurité publique, de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la police aux frontières, de gendarmes, de fonctionnaires des services fiscaux, de la concurrence et de la répression des fraudes, des douanes et de la direction départementale du travail et de l'emploi* ».

L'intervention du GIR dans chaque département est décidée conjointement par le préfet et le procureur de la République, sur la base d'un « *diagnostic commun* ». La circulaire prévoit que, en cas de requêtes multiples, le concours du GIR sera attribué sur décision conjointe du préfet de région et du procureur général près la cour d'appel, assistés du directeur du Service régional de police judiciaire (SRPJ), du commandant de la Section de recherches (SR) de la Gendarmerie nationale et du chef du GIR.

Il convient de souligner que cette implication des préfets de région constitue une innovation administrative notable, puisqu'il s'agit de la première responsabilité qui leur est confiée en matière de police et de sécurité intérieure. En effet, jusqu'alors la responsabilité principale en matière d'ordre public incombait au préfet de département, hormis les compétences particulières du préfet de zone de défense.

Cette innovation est d'autant plus notable qu'il apparaît que l'implication des préfets de région dans le fonctionnement et l'action du GIR va bien au-delà du simple arbitrage évoqué par la circulaire. Ils se sont partout impliqués directement dans la mise en place du GIR et animent périodiquement le comité de

pilotage du GIR, rassemblant les chefs de service concernés, chargé d'apprécier les résultats de l'action du GIR et de définir les orientations de celle-ci.

Ainsi, dans le communiqué diffusé à l'occasion de la mise en place du GIR de la région Rhône-Alpes, il est précisé que « *le préfet de région et le procureur général décideront des priorités d'engagement des moyens du GIR* » et qu'il leur reviendra d'« *arrêter la liste des opérations au vu des demandes exprimées par les préfets et les parquets de chaque département* ».

De même, le protocole conclu entre la préfète de la région Bretagne et le procureur général près la cour d'appel de Rennes sur le recours au GIR prévoit, dans son article 5, que « *le préfet de région et le procureur général sont régulièrement informés du fonctionnement du GIR et des résultats obtenus. Ils recueillent, chacun en ce qui le concerne, toute suggestion des préfets des départements et des procureurs de la République quant à la doctrine d'emploi du GIR. Ils se concertent sur les observations à faire pour améliorer l'efficacité ainsi que sur les directives à donner* ».

## **2.- LES STRUCTURES DU GIR**

La circulaire décrit ensuite les structures des GIR, qui se partagent entre une structure permanente – l'unité d'organisation et de commandement (UOC) – et des personnels dits « *ressources* ».

### **a) La structure permanente**

Le rôle de l'UOC est défini par la circulaire. Elle est chargée d'assurer « *la préparation et l'organisation des opérations d'intervention et d'assistance* » réalisées par le GIR et « *la responsabilité de leur bonne exécution* » lui incombe.

En ce qui concerne sa composition, le principe retenu est d'établir un équilibre entre la police et la gendarmerie. C'est ainsi que l'UOC est dirigée soit par un commissaire de police, soit par un officier de gendarmerie. Dans le premier cas, l'adjoint est un militaire de la gendarmerie, dans le second, un fonctionnaire de police (dans les faits un officier).

Dans les 21 régions hors Ile-de-France, la répartition entre la police et la gendarmerie est presque paritaire, puisque l'on compte 11 GIR dirigés par un policier (Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Centre, Corse, Lorraine, Nord-Pas de Calais, Haute Normandie, Provence-Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes) et 10 par un gendarme (Auvergne, Champagne-Ardennes, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Basse Normandie, Pays de la Loire, Picardie et Poitou-Charentes). En Ile-de-France, où les GIR ont une assise départementale, les 7 GIR sont dirigés par un policier.

Comme le précise la circulaire, l'UOC est donc composée, outre du chef de groupe et de son adjoint, de policiers (dont un issu des Renseignements généraux), de gendarmes, d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des

douanes. L'effectif de chaque UOC est fixé par la circulaire. Il est, en général, de 10 fonctionnaires, à l'exception des GIR de Franche Comté et du Limousin, pour lesquels il a été fixé à 6, et de ceux d'Auvergne, de Bourgogne, de Champagne-Ardenne, de Basse-Normandie et de Poitou-Charentes, composés de 8 fonctionnaires.

### ORGANISATION DES GIR

Région	Service de rattachement	Date de mise en place	Unité d'organisation et de commandement	Personnels ressources (en 2003)
Alsace	DIPJ Strasbourg	10 juin 2002	10	58
Aquitaine	DIPJ Bordeaux	24 juin 2002	10	69
Auvergne	SR Clermont-Ferrand	18 juin 2002	8	39
Bourgogne	DIPJ Dijon	10 juin 2002	8	41
Bretagne	DIPJ Rennes	12 juin 2002	10	61
Centre	DIPJ Orléans	7 juin 2002	10	53
Champagne-Ardenne	SR Reims	17 juin 2002	8	38
Corse	DRPJ Ajaccio	17 juin 2002	10	17
Franche Comté	SR Besançon	10 juin 2002	6	32
Languedoc-Roussillon	SR Montpellier	5 juin 2002	10	70
Limousin	SR Limoges	1 <sup>er</sup> juillet 2002	6	21
Lorraine	DIPJ Strasbourg	10 juin 2002	10	74
Midi-Pyrénées	SR Toulouse	10 juin 2002	10	64
Nord Pas de Calais	DIPJ Lille	5 juin 2002	10	97
Basse Normandie	SR Caen	10 juin 2002	8	31
Haute Normandie	SRPJ Rouen	10 juin 2002	10	51
Pays de la Loire	SR Angers	12 juin 2002	10	69
Picardie	SR Amiens	17 juin 2002	10	45
Poitou-Charentes	SR Poitiers	3 juin 2002	8	34
Provence Alpes Côte d'Azur	DIPJ Marseille	12 juin 2002	10	96
Rhône-Alpes	DIPJ Lyon	27 mai 2002	10	107
Ile-de-France				
Paris	DRPJ Paris	1 <sup>er</sup> sept 2002	25	-
Seine et Marne	DRPJ Versailles	11 juin 2002	10	33
Yvelines	DRPJ Versailles	5 juin 2002	10	30
Essonne	DRPJ Versailles	17 juin 2002	10	32
Hauts de Seine	DRPJ Paris	6 juin 2002	10	25
Seine Saint Denis	DRPJ Paris	6 juin 2002	10	35
Val de Marne	DRPJ Paris	19 juin 2002	10	31
Val d'Oise	DRPJ Versailles	4 juin 2002	10	29

DIPJ (direction interrégionale de police judiciaire), DRPJ (direction régionale de PJ), SRPJ (service régional de police judiciaire), DPJ (direction départementale de PJ), SR (section de recherche de la Gendarmerie)

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Au total, les 29 GIR (y compris celui de Paris qui vient d'être installé) rassemblent donc 287 fonctionnaires au sein des UOC et peuvent compter sur l'appui de 1 382 « personnels ressources ».

Le principe est, au sein de l'UOC, la parité entre policiers et gendarmes, sauf dans les GIR d'Ile-de-France, où les policiers sont plus nombreux (6 policiers pour 2 gendarmes dans les 3 GIR des départements de la « petite couronne », 5 policiers pour 3 gendarmes pour les 4 autres GIR de la région). Cette différence résulte naturellement de la faiblesse relative des effectifs de la gendarmerie en région parisienne.

## **b) Les « personnels ressources »**

La particularité des GIR consiste dans l'existence, à côté de la structure permanente, d'un « *corps opérationnel* » composé de fonctionnaires et de militaires « ressources ». Ses membres sont destinés à servir de renfort, en cas de besoin, à l'UOC, selon des modalités variant en fonction des circonstances de chaque opération.

D'ailleurs, comme on le verra plus loin, les conditions dans lesquelles sont désignées ces « personnels ressources » et les modalités de leur mobilisation constituent une question essentielle pour apprécier le bon fonctionnement et l'efficacité des GIR.

L'« *effectif optimal* » des « personnels ressources » est également déterminé par la circulaire et varie de manière importante selon les GIR, entre 30 et 100 personnes (toutes administrations confondues).

La circulaire prévoit que la répartition globale des effectifs entre les différents services concernés sera effectuée en fonction des « *caractéristiques locales* », par un collège présidé par le préfet de région et réunissant les préfets de département, les responsables de la gendarmerie (commandant de légion, commandant de la section de recherches, commandants des groupements de gendarmerie), de la police (directeur du SRPJ, directeur régional de la police aux frontières, directeurs départementaux de la sécurité publique), le directeur régional des douanes, le directeur départemental des services fiscaux du chef-lieu de la région, les directeurs départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les directeurs départementaux du travail et de l'emploi.

La composition de ce collège montre que les services représentés au sein de ces personnels « ressources » sont plus nombreux que ceux représentés au sein de l'UOC.

Ainsi, en ce qui concerne les services de police, outre la police judiciaire, la sécurité publique et les renseignements généraux déjà représentés au sein de l'UOC, des fonctionnaires de la police aux frontières figurent également parmi les personnels « ressources ». De même, y figurent des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des représentants de la direction du travail et de l'emploi.

On observe certaines particularités dans certaines régions. Ainsi, le GIR de Picardie compte parmi les « personnels ressources » les chefs du bureau de la

circulation et du bureau des étrangers de chacune des préfectures des départements de la région. De même, des fonctionnaires des trésoreries générales concernées figurent au sein des « personnels ressources » des GIR d'Alsace, d'Aquitaine, d'Auvergne, de Midi-Pyrénées, de Poitou-Charente et du Val d'Oise.

À titre d'exemple, il n'est pas inintéressant de préciser la composition des personnels « ressources » des GIR visités par votre Rapporteur.

Le GIR de Picardie compte 45 personnels « ressources », ce qui représente un nombre dépassant l'effectif cible indiqué par la circulaire (40). Ces personnels se répartissent comme suit :

- 15 militaires de la gendarmerie (et autant de suppléants) (4 de l'Oise, 3 de la Somme et 2 de l'Aisne) ;
- 15 fonctionnaires de police (et autant de suppléants), répartis entre la sécurité publique (9, 4 de l'Oise, 3 de la Somme et 2 de l'Aisne), la police judiciaire (3, 1 par département) et les renseignements généraux (3, 1 par département) ;
- 6 chefs de bureau des préfectures (2 par départements, leurs adjoints étant désignés comme suppléants) ;
- 4 agents des douanes (2 de l'Oise, 1 de la Somme et 1 de l'Aisne) ;
- 3 agents des services fiscaux (1 par département) ;
- 1 agent de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (de la Somme, 4 suppléants, 2 de l'Oise et 1 de l'Aisne et de la Somme) ;
- 1 agent de la direction du travail et de l'emploi (de la Somme et son suppléant de l'Oise).

Le GIR de Bretagne compte 64 « personnels ressources » (l'effectif cible était de 60), qui se répartissent comme suit :

- 27 gendarmes (9 des Côtes d'Armor, 6 du Finistère, 6 de l'Ile-et-Vilaine et 6 du Morbihan) ;
- 25 fonctionnaires de police, répartis entre la sécurité publique (11, 2 des Côtes d'Armor, 4 du Finistère, 4 de l'Ile-et-Vilaine et 3 du Morbihan), la police judiciaire (5, 2 du Finistère et 3 de l'Ile-et-Vilaine), la police aux frontières (2, 1 du Finistère et 1 de l'Ile-et-Vilaine) et les renseignements généraux (5, 1 des Côtes d'Armor, 1 du Finistère, 2 de l'Ile-et-Vilaine et 1 du Morbihan) ;
- 6 agents des douanes (3 du Finistère et 3 de l'Ile-et-Vilaine) ;

- 2 agents des services fiscaux (1 du Finistère et 1 de l'Ile-et-Vilaine, les deux suppléants provenant des deux autres départements).

Le GIR des Yvelines dispose de 30 « personnels ressources » (ce qui correspond à l'effectif cible), qui se répartissent de la façon suivante :

- 9 gendarmes,
- 25 fonctionnaires de police (12 de la police judiciaire, 12 de la sécurité publique et 1 des renseignements généraux) ;
- 2 agents des services fiscaux (dont 1 du service constatation et l'autre du service de recouvrement) ;
- 2 agents des douanes ;
- 1 agents de la concurrence, de la consommation et des fraudes ;
- 1 agent de la direction du travail et de l'emploi.

### **c) Le cas particulier de Paris**

Initialement, la situation particulière prévalant à Paris du fait de l'existence de la Préfecture de police avait conduit à ne pas y prévoir la création d'un GIR. La réflexion se poursuivant et l'expérience des autres GIR ont amené le préfet de police de Paris à décider, en avril dernier, de la création d'un GIR.

Celui-ci est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> septembre et sera officiellement mis en place au début du mois d'octobre. Rattaché à la sous-direction des affaires économiques et financières de la DRPJ de la Préfecture de police, il est dirigé par un commissaire divisionnaire, qui avait antérieurement dirigé le GIR du Val d'Oise, assisté d'un lieutenant-colonel issu de l'Inspection générale de la Gendarmerie, il présente plusieurs particularités par rapport aux autres GIR.

D'une part, la taille de son UOC est beaucoup plus importante, puisqu'elle devrait rassembler 25 personnes à terme. En effet, elle rassemble des représentants d'administrations qui, dans les autres GIR, ne participent pas aux UOC. Au côté des policiers (9, dont 4 provenant de la police judiciaire, 3 de la police urbaine de proximité et 2 des Renseignements généraux), des gendarmes (1), des douanes (2) et des services fiscaux (3, dont 1 seulement a été désigné jusqu'à présent), cette UOC rassemble des représentants de l'inspection du travail (3, dont 1 seulement a été désigné jusqu'à présent), de l'URSSAF (2, dont 1 seulement a été désigné jusqu'à présent), de la répression des fraudes (1) et des services vétérinaires (1).

D'autre part, en raison du caractère suffisant des effectifs des services classiques à Paris et du renforcement du caractère interministériel de l'UOC elle-même, il n'a pas été jugé opportun d'organiser des « personnels ressources ».

L'objectif assigné au GIR de Paris n'est pas différent de celui fixé aux autres GIR. Il s'agit de lutter contre les « organisations criminelles d'envergure » qui minent les circuits économiques légaux de la capitale. Le travail illégal, la distribution de marchandises contrefaites, l'approvisionnement clandestin de marchandises (notamment dans le secteur de l'alimentation ou de la confection) constituent autant de domaines sur lesquels le GIR de Paris est appelé à travailler.

### **3.- LE SERVICE DE RATTACHEMENT**

Comme l'indique la circulaire du 22 mai, les GIR sont « *administrativement rattachés à un service de police judiciaire ayant une compétence géographique régionale* ». C'est pourquoi, ils sont rattachés soit aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ), soit aux sections de recherche de la gendarmerie (SR). En fait, depuis le décret du 24 avril 2003 créant les directions interrégionales de police judiciaire, les GIR gérés par la police sont désormais rattachés à celles-ci. Les seules exceptions, à ce principe sont le GIR de Corse, rattaché à la direction régionale de PJ (DRPJ) d'Ajaccio, et les GIR de l'Ile-de-France. En effet, les trois GIR des départements de la « petite couronne » (Hauts de Seine, Seine Saint Denis et Val de Marne) sont rattachés à la direction régionale de police judiciaire de la Préfecture de police, les quatre des départements de la « grande couronne » sont rattachés à la DRPJ de Versailles.

C'est le service de rattachement qui est chargé de fixer le niveau et de prendre les mesures nécessaires pour assurer au GIR sa logistique propre. Ainsi, c'est donc à lui, et plus généralement à l'administration dont il émane, de fournir les locaux qui hébergent l'UOC, une partie des véhicules de celle-ci (3 sur 4) et ses équipements : matériel de protection et d'intervention, informatique (ordinateurs de bureau et portables, serveur, station Internet, télécopieur), radiotéléphones, matériels audiovisuels (téléviseur, magnétoscope, caméra numérique, vidéoprojecteur, appareil photo numérique).

En revanche, il convient de noter que ce n'est pas le service de rattachement qui est chargé de supporter les frais de mission des membres de l'UOC. En effet, le service de rattachement (pour les GIR « police ») ou territorialement compétent (pour les GIR « gendarmerie ») qui prend en charge les frais de mission des policiers membres des UOC. Il en va de même pour les légions de gendarmerie départementale pour les frais de mission des gendarmes des UOC. De même, pour les fonctionnaires des douanes ou des services fiscaux, ce sont les administrations d'origine qui prennent en charge les frais de mission. Même si elle implique la multiplication des procédures et des formulaires, cette situation n'apparaît pas, aux yeux des intéressés, d'une lourdeur insupportable.

### **B.- LA RAPIDITE DE MISE EN PLACE**

Force est de reconnaître que la mise en place des GIR s'est effectuée dans un délai exceptionnellement réduit, de nature à faire taire ceux qui se plaisent à reprocher à l'administration sa supposée lenteur de réaction. Cette rapidité résulte

naturellement d'une volonté politique sans faille, exprimée par le ministre de l'Intérieur, et par une coopération exemplaire des administrations concernées.

### **1.- UNE VOLONTE POLITIQUE SANS FAILLE**

La volonté politique est illustrée par le très court délai qui a séparé la formation du nouveau Gouvernement (le 7 mai) et la publication de la circulaire créant les GIR (22 mai).

Il faut souligner que l'idée de créer des « *groupes opérationnels d'intervention et de soutien* » figurait en bonne place dans le programme du candidat Jacques Chirac au chapitre de la sécurité et de lutte contre la délinquance.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, le nouveau ministre de l'Intérieur a confié, dès le samedi 11 mai, à deux responsables de la police et de la gendarmerie le soin de rédiger un projet de circulaire pour le lundi 13. Ensuite, la concertation interministérielle a pris moins d'une dizaine de jours pour permettre la signature de la circulaire par pas moins de sept ministres ou ministres délégués (Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales ; Affaires sociale, travail et solidarité ; Justice ; Défense et anciens combattants ; Économie, finances et industrie, Outre-mer et Budget).

### **2.- UNE COOPERATION EXEMPLAIRE DES ADMINISTRATIONS CONCERNEES**

Une fois publiée, la mise en œuvre se fera dans des délais extrêmement brefs. La désignation des membres des UOC sera ainsi particulièrement rapide, notamment en raison de la décision de laisser une place essentielle au volontariat.

Ainsi, la totalité des GIR étaient constitués avant le 17 juin, soit seulement moins de quatre semaines après la signature de la circulaire. Ces créations se sont étalées sur une quinzaine de jours : le GIR de Rhône-Alpes a été mis en place dès le 27 mai, celui du Poitou-Charentes dès le 31 mai, celui de Provence Alpes Côte d'Azur le 6 juin, de Picardie le 7 juin, de Bretagne le 12 juin.

#### **a) La priorité donnée au volontariat**

Au cours de ses déplacements, votre Rapporteur a eu l'occasion de mesurer cette rapidité. L'un des membres de l'UOC du GIR de Picardie a indiqué que, la circulaire à peine diffusée dans son service le lendemain de sa signature, il faisait acte de candidature et que celle-ci était immédiatement retenue. Il apparaît que pour l'ensemble des gendarmes et des policiers désignés au sein des UOC, le calendrier ait été sensiblement identique.

« *Goût de l'aventure* », « *défi à relever* », « *sortir de la routine* ». Autant de motivations exprimées devant votre Rapporteur pour expliquer les candidatures de la plupart des membres des UOC. Elles témoignent d'un état d'esprit particulièrement réconfortant, qui illustre le choc psychologique qu'a représenté,

pour des personnels très largement démobilisés, l'arrivée du nouveau Gouvernement. Certes, d'autres motivations plus classiques ont pu jouer, notamment le départ d'un service où l'on ne s'épanouit pas, la volonté de se rapprocher de sa région d'origine ou avec laquelle on a des attaches,...Mais, il apparaît que ces éléments sont restés secondaires.

À cet égard, les motivations avancées par bon nombre de gendarmes membres des UOC ne manquent pas d'interpeller l'élu local qu'est aussi votre Rapporteur. La Gendarmerie s'étant attachée à désigner au sein des UOC des militaires expérimentés en matière d'enquêtes judiciaires, la candidature à un poste dans une UOC a été l'occasion pour plusieurs des gendarmes rencontrés de renouer avec un service de police judiciaire qu'ils avaient quitté à regret pour rejoindre une brigade territoriale, comme le déroulement normal de leur carrière l'exigeait.

Au sein des services de police, les renseignements généraux constituent une exception. En effet, alors que leur représentation au sein des UOC était expressément prévue par la circulaire, aucun volontaire ne s'est présenté et les désignations ont dû être faites d'autorité par les chefs de service. Cette situation renvoie aux difficultés de positionnement d'un service tel que les renseignements généraux dans une structure telle que les GIR, question sur laquelle votre Rapporteur reviendra.

En ce qui concerne les fonctionnaires des douanes et des services fiscaux, le volontariat a également été privilégié. Au sein des services fiscaux, les candidatures ont dépassé à la fois les prévisions des responsables et le nombre de postes à pourvoir.

S'agissant des douanes, la situation a été quelque peu différente en raison de la faiblesse globale des effectifs de cette administration. En effet sur les quelques 20 000 agents des douanes, seulement la moitié environ est affectée dans des unités de surveillance et avait donc le profil des personnes requises pour être désignées au sein des UOC. De plus, ces agents ne sont pas uniformément répartis sur l'ensemble du territoire. Si les désignations n'ont semble-t-il guère posé de difficultés dans les régions proches des frontières, il n'en est pas allé de même dans les autres, notamment en Ile-de-France. Outre leur faiblesse relative, les effectifs des douanes dans cette région sont concentrés à la gare du Nord et à l'aéroport Charles de Gaulle, ce qui a contribué encore à rendre plus difficile la désignation des membres des douanes dans les UOC. Ainsi, le fonctionnaire désigné au sein de l'UOC du GIR des Yvelines appartient également à celle du GIR voisin du Val d'Oise.

Cette situation particulière a conduit cette administration à opérer des désignations d'autorité, conduisant à des choix qui se sont pas toujours révélés heureux. Votre Rapporteur a ainsi constaté des situations diamétralement opposées : fonctionnaire sortant de l'école et ne pouvant donc faire bénéficier le GIR de son expérience professionnelle, ou, au contraire, fonctionnaire particulièrement expérimenté et ayant exercé des responsabilités importantes telles que sa désignation au sein d'un GIR peut légitimement lui apparaître comme la marque d'un certain recul et un certain appauvrissement.

## **b) La qualité des personnes désignées**

Le comportement exemplaire des administrations concernées s'apprécie également par la qualité des fonctionnaires qu'elles ont désignées, tant au sein des UOC que des personnes « ressources ».

Ainsi, comme on l'a vu, la Gendarmerie s'est attachée à désigner des militaires provenant soit de services d'enquête, soit qui y avaient passé une partie de leur carrière. Ainsi la direction de l'UOC du GIR de Picardie a été confiée au chef d'escadron (commandant) chef de la SR de la gendarmerie d'Amiens. Parmi les gendarmes affectés, il se trouve toujours un militaire ayant reçu la formation nécessaire pour utiliser le logiciel d'exploitation ANACRIM, outil d'analyse criminelle développé par la Gendarmerie depuis une dizaine d'années. Celui-ci permet de procéder à des recoupements croisés sur des affaires complexes, de faire ressortir les incohérences ou au contraire les similitudes de certains renseignements, les concomitances des éléments relevés au cours de l'enquête ou leur opposition.

Les services de police ont également attaché une grande importance à l'expérience des fonctionnaires qui ont été intégrés dans les UOC. Alors qu'ils ont désigné des policiers représentant les grandes fonctions (police judiciaire, sécurité publique, renseignements généraux), tous ont la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ), à l'exception naturellement des fonctionnaires des renseignements généraux dont aucun ne dispose de cette qualification.

De même, sur les 28 agents que les services fiscaux ont mis à disposition des UOC, 23 sont des fonctionnaires de catégorie A (inspecteurs). Le profil des agents choisis est, pour l'essentiel, un profil de contrôleur (la moitié sont issus des brigades de contrôle) et de vérificateur.

Administrativement, ces agents restent affectés au sein des services fiscaux. Il ne s'agit donc que d'une mise à disposition de fait auprès des GIR, afin qu'ils conservent les prérogatives qu'ils tiennent de leur statut d'agent des services fiscaux. Leur compétence territoriale est celle attachée au service auquel ils sont juridiquement affectés (en général, il s'agit d'une direction départementale des services fiscaux) : ils ne peuvent donc eux-mêmes procéder à des contrôles que dans le cadre de cette compétence départementale, les contrôles dans les autres départements ne pouvant être mis en œuvre que par les « personnels ressources » fournis par l'administration fiscale. Cela étant, ce n'est pas la capacité à réaliser directement des contrôles fiscaux qui constitue la raison de la présence d'un agent des impôts dans l'UOC, mais, comme on le verra plus loin, son accès à toute l'information détenue par les services fiscaux, à laquelle il continue de pouvoir accéder puisque l'habilitation est toujours nationale, et sa compétence et son savoir-faire en matière financière.

La célérité avec laquelle les membres des UOC ont été désignés et la qualité de ceux-ci sont d'autant plus remarquables que ces personnels ont été prélevés sur la substance des services pourvoyeurs et qu'ils n'ont pas, à ce jour, été remplacés.

### **3.- UNE MISE EN PLACE FONCTIONNELLE RAPIDE**

Cette mise en place en termes de personnel s'est naturellement accompagnée d'une mise en place fonctionnelle tout aussi rapide.

#### **a) L'équipement des UOC**

Au plan de l'équipement matériel, la réciprocité des charges entre la police et la Gendarmerie a été parfaite, tant en ce qui concerne les véhicules que l'équipement informatique ou bureautique.

##### *– l'immobilier*

Le premier impératif auquel les services de rattachement ont dû faire face est naturellement celui des locaux affectés à l'UOC. On l'a vu cette responsabilité incombe au service de rattachement. Le défi était d'autant plus lourd qu'il importait de regrouper les membres des UOC dans un même espace géographique, afin de symboliser l'existence du nouveau dispositif.

Cet objectif a été atteint, même si certains GIR ont dû temporairement être logés dans des locaux provisoires, le temps nécessaire à des travaux d'aménagement. Il apparaît que ce problème immobilier ait été plus aisément résolu pour les GIR placés sous la responsabilité de la Gendarmerie, en raison de l'importance du patrimoine immobilier de cette administration. Ainsi, les GIR concernés ont été installés dans des locaux situés en caserne au plus près des sections de recherche. La norme retenue est de 106 m<sup>2</sup> pour une UOC composée de 9 fonctionnaires et de 124 m<sup>2</sup> lorsqu'elle compte 11 personnes.

Globalement, la contrainte de l'urgence a donc été très forte, mais l'on peut considérer que les GIR sont désormais logés dans des conditions globalement satisfaisantes.

Le GIR de Picardie est ainsi logé dans d'anciens bâtiments militaires situés dans l'enceinte de la Légion de gendarmerie, qui avaient été affectés au stockage de l'euro. Ces locaux ont nécessité des travaux d'aménagement qui ont abouti à les rendre parfaitement fonctionnels comme votre Rapporteur a pu le constater.

Le GIR des Yvelines est provisoirement installé dans des locaux abritant déjà un poste de police, mais que le ministère devra prochainement abandonner en raison de la décision de son propriétaire (la ville du Chesnay) de les récupérer.

Pour sa part, le GIR de Bretagne a dû être installé dans des locaux loués à proximité de l'hôtel de police, celui-ci étant dans l'impossibilité de l'accueillir. Situés dans un immeuble de bureaux accueillant plusieurs sociétés, il est clair que ces locaux ne sont pas du tout adaptés à l'activité d'un service de police, notamment du fait de l'absence de locaux sécurisés pour procéder aux interrogatoires lors des gardes à vue.

*– l'équipement matériel*

Les UOC ont été dotés de matériel informatique et de télécommunications dans des conditions également satisfaisantes, comme votre Rapporteur a pu le constater dans les trois GIR visités.

Ainsi, l'équipement du GIR de Picardie est particulièrement exemplaire. Outre la fourniture d'un ordinateur portable personnel à chaque membre de l'UOC, celui-ci dispose :

- pour les gendarmes, d'une station Intranet permettant l'accès aux fichiers nationaux de la Gendarmerie, d'une station Internet et d'un poste de travail ANACRIM,
- pour les policiers, d'un terminal CHEOPS permettant d'accéder aux fichiers nationaux de la police et un terminal RESCOM de messageries de commandement,
- pour l'agent des douanes, un terminal permettant d'accéder aux fichiers et à la documentation de sa direction,
- pour l'agent des services fiscaux, un terminal permettant d'accéder à la documentation du ministère.

Les GIR ont été dotés de quatre véhicules (trois fournis par l'administration de rattachement, un par l'administration partenaire). Là encore, il semble que l'équipement ait été effectué dans des conditions satisfaisantes. Certes, certains manques ont été signalés à votre Rapporteur, notamment l'absence d'un véhicule banalisé destiné à la surveillance, communément appelé « sous-marin » dans le jargon policier (obligeant le GIR à utiliser, s'il est libre, le véhicule des autres services) ou les difficultés provoquées par le caractère insuffisamment banalisé de certains véhicules fournis par la Gendarmerie. Il convient cependant de noter que cette dotation peut se révéler insuffisante lorsque le GIR mène de front plusieurs enquêtes ou que certaines d'entre elles obligent les membres de l'UOC à effectuer de longs déplacements dans la région. Surtout, le fait que seules la police et la gendarmerie aient été mises à contribution pénalise les douaniers ou agents des services fiscaux, de fait contraints d'utiliser leur véhicule personnel.

Le déploiement des GIR a également supposé une infrastructure radio. Dans un souci opérationnel immédiat, les véhicules livrés aux groupes d'intervention régionaux ont été pré-équipés en matériel analogique de la police (80 et 450 Mhz) ou en terminaux numériques Rubis de la Gendarmerie, avec un jeu d'émetteurs-récepteurs portables et des valises de rebouclage type IBIS permettant l'interopérabilité avec le système ACROPOL de la police. En effet, il a été décidé que les GIR serviraient de vecteur promotionnel pour ACROPOL et ils sont désormais dotés d'une dotation tactique composée de 6 émetteurs radio portables et d'un relais indépendant portable. Ce « kit » de base sera complété par l'équipement de la totalité des véhicules pour les « GIR police » et d'un véhicule pour les « GIR Gendarmerie ». Cet équipement permet aux membres des UOC de communiquer entre eux indifféremment sur le réseau de la police ou celui de la Gendarmerie.

– la gestion budgétaire

En ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, les moyens dévolus aux GIR sont gérés par les SRPJ, qui ont reçu une dotation budgétaire couvrant les frais de fonctionnement des UOC, que le GIR soit géré par la police ou par la Gendarmerie. Seuls les trois GIR de la petite couronne sont directement gérés par la direction régionale de la police judiciaire de la Préfecture de police.

Les moyens que le ministère a affectés aux GIR sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

	CRÉDITS CONSACRÉS AUX GIR			(en euros)
	2002		Total	2003
	Fonctionnement	Équipement		Fonctionnement
<i>GIR police</i>	397.000	997.000	1.394.000	663 000
<i>GIR Gendarmerie</i>	43.060	150.000	193.060	75 500
<b>Total budget de la police</b>	<b>440.060</b>	<b>1.147.000</b>	<b>1.587.060</b>	<b>738 500</b>
<i>GIR Gendarmerie</i>	133.000	773.000	906.000	475 000
<i>GIR police</i>	<i>Non chiffré (1)</i>	277 000	277 000	<i>Non chiffré (1)</i>
<b>Total budget de la Gendarmerie</b>	<b>133.000</b>	<b>1.050.000</b>	<b>1.283.000</b>	<b>475.000</b>
<b>Total</b>	<b>573.060</b>	<b>2.197.000</b>	<b>2.870.060</b>	<b>1.213.500</b>

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locale ; ministère de la défense

Pour l'année 2003, a été retenu le principe de la consolidation du budget de chaque GIR dans le budget globalisé du SRPJ dont relève hiérarchiquement (GIR police) ou géographiquement (GIR Gendarmerie) dont ils relèvent. En ce qui concerne les GIR police, la consolidation a été calculée sur la base d'un ratio de fonctionnement de 5 000 € par fonctionnaire actif et 4 000 € par fonctionnaire administratif. Quant aux dix GIR Gendarmerie, le niveau consolidé de la contribution du budget de la police a été fixé à 75 500 €, soit 7 550 € par GIR. Cette somme est destinée à couvrir les frais de mission, l'entretien des véhicules fournis par la police et le carburant.

En ce qui concerne la contribution de la Gendarmerie, les crédits de fonctionnement se sont élevés à 133 000 € en 2002 et 475 000 € en 2003 (soit 47 500 € pour chacun des dix GIR Gendarmerie). En ce qui concerne la contribution de la Gendarmerie au fonctionnement des GIR police, il n'existe pas de globalisation, les Légions de Gendarmerie prenant directement en charge les frais de mission, l'entretien des véhicules fournis par la police et le carburant.

**b) Les conditions d'accès aux fichiers des différentes administrations partenaires**

On l'a vu, les policiers et les gendarmes des UOC ont reçu les matériels leur permettant, dans le respect de la réglementation et des règles d'habilitation, d'accéder, depuis les locaux du GIR, aux fichiers de la police (en particulier le

fichier STIC – système de traitement des infractions constatées) ou de la Gendarmerie (en particulier le fichier JUDEX).

En revanche, en ce qui concerne les administrations relevant du ministère de l'Économie et des finances, on relève une différence d'approche entre les douanes et les services fiscaux. Si les premières n'ont pas hésité à doter leur représentant dans les UOC d'un terminal lui permettant d'accéder aux fichiers douaniers (notamment le FNID, fichier national des infractions douanières), il n'en va pas de même pour les services fiscaux.

En effet, ceux-ci ont décidé de ne pas permettre à leur représentant au sein de l'UOC de consulter depuis le terminal installé dans les locaux du GIR les fichiers mis en place par la direction générale des impôts, même ceux qui peuvent être consultés à partir du réseau Intranet du ministère des finances (tels que FICOBA, fichier des comptes bancaires, ADONIS, fichier relatif à l'impôt sur le revenu, ou ALPAGE relatif aux contrôles fiscaux extérieurs).

Cette décision résulte, de l'avis de votre Rapporteur, d'un excès de prudence. En effet, les services fiscaux ont considéré que la possibilité d'accorder un accès à ces fichiers, même à un de leur agent parfaitement habilité pour cette consultation, nécessiterait le dépôt d'une déclaration modificative auprès de la Commission nationale Informatique et libertés (CNIL). Après réflexion, ils n'ont pas jugé cette démarche opportune, même si rien n'indique que la CNIL y aurait donné un avis défavorable.

Dès lors, les agents des impôts des UOC sont obligés de se rendre physiquement dans les locaux de leur administration pour consulter ces fichiers, ou de demander à l'un de leurs collègues qui y travaille de le faire pour eux. Dans les trois GIR visités, cette situation a été présentée à votre Rapporteur comme source de complications, mais il faut reconnaître que les inconvénients d'une telle situation n'ont pas été exagérément dénoncés par les intéressés. Ils y voient notamment un moyen de garder le contact avec leur ancien service ou leurs anciens collègues.

## II.- UNE EFFICACITE DEJA INDISPUTABLE

L'efficacité des GIR peut d'abord s'observer dans le bilan statistique de leur action, tant en termes d'opérations menées que de leurs résultats. Surtout, elle peut s'apprécier grâce au comportement des services concernés qui ont accepté de coopérer de manière exemplaire et grâce à une évolution positive de la « culture » des enquêteurs. De plus, la création des GIR s'est accompagnée d'une évolution du droit, qui pourrait encore être complétée notamment en ce qui concerne le renforcement de l'efficacité de l'arme fiscale au contexte particulier de l'économie souterraine.

### A.- LE PREMIER BILAN ANNUEL CHIFFRE

L'activité des GIR fait l'objet d'un suivi très précis de la part du ministère de l'Intérieur.

À la date du 22 septembre 2003 et depuis leur création, les GIR ont participé à 573 opérations terminées, à l'occasion desquelles 4 198 personnes ont été interpellées et placées en garde à vue, dont 1 302 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt. Ce chiffre représente un peu plus de vingt opérations en moyenne pour chaque GIR, soit un peu plus d'une par mois.

Le tableau ci-dessous précise l'activité de chaque GIR depuis leur création.

#### ACTIVITÉ DES GIR DEPUIS LEUR CRÉATION

Région	Nombre d'affaires terminées	Nombre de personnes placées en garde à vue	Nombre de personnes écrouées
Alsace	21	334	85
Aquitaine	25	306	104
Auvergne	14	127	43
Bourgogne	12	76	31
Bretagne	11	82	22
Centre	12	98	47
Champagne-Ardenne	9	125	34
Corse	13	17	8
Franche Comté	19	120	48
Languedoc-Roussillon	20	233	54
Limousin	10	78	24
Lorraine	26	261	77
Midi-Pyrénées	16	175	35
Nord Pas de Calais	24	179	75
Basse Normandie	8	118	26
Haute Normandie	28	209	77
Pays de la Loire	8	100	20
Picardie	25	206	60
Poitou-Charentes	12	65	18
Provence Alpes Côte d'Azur	37	241	73
Rhône-Alpes	22	152	46
<i>Ile-de-France</i>			

Région	Nombre d'affaires terminées	Nombre de personnes placées en garde à vue	Nombre de personnes écrouées
Paris	-	-	-
Seine et Marne	56	187	47
Yvelines	25	83	26
Essonne	33	83	16
Hauts de Seine	18	130	55
Seine Saint Denis	15	151	56
Val de Marne	16	45	14
Val d'Oise	38	217	81
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>4.198</b>	<b>1.302</b>

*Chiffres au 22 septembre 2002*

*Source : ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

Outre les sanctions fiscales ou douanières encourues pour certaines d'entre elles, ces personnes seront principalement poursuivies pour trafic de stupéfiants et « proxénétisme de la drogue » (34 %) atteintes aux biens (cambriolages, vols et recels 15 %) et trafic de véhicules volés (14 %). Le solde, soit 37 %, est constitué par des infractions pénales isolées (proxénétisme, vols à main armée, escroqueries, contrefaçons industrielles,...), des délits douaniers et des infractions au code du travail.

En outre, ces opérations ont permis la saisie de 511 armes (dont 14 pistolets mitrailleurs, 7 mitrailleuses et 1 lance-flammes) ainsi que 432 voitures, 1 550 kilogrammes de résine de cannabis, 28 500 comprimés d'ecstasy, 37 kilogrammes de doses d'héroïne et de cocaïne et plus de 10 tonnes de tabac de contrebande. Enfin, plus de 5 530 000 euros provenant de ces divers trafics ont été saisis.

Parallèlement l'action des GIR a donné lieu à 486 propositions de vérifications fiscales et à 248 poursuites douanières. Les suites financières ne seront pas connues avant quelques mois en raison du décalage inhérent à ces procédures.

Au-delà des éléments statistiques, il n'est pas inutile d'illustrer l'action des GIR en évoquant succinctement quelques unes des affaires les plus significatives qu'ils ont contribué à résoudre. De manière systématique, un bilan des affaires, dans lesquelles les GIR sont intervenues, est dressé chaque mois à l'attention du ministre. Ces rapports permettent d'apprécier la typologie des interventions des GIR, les infractions les plus communément recherchées ainsi que les résultats de ces interventions emblématiques.

Le rapport de mai dernier mentionnait une opération importante du GIR des Pays de la Loire, mobilisant 160 personnes sur plusieurs points du territoire sur un dossier de contrefaçon. Cette opération a conduit à l'interpellation de 14 personnes, dont 6 gérants de sociétés établies dans la Sarthe, en région parisienne et en Gironde. Les perquisitions menées aux domiciles de ces personnes, dans les commerces et dans plusieurs entrepôts ont conduit à la découverte de plus de 2 000 m<sup>3</sup> de vêtements « sportswear » et de chaussures de sports contrefaits, pour une valeur marchande estimée à 10 millions d'euros et plus de 80 000 euros en liquide. Dix véhicules et l'intégralité des comptes bancaires des personnes mises en

cause ont été saisis. Il est apparu que les réseaux de distribution parallèles ainsi démantelés se fournissaient au Portugal et pourvoyaient des comités d'entreprise de toute la moitié nord de la France ainsi que plusieurs commerces traditionnels. Les inspecteurs des impôts et des douanes ont initié 22 procédures fiscales et relevé de nombreuses infractions douanières.

En ce qui concerne les GIR visités par votre Rapporteur, on peut évoquer les dossiers suivants :

- en août 2002, une enquête préliminaire est confiée à la sécurité publique de Houilles, avec l'appui du GIR des Yvelines, à propos d'une société de sécurité privée. L'ouverture de cette enquête faisait suite à la diffusion de plusieurs notes émanant des renseignements généraux évoquant le développement de telles sociétés dans les quartiers sensibles, dirigées par les personnes connues des services de police ou de gendarmerie. Cette société, qui avait cessé son activité après seulement 18 mois d'exercice, n'avait pas respecté ses obligations légales, ne déclarant aucun de ses employés en préfecture et ne payant les cotisations sociales de seulement quelques uns d'entre eux. Les trois gérants successifs ont été placés en garde à vue et les auditions ont en outre permis de découvrir que deux d'entre eux avaient en outre commis des abus de biens sociaux. Ces individus ont été présentés au Parquet et ont comparu devant le tribunal correctionnel.

- en septembre 2002, en collaboration avec la section d'investigations et de recherches (SIR) de la sécurité publique de Rennes, le GIR de Bretagne s'intéressait à l'activité d'un établissement de nuit, connu pour être un lieu de prostitution. Les premiers éléments de l'enquête ont conforté cette suspicion et une commission rogatoire était délivrée au SIR avec l'appui du GIR. Les investigations menées ont permis d'établir les faits de proxénétisme et d'établir également l'existence d'un trafic d'alcool et une association de malfaiteurs. La gérante de l'établissement de fournissait en alcool auprès d'un ressortissant yougoslave, qui écoulait auprès de plusieurs établissements de la périphérie rennaise de l'alcool volé dans les grandes surfaces de la région. Une opération était lancée, en février 2003, permettant l'interpellation de 21 personnes, parmi lesquelles 3 ont été écrouées et 2 placées sous contrôle judiciaire ;

- en octobre 2002, les SRPJ de Reims et de Rennes, avec emploi opérationnel du GIR de Bretagne, étaient saisis d'un trafic de véhicules de haut de gamme, dérobés en Belgique et réimmatriculés en France à l'aide de faux certificats d'immatriculation belges. Les investigations menées permettaient d'établir l'existence d'un trafic localisé dans le département du Finistère impliquant plusieurs individus issus du milieu des gens du voyage. En décembre 2002, il était procédé à l'interpellation de 19 personnes. Les auditions et perquisitions permettaient de préciser le rôle de chacun et d'identifier le chef du réseau, la personne auprès de laquelle il achetait les véhicules, les complices obtenant les immatriculations auprès des services des préfectures et un vendeur professionnel de véhicules qui revendait ces véhicules après leur immatriculation. Sur les 19 personnes interpellées, 6 ont été écrouées ;

- en novembre 2002, une opération de contrôle de deux débits de boisson à Élancourt mobilisait 68 personnes appartenant au commissariat local, à la brigade anti-criminalité du département, aux CRS, aux douanes et à l'UOC du GIR des Yvelines. Au cours du contrôle, 5 appareils de jeux illicites étaient découverts, ce qui constitue une infraction d'ouverture d'une maison de jeux de hasard. L'enquête permettait ensuite d'identifier et d'arrêter les gérants des sociétés propriétaires des appareils et d'identifier le placier et l'un de ses complices. Les fermetures administratives des débits de boisson étaient ensuite notifiées dans les jours qui ont suivis la fin des gardes à vue.

- en décembre 2002, l'intervention de 70 fonctionnaires appartenant à la compagnie de gendarmerie d'Abbeville, d'autres gendarmes de la Somme et de l'Aisne, de gendarmes mobiles, de la section hélicoptère, de policiers et de membres du GIR de Picardie dans la zone industrielle au nord d'Amiens. Cette opération a permis l'arrestation d'une vingtaine de personnes, dont 10 ont été écrouées. Cette opération était la conséquence des investigations menées, sur commission rogatoire, par la compagnie d'Abbeville à la suite de la recrudescence d'une délinquance nocturne, concentrée sur des vols au préjudice d'industriels spécialisée dans les métaux ou de débitants de tabac. Les malfaiteurs agissaient en groupe. Une première vague d'arrestations en octobre avait conduit à la découverte de plusieurs milliers de paquets de cigarettes et d'alcool provenant de vols commis en Picardie et dans les régions voisines, d'armes et des véhicules volés utilisés par les malfaiteurs.

- en février 2003, le parquet de Rennes saisissait la brigade territoriale de Mordelles et le GIR de Bretagne pour enquêter sur l'activité d'une discothèque. Son gérant était soupçonné d'employer du personnel sans déclaration et de commettre diverses infractions en liaison avec l'exploitation de son établissement. Ces faits ont été corroborés lors d'un contrôle, intervenu en avril, associant diverses administrations. Ce contrôle a permis de constater de nombreuses infractions à la législation du travail, par dissimulation de salariés, des infractions fiscales et des infractions à l'hygiène et à la sécurité. L'enquête sur le travail illégal est en cours. Une fermeture de la branche restauration de l'établissement a été prise et une fermeture administrative de l'ensemble de l'établissement a été sollicitée.

De ces exemples divers de l'action de plusieurs GIR, il faut retenir que ceux-ci ont vocation à mener des opérations lourdes, répondant à une menace impliquant de nombreux délinquants agissant en bandes organisées et qui se livrent à une délinquance moyenne. La riposte policière implique la capacité à rassembler des effectifs nombreux, en particulier d'OPJ, pendant une période précise. Avant la constitution des GIR, peu de services étaient en mesure de réunir de tels moyens pour affronter une telle délinquance.

Au-delà des exemples particuliers, l'efficacité des GIR et l'importance de la valeur ajoutée qu'ils apportent dans les enquêtes auxquelles ils sont associés peuvent être appréciées en analysant le tableau ci-après, présentant l'évolution entre les statistiques relatives aux infractions recherchées (c'est-à-dire celles correspondant à la saisine initiale des GIR, figurant dans les commissions rogatoires par exemple) et celles relatives aux infractions effectivement découvertes par le GIR au cours de son intervention.

Ainsi, les infractions découvertes par les GIR sont trois fois plus nombreuses que celles qui étaient primitivement recherchées. S'il s'agit d'une situation somme toute coutumière en matière d'enquêtes judiciaires ou policières, le coefficient multiplicateur est tout à fait remarquable. Surtout, l'intérêt de la dimension interministérielle et pluridisciplinaire des GIR apparaît clairement avec l'importance prise par les infractions fiscales (486 ont été relevées, alors que, évidemment, aucune n'était par nature recherchée), les infractions douanières (42 ont été découvertes alors que seulement 10 étaient recherchées au départ) et les infractions au code de la consommation (13 infractions relevées contre une seule initialement recherchée).

Type d'infractions	Infractions recherchées	Infractions découvertes
Infractions pénales	343	491
<i>Dont trafics de stupéfiants</i>	120	127
<i>Vols et recels</i>	99	134
<i>Trafics de véhicules</i>	46	50
<i>Blanchiment et « proxénétisme de la drogue »</i>	12	22
<i>Associations de malfaiteurs</i>	11	12
Infractions fiscales	0	486
Infractions douanières	27	248
Infractions au code du travail	10	42
Infractions aux règles de l'hygiène et de la sécurité	1	13
Tromperies sur les déclarations à l'URSSAF	1	1
Infractions à la législation sur l'urbanisme	3	5
Recouvrement de créances du Trésor	1	1
Total	386	1 287

Source : ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

L'approche statistique de l'activité des GIR doit cependant être relativisée. En effet, la mission même des GIR est d'intervenir en appui des autres services de police ou de gendarmerie. Dès lors, l'attribution des affaires au seul crédit des GIR pourraient faire craindre à ces services que les GIR accaparent leur travail et s'approprient leurs réussites. Dès lors, le risque d'une certaine démobilitation des services traditionnels n'est pas mince.

Cette question rejoint celle de la médiatisation de l'action des GIR, qui est posée depuis la création de ceux-ci. Cette médiatisation est indispensable pour asseoir la structure nouvelle qu'est le GIR, tant auprès de l'opinion publique, qui attend légitimement des résultats tangibles, qu'auprès des services de police et de Gendarmerie, afin qu'ils mesurent le soutien que les GIR sont susceptibles de leur apporter dans leur travail quotidien. À l'inverse, une médiatisation qui insisterait trop sur l'action et les succès des GIR pourrait se heurter à l'écueil qui vient d'être évoqué.

À cet égard, force est de reconnaître que certaines maladresses ont été commises au début de l'été 2002. Ainsi à Strasbourg, une opération a été fortement médiatisée au profit du GIR d'Alsace qui pourtant venait à peine d'être mis en place. Par ailleurs, la presse a pu présenter les GIR comme des corps d'intervention, à l'image du RAID ou du GIGN. On a ainsi indiqué à votre Rapporteur que certains journalistes avaient pu demander à assister à l'entraînement des fonctionnaires du GIR ! De même, relatant une intervention du GIR de Picardie, un journal local a pu parler, de manière particulièrement impropre, des « *supergendarmes du GIR* ».

Ces maladresses ont été reconnues et ne se sont pas reproduites. Depuis lors, la communication autour des GIR apparaît donc convenablement maîtrisée. Elle est débattue au sein de leur comité de pilotage, comme votre Rapporteur a pu le constater dans les Yvelines.

Hormis un reportage télévisé réalisé à la demande du ministère, il apparaît que la participation du GIR des Yvelines n'a été évoquée dans aucune affaire par la presse locale, régionale ou nationale, alors même que certaines affaires auxquelles il a participé y avaient été largement commentées. Par instructions de leur chef, aucun des membres de l'UOC n'a communiqué avec la presse ou les services partenaires. L'opportunité d'une communication plus poussée a donc été débattue et il apparaît que l'autorité préfectorale et l'autorité judiciaire sont aujourd'hui d'accord pour éviter une médiatisation des affaires réussies par le GIR, par souci de discrétion et afin de préserver l'efficacité de la structure.

## **B.- LA CREATION DES GIR A GENERE UNE EVOLUTION POSITIVE DU COMPORTEMENT DES SERVICES**

Au cours de ses visites, votre Rapporteur a souvent entendu certains de ses interlocuteurs expliquer qu'ils avaient déjà, parfois de longue date, travaillé avec d'autres services d'autres ministères. Il est clair que les exemples de collaboration entre administrations ont été nombreux dans le passé. Mais, force est de reconnaître qu'ils résultaient le plus souvent d'initiatives locales de quelques chefs de service, que leur expérience avait convaincu de l'utilité de décloisonner des structures et de faire travailler ensemble des fonctionnaires qui, peu ou prou, oeuvraient tous au respect et à l'application de la loi.

La création des GIR a donc introduit un changement de dimension essentiel dans une collaboration qui restait encore largement empirique. En

instituant, au travers de l'UOC, une structure permanente pluridisciplinaire et interministérielle, la circulaire du 22 mai initiait une véritable « *révolution culturelle* », pour reprendre l'expression utilisée par le commissaire Gil Friedman, chef du GIR des Yvelines<sup>1</sup>.

## 1.- DES EQUIPES SOUDEES

La création des GIR a d'abord été présentée comme la première manifestation du rapprochement entre la police et la Gendarmerie, à la suite du placement de cette dernière sous le commandement opérationnel du ministre de l'Intérieur. Évoquant les rivalités anciennes et les différences de culture, les cassandres de manquaient pas de prévoir un fonctionnement chaotique des GIR à cause de relations conflictuelles difficiles à pacifier entre policiers et gendarmes. Or, il n'en a rien été. Dès lors, votre Rapporteur ne peut que faire part de sa satisfaction de n'avoir, nulle part, constaté de difficultés particulières en ce domaine.

La courte expérience des GIR sur ce point confirme, s'il en était besoin, que la rivalité entre ces deux forces de sécurité appartient largement au passé et que si elle peut subsister parfois, ce n'est certes pas sur le terrain où policiers et gendarmes ont parfaitement conscience de faire le même métier et sont totalement convaincus de l'inanité des rivalités anciennes aujourd'hui dépassées.

Certes, cette coopération sans heurt entre policiers et gendarmes est l'aboutissement d'une longue évolution. Si le fonctionnement des GIR en est la confirmation éclatante, beaucoup des interlocuteurs de votre Rapporteur ont estimé que les GIR n'auraient vraisemblablement pas pu être mis en place aussi aisément, il y a encore moins d'une dizaine d'années.

Il est, à cet égard regrettable que deux syndicats d'officiers de police aient cru devoir, avant la mise en place effective des GIR, tenter de ranimer des querelles de préséance entre officiers de police et officiers ou sous-officiers de gendarmerie. Leurs « consignes »<sup>2</sup> n'ont heureusement pas été suivies d'effets.

Dans les locaux des UOC que votre Rapporteur a pu visiter, il apparaît que la parfaite osmose entre policiers et gendarmes est recherchée jusqu'à dans la répartition de l'espace. De manière quasi systématique, un policier et un gendarme partagent systématiquement un même bureau.

Il est naturellement difficile d'éviter que la cohabitation quotidienne des policiers et gendarmes des UOC soit l'occasion pour les intéressés de comparer leur statut et leurs rémunérations. Pour autant que votre Rapporteur ait pu s'en rendre compte, ces comparaisons ne semblent ni perturber le climat de confiance qui prévaut dans les UOC, ni nourrir de jalousies administratives. Au contraire, elles

---

<sup>1</sup> « *Les GIR : une révolution culturelle dans le paysage sécuritaire français* » in La Tribune du commissaire de police (mars 2003)

<sup>2</sup> Dans un communiqué du 30 mai 2002, *Synergie Officiers* recommandait à ses adhérents : « Partout où un capitaine de gendarmerie sera désigné comme adjoint [d'un GIR], qu'aucun capitaine et commandant de police ne se porte volontaire ». Pour sa part, le *Syndicat national des officiers de police (SNOP)* estimait qu'« aucun officier de police ne peut se trouver sous le commandement d'un officier de gendarmerie d'un grade inférieur ».

auraient même des vertus apaisantes, chacun réalisant que les comparaisons ne valent que si elles sont globales. Ainsi, un certain nombre d'idées reçues ou d'approximations sont en passe d'être dissipées.

Cette absence de difficulté à faire travailler ensemble policiers et gendarmes ne concerne pas seulement le fonctionnement des UOC. La situation est identique lorsque l'on se place du point de vue des services fournissant les personnels « ressources » ou des services demandant le soutien du GIR, l'appartenance de ceux-ci à la gendarmerie ou à la police n'ayant, en effet, aucune incidence sur le fonctionnement, au sens large, des GIR.

S'agissant de la collaboration avec les personnels relevant du ministère de l'économie et des finances, votre Rapporteur n'a également été saisi d'aucune difficulté particulière. Au contraire, comme on le verra plus loin, la présence au sein des UOC d'un inspecteur des impôts ou d'un douanier contribue à faciliter le déroulement des enquêtes, notamment en favorisant les approches financières des dossiers traités.

## **2.- DES SERVICES JOUANT LE JEU DE LA COOPERATION ET DE LA MUTUALISATION DES MOYENS**

La création des GIR et leur fonctionnement au cours de cette première année d'existence ont contribué à conforter au sein des différentes administrations partenaires l'intérêt de la collaboration entre services et l'idée de mutualisation des moyens.

### **a) La vocation des GIR à être mis à la disposition d'un autre service**

Ce nouvel état d'esprit s'exprime d'abord par les modalités de mises en place des différentes composantes des GIR. Il convient de rappeler que les UOC, même si leur taille est réduite, ont été constituées par ponction, directe et non compensée dans un premier temps, sur les services qui y sont représentés, qu'il s'agisse des services de police ou de Gendarmerie ou de ceux du ministère de l'économie et des finances. Même si leur mobilisation n'est pas permanente, les corps opérationnels des personnes « ressources » sont bâtis sur un modèle identique.

Par ailleurs, la circulaire du 22 mai est particulièrement claire sur la vocation du GIR est d'être placé à la disposition d'un autre service. Le travail en partenariat est donc sa raison d'être. Dans ce cadre, le GIR ne constituera qu'un renfort pour le service concerné, qui restera naturellement directeur d'enquête.

Comme l'explique le commissaire Gil Friedman, chef du GIR des Yvelines, la philosophie des GIR repose sur le concept du « *retour sur investissement* » : « *tel service va fournir du personnel parce que la création d'un groupe de travail ou d'une cellule d'enquête, peu importe le nom qui lui est donné, va permettre de résoudre une affaire là où les moyens classiques n'y auraient pas*

*suffi, soit faute de moyens suffisants, soit parce que les services spécialisés sont surchargés, soit tout simplement parce que la cible traitée dépasse les capacités de traitement des services de proximité (commissariats de police et brigades de gendarmerie), mais n'entre pas dans le champ de compétence des services spécialisés. Il y a donc là l'idée que fournir du personnel pour le regrouper sur le traitement d'une affaire particulière va rapporter plus que son travail naturel.* »

L'administration en général, et les services de police en particulier, éprouvent des difficultés pour mettre en œuvre un tel concept financier, assez éloigné de la culture administrative. Cependant, nul doute que, le temps passant, ce type de raisonnement s'enracinera davantage dans la pratique administrative. D'ailleurs, le directeur des services fiscaux de la Somme s'inscrit parfaitement dans cette logique. Soulignant que la fourniture à l'UOC du GIR de Picardie d'un vérificateur avait entraîné la perte d'une capacité de 12 à 15 contrôles, il s'est félicité, devant votre Rapporteur, qu'un « *retour sur investissement commence à apparaître* ».

#### **b) L'utilisation des « personnels ressources »**

Le travail en partenariat des GIR s'exprime essentiellement dans l'utilisation, au-delà du seul renfort de l'UOC elle-même, des personnels « ressources ». Directement constitué par prélèvement sur les moyens des services de la région, ce corps opérationnel des GIR exprime par son existence même le principe de la mutualisation des moyens.

*« Un directeur d'enquête est forcément satisfait de pouvoir disposer, par exemple, de dix OPJ de plus sur une affaire »,* comme l'indiquait le chef d'escadron André Vandembroucq, chef du GIR de Picardie. Mais, le renfort du GIR ne se réduit pas à la seule mise à disposition d'OPJ supplémentaires, même si ceux-ci sont particulièrement appréciables en cas d'interpellations nombreuses exigeant de mener plusieurs gardes à vue en parallèle. Par la pluralité des services appelés à fournir des personnels « ressources », le GIR est en mesure de fournir, sur une période plus ou moins longue, une force de projection de nature à faire progresser efficacement une enquête.

À cet égard, le dossier du quartier de l'Ousse-des-Bois à Pau, auquel le GIR d'Aquitaine a prêté un concours particulièrement efficace constitue une parfaite illustration de la nature du concours que peut apporter un GIR. Un groupe d'enquête de 12 à 15 personnes – issues de l'UOC, de la sécurité publique, de la police judiciaire, des renseignements généraux, des douanes et des impôts – a fonctionné en permanence pendant deux mois et développé plusieurs enquêtes judiciaires sur commission rogatoire ou en enquête préliminaire pour démanteler un important trafic de drogue. Puis, lorsque l'opération est effectivement lancée en novembre 2002, ce sont 280 fonctionnaires qui sont mobilisés, permettant une soixantaine d'interpellations et 47 gardes à vue. 18 personnes sont finalement déférées et écrouées. Le chef du service d'investigation et de recherche (SIR) du commissariat de Pau explique ainsi la démarche qui l'a conduit à solliciter le concours du GIR : « *nous avons fait appel au GIR, parce que nous n'avons pas les moyens humains et*

*techniques de mener l'enquête. Comme nous avons le quotidien à gérer, nous sommes dans l'incapacité de donner une réponse urgente à un problème, certes, de sécurité publique, mais qui réclame un énorme travail judiciaire. Le GIR, au contraire, nous permet d'aboutir à un résultat rapide, cohérent et valable judiciairement parlant »<sup>3</sup>.*

*– le recours aux « personnels ressources » : un équilibre satisfaisant, malgré le cas particulier de l'Ile-de-France*

Le bon fonctionnement des GIR repose donc très largement sur les conditions dans lesquelles il est fait appel à eux. Le commissaire Friedman estimait ainsi qu'il convenait d'éviter deux « écueils », d'une part « *faire appel au GIR et à sa ressource là où les moyens traditionnels d'enquête seraient suffisants* », d'autre part « *pour le GIR de mobiliser la ressource à flux tendu, ce qui handicaperait fortement le potentiel des services* ».

Sur le premier écueil, il semble que les GIR soit parvenu à l'écartier dans une large mesure. Comme l'explique le chef d'escadron Vandembroucq, « *quand nous sommes saisis par un service, nous étudions la pertinence de la demande. Il est arrivé parfois qu'un chef de service nous appelle pour servir de force d'appoint alors que l'enquête était bouclée. Dans ce cas, notre présence n'est pas justifiée, car nous ne sommes pas là pour suppléer au manque d'effectifs. Le GIR doit intervenir seulement s'il peut apporter un plus à l'enquête* ».

En ce qui concerne l'utilisation des personnels « ressources », le GIR de Picardie a également mis au point une doctrine, semble-t-il parfaitement acceptée par les services mis à contribution. Le chef du GIR tente d'éviter les recours trop fréquents ou de trop longue durée, privilégiant les mobilisations d'une durée de 48 à 96 heures. Dans la mesure du possible, il s'efforce également à une certaine planification, en cherchant à respecter un délai minimum de préavis d'une quinzaine de jours avant leur mise à disposition effective.

Les modalités d'utilisation des personnels « ressources » constituent donc une question essentielle. Dès lors, la configuration particulière des GIR en Ile-de-France est à l'origine d'une situation paradoxale qui se révèle peu satisfaisante. En effet, ces GIR sont des structures départementales. La mutualisation des moyens s'y fait donc également dans ce cadre. Comme l'a expliqué le directeur départemental de la sécurité publique des Yvelines, c'est le service qui sollicite le concours du GIR qui « *s'auto-épaule* » et qui peut se voir mis à contribution pour fournir des personnes « ressources ». S'il n'est pas possible de dire que cette situation soit un obstacle à la saisine du GIR, il est clair qu'elle change profondément la signification que peut avoir ailleurs la mutualisation des moyens des forces de police ou de Gendarmerie. En revanche, pour les autres administrations partenaires, notamment celles relevant du ministère de l'économie et des finances, la dimension départementale du GIR est beaucoup moins gênante.

---

<sup>3</sup> Civique, n° 124, mars 2003

La solution à cette situation particulière des GIR de la région parisienne n'est pas facile à trouver. En effet, la densité démographique de la région est telle qu'il était difficilement concevable de créer un seul GIR régional, ou même un GIR dédié à la petite couronne et un autre à la grande couronne. Conserver un effectif de dix fonctionnaires pour un tel bassin de population retirerait, en effet, toute signification à l'UOC. À l'inverse, un effectif plus important dénaturerait celle-ci au risque de faire du GIR un service à part entière, se coupant progressivement des autres services partenaires.

Sans remettre en cause le principe d'UOC départementale, la solution pourrait résider dans une régionalisation des personnels « ressources », au besoin en nombre plus important, ce qui permettrait de donner tout son sens à la mise en commun des moyens.

– *les modalités de désignation des « personnels ressources »*

La circulaire du 22 mai pose le principe de leur pré-désignation par les chefs de service, principe applicable aussi bien à des « personnels ressources » titulaires qu'à leurs suppléants.

Il apparaît que les GIR de province ont respecté cette règle, au moins en ce qui concerne les services de police ou de gendarmerie. En effet, les autres administrations partenaires, telles que les services fiscaux ou les douanes ont obtenu la faculté de ne pas procéder à la désignation nominative de leurs « personnels ressources », mais de laisser à leurs chefs de service le soin de désigner en leur sein le fonctionnaire idoine, au vu des caractéristiques principales du dossier motivant leur mobilisation. Cette absence de pré-désignation est particulièrement défendue par les petites administrations, telles que les douanes ou la concurrence et la consommation. Elle a également l'avantage de mettre à la disposition du GIR le fonctionnaire le plus compétent au vu des caractéristiques de l'opération en cause ou celui qui connaît le mieux le terrain.

Ainsi, en ce qui concerne le GIR de Picardie, le directeur des services fiscaux de la Somme a-t-il expliqué qu'en réalité tous les vérificateurs des trois départements étaient susceptibles d'être mobilisés. Dans le même esprit, la « personne ressources » des services du travail est le directeur départemental adjoint de la Somme, chargé de désigner en cas de besoin le ou les inspecteurs du travail opérationnels qui interviendront effectivement sur le terrain.

Cependant, en région parisienne, le choix d'une absence de pré-désignation, même au sein des services de police et de Gendarmerie, a prévalu par exemple dans les Yvelines. Il semblerait que le GIR du Val d'Oise s'acheminerait également dans cette voie, après s'en être, dans un premier temps, tenu à la lettre de la circulaire. L'argument de la souplesse est bien évidemment mis en avant, afin notamment, comme l'a souligné le directeur départemental de la sécurité publique des Yvelines de « *pallier la situation tendue des effectifs en région parisienne* ». Pour le commandant du groupement de Gendarmerie de ce département, ce choix permet de « *désigner la personne la plus qualifiée ou la mieux placée*

*géographiquement* ». Si cette situation semble satisfaire les chefs des services fournissant les personnes « ressources », il n'est pas sûr qu'elle constitue un atout pour le fonctionnement du GIR.

C'est ainsi que le chef du GIR des Yvelines a fait observer que cette absence de pré-désignation empêchait toute fidélisation des « personnels ressources », gênant ainsi les efforts de promotion de son action et de formation que le GIR mène au sein des services partenaires. Même dans les régions où la pré-désignation est la règle, comme en Bretagne, cette difficulté a été soulevée devant votre Rapporteur.

Ce point est essentiel. En effet, les GIR n'atteindront leur pleine efficacité que s'ils sont en mesure de convaincre les autres services partenaires de l'intérêt du concours qu'ils sont en mesure de leur apporter. À cet égard, les « personnels ressources » qui ont été, à un moment ou à un autre, amenés à travailler avec les membres de l'UOC sont les meilleurs relais du GIR auprès de leurs services d'origine. Il est clair que ce rôle ne peut être pleinement assuré que s'il existe une certaine permanence des « personnels ressources » mobilisés temporairement par le GIR.

### **3.- LES RETICENCES INITIALES DE CERTAINS MAGISTRATS**

La circulaire du 22 mai 2002 est particulièrement claire sur ce point : le GIR « *intervient dans chaque département à l'initiative conjointe et sur la base d'un diagnostic commun, du préfet et du procureur de la République* » et en cas de nécessité d'arbitrage, il interviendra « *sur décision conjointe du préfet de région et du procureur général près la cour d'appel* ».

Ce co-pilotage constitue l'une des principales innovations apportées par la création des GIR. En effet, toutes les structures qui ont précédé les GIR et dont ceux-ci reprennent certains éléments étaient ou restent placées sous la seule responsabilité de l'autorité judiciaire.

Ainsi, les « *actions répressives ciblées* », mises en place à partir de janvier 2001 sur 14 sites dans 9 départements, poursuivaient un objectif identique aux GIR, à savoir la lutte contre la délinquance liée aux bandes, le développement de l'économie souterraine et les tentatives d'appropriation de certains territoires. De même, elles reposaient sur un partenariat étroit entre les différents services de police et les administrations partenaires (services fiscaux, douanes, répression des fraudes, inspection du travail, URSSAF). Mais ce dispositif restait piloté par l'autorité judiciaire, en la personne du procureur de la République, même si une circulaire commune du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice du 5 septembre 2001 entendait relancer le dispositif en demandant aux préfets et aux procureurs de déterminer en concertation les sites concernés. Mais, comme on le verra plus loin, la dimension judiciaire de ces actions ciblées restait clairement prioritaire.

S'agissant de l'apport d'une compétence financière dans une procédure pénale, les « assistants spécialisés », créés par la loi du 2 juillet 1998 portant diverses

dispositions d'ordre économique et financier, sont chargés d'assister, dans le déroulement de la procédure, les magistrats sous la direction desquels ils sont placés.

Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), qui peuvent être institués dans le cadre des contrats locaux de sécurité, visent également à conduire des actions pénales ciblées (notamment de lutte contre l'économie souterraine et les phénomènes de bandes urbaines rivales) sur des quartiers ou des zones délimitées. Structures souples variant selon les contentieux locaux qui les motivent, les GLTD sont créés et animés par le procureur de la République et rassemblent généralement un représentant des services de police ou de gendarmerie, un élu de la collectivité locale concernée et, en fonction des sujets traités, d'autres partenaires de l'action judiciaire (Éducation nationale, bailleurs institutionnels), ainsi que des autres services répressifs (services fiscaux, douanes et répression des fraudes).

Enfin, dans le cadre de la lutte contre le travail illégal qui n'est pas sans lien avec l'économie souterraine, il convient de citer l'action des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI). Institués dans chaque département, les COLTI sont présidés par le procureur de la République. Les actions de contrôle répondant aux objectifs départementaux ainsi que toutes autres actions concertées entre plusieurs services y sont définies et mises en œuvre, les différents corps de contrôle concernés sont habilités à se communiquer tous renseignements et tous documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

En étant directement associée à la gestion des GIR, l'autorité préfectorale a désormais accès à des informations qui étaient jusque là réservées à l'autorité judiciaire. Comme on le verra plus loin, cette évolution correspond parfaitement à l'esprit des dispositions de l'article 2 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Cette novation a pu susciter chez certains magistrats des réticences.

Toutefois, interrogée par votre Rapporteur, Mme Brigitte Ernoul-Cabot, chef du bureau « Police judiciaire » à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, a indiqué qu'aucune situation de blocage à l'échelon des magistrats instructeurs n'avait été signalée au niveau de la Chancellerie.

Plusieurs des membres des UOC des trois GIR visités ont fait part à votre Rapporteur des difficultés initialement rencontrées pour se faire reconnaître par les juges d'instruction qui hésiteraient ou seraient réticents à mentionner le GIR dans les commissions rogatoires qu'ils délivrent. En effet, bien qu'il n'est pas acquis que cela soit juridiquement nécessaire, la pratique constatée par votre Rapporteur est celle d'une mention expresse du GIR (pour « *emploi opérationnel* ») dans la commission rogatoire, même si la saisine concerne le service auquel le GIR est administrativement rattaché (SRPJ ou section de recherche de la Gendarmerie).

Certains des moyens soulevés par le Syndicat de la magistrature à l'appui de son recours contre la circulaire créant les GIR éclairent la nature et les

raisons de certaines réticences rencontrées sur le terrain<sup>4</sup>. Pour les requérants, la co-saisine par le préfet et par le procureur porte atteinte à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance de l'autorité judiciaire, aux pouvoirs reconnus aux procureurs de diriger l'activité des OPJ dans le ressort de son tribunal et de requérir directement la force publique et à la faculté des juges d'instruction de choisir librement les OPJ qui seront chargés de l'exécution de leurs commissions rogatoires.

Ces réticences initiales sont en passe d'être surmontées. La collaboration entre les magistrats et l'ensemble des administrations concernées par l'action des GIR est, en effet, une condition indispensable à la réussite de la lutte contre les trafics et l'économie souterraine. Lors de ses trois visites en région, votre Rapporteur a pu constater que, s'agissant du Parquet, l'apport et l'efficacité des GIR étaient parfaitement reconnus et appréciés. Votre Rapporteur ne peut croire qu'il en aille différemment parmi les magistrats du siège.

#### **4.- L'EVOLUTION DE LA CULTURE DES ENQUETEURS**

Le caractère pluridisciplinaire des GIR et de leur UOC constitue à la fois la raison d'être de cette nouvelle structure et l'élément déclencheur d'une évolution extrêmement positive de la « culture » des enquêteurs.

La collaboration institutionnalisée entre policiers et gendarmes permet naturellement aux intéressés de confronter leurs méthodes de travail et d'enquête. À cet égard, les policiers peuvent mesurer concrètement l'intérêt de l'outil d'analyse criminelle ANACRIM mis au point par la Gendarmerie, outil qui est, comme votre Rapporteur a pu le constater, systématiquement utilisé et parfaitement adapté à la lutte contre les réseaux de l'économie souterraine.

Mais, c'est évidemment la présence des inspecteurs des services fiscaux et, dans une moindre mesure, des douaniers au sein des UOC qui contribue le plus à faire évoluer la façon dont les enquêtes sont conduites.

##### **a) L'apport essentiel des services fiscaux**

Certes, les GIR ne constituent pas le seul cadre institutionnalisé d'une coopération entre services de police et de gendarmerie et services fiscaux. On peut ainsi citer :

- la brigade nationale d'enquête économique (BNEE), créée en 1948 pour lutter à l'origine contre le marché noir et les infractions économiques, son activité s'adaptant par la suite aux évolutions de la délinquance ; composée exclusivement de 51 fonctionnaires de la direction générale des impôts (DGI), son siège est situé dans les locaux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) à Nanterre, où sont installés le chef de la brigade et les 4 agents travaillant avec les offices centraux ; le reste de la brigade est implanté, par équipes de 2 ou 3

---

<sup>4</sup> Le moyen principal est néanmoins le recours à une simple circulaire alors que le syndicat soutient que les dispositions de code de procédure pénale imposaient le recours à un décret en Conseil d'État.

inspecteurs (groupes régionaux d'enquêtes économiques –GREE), dans 17 SRPJ ou leurs antennes, répartis sur toute la France métropolitaine ; les missions de la brigade couvrent d'abord l'assistance à la police judiciaire, par la participation aux enquêtes, en mettant à contribution les capacités d'expertise financière et fiscale des inspecteurs des impôts (analyse de bilans, de montages juridiques et de circuits financiers, détermination de l'environnement patrimonial et professionnel des personnes physiques et de leurs revenus) et en aidant au traitement des dossiers de fraude fiscale faisant l'objet de poursuites pénales ; par ailleurs, la brigade élabore des modules de formation et anime des sessions de formation à destination de la police (judiciaire, sécurité publique, GIR) ou des magistrats (économie souterraine, fraude en matière de TVA interne ou intracommunautaire....) ; enfin, la brigade met en œuvre les pouvoirs particuliers d'enquête que lui reconnaît le code de commerce ;

- les assistants spécialisés auprès des magistrats, créés par la loi du 2 juillet 1998 (*cf.* article 706 du code de procédure pénale) ; nommés pour une durée de trois ans renouvelable, ils assistent les magistrats dans le déroulement de la procédure et ont accès au dossier pénal, procédant à des analyses, notamment en matière financière, en vue d'éclairer les magistrats sur la nature et l'étendue des investigations qu'ils peuvent mener ; depuis l'origine en 1999, la Direction générale des impôts a mis 10 agents à la disposition du ministère de la Justice (10 cadres A au 1<sup>o</sup> septembre 2003), qui dépendent soit de l'instruction, soit du Parquet, et sont rattachés aux juridictions de Paris (3), Lyon (2) et Bordeaux, Fort de France, Versailles, Aix en Provence et Bastia (1).

Par ailleurs, le livre des procédures fiscales prévoit deux modalités de transmission à la direction générale des impôts d'informations détenues par la Justice :

- l'article L. 82C fonde un droit de communication pour les services fiscaux auprès du ministère public ; il leur permet d'avoir accès aux dossiers qui font l'objet d'enquête ou d'information judiciaires et d'obtenir copie de pièces qui seront opposées aux contribuables à l'appui et en justification de redressements ;

- l'article L. 101 fait obligation à l'autorité judiciaire de transmettre à l'administration fiscale toute indication laissant présumer une fraude fiscale.

Mais, il apparaît que ces coopérations restent, de fait, limitées aux enquêtes portant sur des affaires particulièrement lourdes, fort éloignées de l'activité habituelle des services locaux d'enquête. Pour ces derniers, la coopération et l'échange d'informations avec les services fiscaux restaient relativement rares. Incontestablement, et tous les interlocuteurs de votre Rapporteur l'ont fait remarquer, les enquêteurs n'avaient pas le « réflexe fiscal ou financier ». Il faut reconnaître que les délais d'obtention des renseignements ou informations demandés étaient particulièrement longs et largement dissuasifs.

La présence d'un inspecteur des impôts au sein de l'UOC a totalement changé la situation en supprimant, de fait, tous les obstacles de délai à la communication d'informations de nature fiscale. Certes, comme on l'a vu, les

conditions d'accès aux fichiers fiscaux pourraient utilement être encore améliorées en permettant un accès direct à partir des locaux du GIR.

De plus, comme on le verra, la création des GIR a amené le législateur à adopter un dispositif aménageant, en ce domaine, les règles du secret professionnel auxquelles les agents des impôts sont soumis.

Au-delà d'un progrès décisif en matière de partage d'informations, les GIR ont contribué à diffuser auprès des enquêteurs une culture nouvelle du recueil de l'information financière. Ce phénomène est particulièrement remarquable. Dans pratiquement tous les dossiers en cours au sein des GIR visités par votre Rapporteur, les enquêteurs s'intéressaient à l'environnement patrimonial des personnes impliquées.

Par ailleurs, en intervenant à titre d'« experts » ou de « sachants », les fonctionnaires des finances peuvent orienter le cours des auditions lors des gardes à vue.

Dans cet esprit, le GIR des Yvelines a élaboré un modèle de procès-verbal d'audition portant sur les éléments de patrimoine. Ce modèle a été diffusé à l'ensemble des services de police et de Gendarmerie du département, ainsi qu'à l'ensemble des GIR par l'intermédiaire de la direction centrale de la police judiciaire. Il est destiné à recueillir le maximum d'éléments patrimoniaux lors des auditions de délinquants impliqués dans une affaire de trafic, afin de permettre d'optimiser les suites fiscales et douanières qui pourraient s'ajouter à la procédure pénale diligentée. En effet, la précision des informations recueillies au cours de ces auditions dépend naturellement de la précision des questions posées. Il faut garder à l'esprit que les déclarations de ressources faites sur procès-verbal suffisent, dès leur transmission aux services fiscaux, à déclencher un contrôle et conduire *in fine*, si ces ressources n'avaient pas été antérieurement déclarées, à un redressement.

Ce modèle de procès-verbal comporte l'ensemble des questions pertinentes permettant de recueillir les informations utiles concernant le patrimoine des personnes entendues (propriété d'immeubles, emprunts contractés ou prêts consentis, valeurs mobilières détenues, possession de véhicules, de bateaux, d'œuvre d'art, de bijoux, ou d'avions, comptes bancaires ou comptes courants, bénéfice de procurations sur d'autres comptes, location de coffres dans une banque, mise à disposition de biens par des tiers), sur leur train de vie (montant du loyer, situation familiale, présence d'employés de maison, évaluation des dépenses quotidiennes, lieux et durée des vacances, kilométrage du véhicule, identité du garagiste habituellement chargé de l'entretien, bénéfice d'aides ou prestations sociales), leurs activités légales (identité de l'employeur, nature de l'activité exercée, identité des fournisseurs ou clients, évaluation du chiffre d'affaires et des bénéfices réalisés) ou illégales.

Si les policiers et gendarmes ont rapidement mesuré l'intérêt de la présence d'un agent des services fiscaux au sein de l'UOC, l'attitude symétrique commence à se faire jour. Le commissaire Friedman relève ainsi que « *ce qui a le*

*plus frappé les représentants de l'administration des impôts au début de l'expérience, c'est de découvrir le nombre d'affaires traitées par les différents services de police et de Gendarmerie qui échappent à la connaissance des services fiscaux* ». Ce sentiment est partagé au sein de l'administration fiscale. Ainsi, Mme Gauthier, chef du bureau compétent au sein de la DGI, a indiqué à votre Rapporteur qu'elle avait le sentiment que les affaires ayant des suites fiscales soulevées par les GIR n'auraient pas été vues en l'absence de ces derniers. De même, les échanges commencent à se faire dans les deux sens, les services fiscaux transmettant certains dossiers aux GIR afin d'obtenir leur concours.

D'après les informations transmises à votre Rapporteur, les dossiers traités par les GIR ont donné lieu, depuis leur création et jusqu'au 30 juin 2003, à :

- l'engagement de plus de 100 contrôles fiscaux externes (c'est-à-dire donnant lieu à déplacement du contrôleur) ; parmi ceux-ci, les contrôles achevés au 30 juin ont permis près de 360 000 euros de rappel d'impôts auxquels s'ajoutent 240 000 euros de pénalités ; 119 autres contrôles sont programmés et devraient, pour la plupart, être engagées au cours du second semestre 2003 ;

- la mise en œuvre de 107 contrôles sur pièces ; les dossiers terminés ont permis de notifier plus de 53 000 euros de droits et 21 000 euros de sanctions fiscales.

Ces chiffres montrent que, selon toute vraisemblance, le montant des rappels d'impôts et des pénalités égaleront, voire dépasseront, lorsque l'ensemble des affaires seront terminées, le coût d'installation et de fonctionnement des GIR.

## **b) L'apport des Douanes**

La situation est tout à fait analogue s'agissant l'apport de l'agent des douanes présent au sein de l'UOC. Le commissaire Friedman fait observer, dans le même document, que *« l'intérêt de l'apport douanier au sein du GIR est d'avoir permis de découvrir ce que bon nombre d'enquêteurs ignorent encore trop souvent, c'est-à-dire que l'intervention de cette administration peut tout à fait normalement se juxtaposer à la procédure policière »*. Il note que l'intérêt de cette double procédure est évident en ce qu'il permet le cumul des sanctions. En effet, les sanctions douanières atteignent parfois des montants très supérieurs aux amendes pénales. De plus, le pouvoir de transaction des Douanes permet de les rendre plus effectives et de recouvrer une partie des pénalités. C'est pourquoi, il est particulièrement important de viser aussi souvent que possible les infractions douanières dans les procédures pénales. Pour le commissaire Friedman, *« cela passe non seulement pas une sensibilisation des enquêteurs, mais également des magistrats »*.

C'est ainsi que le GIR de Poitou-Charentes a également élaboré un document visant à montrer *« comment il est juridiquement possible d'harmoniser les procédures pénale et douanière pour permettre à l'administration douanière de*

*conserver à sa disposition les valeurs découvertes en la possession des trafiquants pour assurer le règlement des amendes infligées lors du jugement ».*

Ce document rappelle la réglementation en vigueur, détaille les différentes étapes à suivre<sup>5</sup> et propose des modèles d'actes afin de guider les enquêteurs. Surtout, il donne un conseil méthodologique particulièrement important : pour prévenir une éventuelle nullité pour détournement de procédure, les fonctionnaires déjà engagés dans l'opération, qu'ils appartiennent à l'UOC ou qu'ils soient des personnes « ressources », ne doivent en aucun cas intervenir dans la procédure douanière qui va être ouverte par les services douaniers.

Si cette harmonisation des deux procédures peut sembler « *de prime abord lourde et complexe* », le document constate qu'elle retarde peu les investigations et permet de constituer une garantie du paiement des pénalités prononcées ultérieurement, renforçant ainsi l'efficacité de la répression des trafics.

Ainsi, l'activité quotidienne des GIR est l'occasion d'échanges d'expériences, qu'il est essentiel de diffuser auprès des autres GIR, mais aussi auprès des services de police ou de gendarmerie. Ce retour d'expérience doit être systématisé et il incombe aux coordonnateurs des GIR au niveau des administrations centrales de l'organiser.

C'est ainsi que, lors de la journée qui s'est tenue à Gif-sur-Yvette le 13 juin et au cours de laquelle un bilan de la première année d'activité des GIR a été tiré, plusieurs tables-rondes et ateliers<sup>6</sup> ont été organisés. Par les thèmes abordés et la liste des participants, cette manifestation a été une occasion d'échange d'expériences et d'informations particulièrement utile. Nul doute que de telles initiatives doivent être renouvelées périodiquement.

## **C.- LA CREATION DES GIR S'ACCOMPAGNE D'UNE EVOLUTION DU DROIT**

La création des GIR a été l'occasion de faire évoluer notre droit positif, afin de faciliter leur mise en place ou leur activité. L'expérience acquise au bout d'une année nourrit, en outre, une réflexion sur les évolutions qu'il serait utile d'apporter à certaines dispositions législatives qui permettraient d'accroître l'efficacité de la lutte contre l'économie souterraine.

---

<sup>5</sup> Ces différentes étapes sont les suivantes :

- 1.- établissement par les enquêteurs d'une procédure incidente et, saisie et mise sous scellé des objets ou valeurs, en cas de découverte de stupéfiants et de numéraire ou de valeurs
- 2.- information immédiate du procureur de la République, qui d'une part, saisit, en application de l'article 343 bis du code des douanes, les services douaniers afin que ceux-ci exercent leur droit de communication, et, d'autre part ordonne aux enquêteurs de lever la saisie, briser les scellés établis et remettre les valeurs aux services douaniers,
- 3.- exécution des instructions du procureur par les enquêteurs qui, dans le cadre de la procédure incidente, dresse procès-verbal de bris de scellé et de levée de saisie avec remise des objets ou valeurs aux services douaniers,
- 4.- établissement par les services douaniers de leur propre procédure douanière et retenue des valeurs pour assurer la sûreté des pénalités ; ils peuvent également intervenir pour exercer leur droit de communication dans le dossier et faire bloquer les comptes bancaires des personnes impliquées.

<sup>6</sup> Les thèmes des ateliers étaient : les trafics locaux et le blanchiment induit par ces trafics ; la lutte contre le travail illégal et l'emploi étranger sans titre ; l'application pratique des dernières réformes pénales ; les meilleures pratiques et pistes d'évolution.

## **1.- LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES INTERVENUES POUR FACILITER LA MISE EN PLACE ET L'ACTION DES GIR**

Ces modifications sont prévues par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) d'une part, et par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI).

### **a) L'assouplissement des règles du secret professionnel**

La LOPSI, dans son article 5, a introduit une nouvelle dérogation au secret professionnel auquel sont astreints les agents du ministère de l'économie et des finances. Lors de l'adoption de cette disposition, il a été clairement précisé qu'elle avait pour objectif de faciliter l'action des GIR qui venaient d'être mis en place. Cependant, il est clair que son champ d'application est plus vaste et que l'ensemble des officiers ou agents de police judiciaire pourront en bénéficier.

De telles dérogations à la règle du secret professionnel existaient déjà au profit des autorités judiciaires et des agents exerçant sous leur contrôle.

En effet, l'article L. 141 A du Livre des procédures fiscales dispose que *« conformément à l'article 132-22 du code pénal, le procureur de la République, le juge d'instruction ou le tribunal saisi peuvent obtenir de l'administration la communication des renseignements utiles de nature financière ou fiscale, sans que puisse être opposée l'obligation au secret »*. En application de cet article, les officiers et agents de police judiciaire peuvent obtenir la communication de renseignements couverts par le secret fiscal. Cependant, cette transmission ne peut intervenir que sur instruction du procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction, véritables bénéficiaires de la dérogation.

Le nouveau dispositif, issu de l'article 5 de la LOPSI, codifié sous l'article L. 135 L du Livre des procédures fiscales, énonce que *« dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, doivent répondre aux demandes formulées par les officiers et agents de police judiciaire concernant les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret »*.

Cet article étend donc les possibilités de levée du secret, puisqu'il permet désormais aux OPJ et APJ de solliciter directement auprès des services du ministère la transmission de renseignements sans passer par l'intermédiaire d'une autorité judiciaire. Toutes les enquêtes ou investigations portant sur des faits qui constituent ou sont susceptibles de constituer une infraction pénale peuvent donner lieu à une demande de renseignements. La demande peut être effectuée quel que soit le stade de l'enquête.

À titre d'exemple, l'instruction du 6 février 2003, parue au *Bulletin officiel de la Comptabilité publique*, précise les conditions de mise en œuvre de cette disposition. « *Dans un souci de sécurité juridique, la demande de renseignements doit obligatoirement être formulées par écrit* ». Il est précisé que le document de réquisition habituellement utilisé par les services de police et de Gendarmerie est recevable. La demande, qui doit viser expressément l'article L. 135 L du Livre des procédures fiscales, peut être globale, en sollicitant la communication de « *tous renseignements et documents* », ou détaillée en ne portant que sur des informations précises. L'instruction précise que, dans ce cas, « *seuls les documents ou renseignements demandés devront être communiqués* » et qu'une « *nouvelle réquisition sera nécessaire pour obtenir des informations précises* ».

### **b) Le renforcement des pouvoirs des préfets**

L'émergence progressive du concept de « sécurité intérieure », le placement de la police et de la Gendarmerie sous le commandement opérationnel unique du ministre de l'Intérieur et la création des GIR ont nécessité une redéfinition des pouvoirs des préfets en matière de sécurité.

Dans ce but, l'article 2 de la LSI a modifié l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Désormais, le préfet est chargé d'animer et de coordonner l'ensemble du dispositif de « sécurité intérieure » et il n'est plus précisé que cette mission s'exerce « *sans préjudice des textes relatifs à la Gendarmerie* ». Les compétences du préfet à l'égard de la police et de la Gendarmerie sont dorénavant identiques en matière d'ordre public et de police administrative.

Par ailleurs, la liste des services participant aux missions de sécurité intérieure est élargie. Jusqu'à présent, n'était concernée que la seule direction de la douane et des droits indirects, et encore uniquement « *dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration* ». Cette restriction est supprimée et il désormais également fait référence aux services fiscaux, aux services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et aux directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que des agents de l'État chargés de la police, de la chasse et de la pêche maritime et fluviale.

Enfin, la façon dont les services de police et de Gendarmerie rendent compte de l'exercice de leurs missions est renforcée. Ils seront désormais redevables « *des résultats* » qu'ils obtiennent, traduisant cette « culture du résultat » que le ministre entend légitimement mettre en œuvre au sein des services de la sécurité intérieure.

L'article 2 de la LSI procède également à la reconnaissance du rôle des préfets de zone en matière d'ordre public. Cette évolution était rendue nécessaire, en particulier par le rapprochement police-Gendarmerie, puisque la recherche d'une meilleure coordination devait s'opérer à un échelon territorial fédérateur qui ne pouvait être que la zone de défense, qui correspond à la région de Gendarmerie. Le

rôle des préfets de zone en matière d'ordre public figure désormais dans la loi et ces derniers ont donc la charge de coordonner l'action des préfets de département, afin de prévenir ou de faire face à des événements troublant l'ordre public intéressant plusieurs d'entre eux.

### **c) L'élargissement des compétences territoriales des OPJ**

En modifiant les articles 15-1 et 18 du code de procédure pénale, l'article 8 de la LSI prévoit une extension de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire.

Jusqu'à présent, cette compétence était déterminée, sous réserve d'extensions possibles dans certaines circonstances, par la compétence des services dans lesquels ils exerçaient leurs fonctions habituelles, en sorte que de nombreux OPJ avaient une compétence inférieure au ressort d'un tribunal de grande instance. Ainsi, cette compétence pouvait couvrir l'ensemble du territoire national (par exemple pour les offices centraux de police judiciaire ou certaines brigades de recherche de la Gendarmerie), le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel ou parties de ceux-ci ( par exemple, pour les SRPJ ou les sections de recherche de la Gendarmerie) ou le ressort d'un ou plusieurs tribunaux de grande instance (TGI) ou partie de ceux-ci (par exemple, pour les sûretés départementales, le service de police urbaine des circonscriptions de sécurité publique ou les brigades de recherche de la Gendarmerie départementale).

Désormais, la compétence des services ou unités accueillant des OPJ s'exerce « *soit sur l'ensemble du territoire national, soit sur une ou plusieurs zones de défense, ou partie de celles-ci, soit sur l'ensemble d'un département* ». Ainsi, la compétence territoriale minimale passe d'une partie du ressort d'un TGI au département. Par ailleurs, le critère de référence ne sera plus fonction du découpage judiciaire ou de la répartition entre zones de police ou de Gendarmerie, mais de la carte administrative (zone de défense, département).

De plus, l'article 8 assouplit les conditions d'extension ponctuelle de ressort de compétence, en prévoyant que les OPJ « *mis temporairement à disposition d'un service autre que celui dans lequel ils sont affectés, ont la même compétence territoriale que celles des OPJ du service d'accueil* ». On mesure combien cette disposition est particulièrement adaptée aux GIR et facilitera les conditions de mobilisation de leurs « personnels ressources ».

Par ailleurs, le décret du 24 avril 2003 a créé 8 directions interrégionales de la police judiciaire (DIPJ), composées d'un ou plusieurs SRPJ. En vertu de l'article 2 de ce décret, le ressort territorial d'un SRPJ épouse alors celui de la DIPJ dont il relève.

## 2.- LES REFLEXIONS EN COURS POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ET L'ECONOMIE SOUTERRAINE

L'engagement de l'État dans la lutte contre toutes les formes de l'économie souterraine, dont témoigne entre autre la création des GIR, conduit les services impliqués dans cette lutte à s'interroger sur l'utilisation des armes que la législation met à leur disposition et sur les inflexions éventuelles que l'expérience concrète de la lutte contre les trafics pourrait justifier.

### a) Les améliorations susceptibles d'être apportées au code pénal

Les conditions de répression du délit de non justification de ressources sont au centre de ces réflexions que l'action des GIR a fait naître.

Inspirées de dispositions analogues fort anciennes en matière de lutte contre le proxénétisme, deux dispositions ont été introduites au sein du code pénal au cours des dernières années. D'une part, la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants a créé l'article 222-39-1 incriminant « *le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à l'une des activités réprimées par [la section consacrée au trafic de stupéfiants], ou avec plusieurs personnes se livrant à l'usage de stupéfiants* », délit communément baptisé « proxénétisme de la drogue ». D'autre part, la loi du 15 mai 2001 relatives aux nouvelles régulations économiques a créé un article 450-2-1 prévoyant un délit identique en cas de « *relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant aux activités [d'une association de malfaiteurs]* ».

Il s'avère que ces textes, même celui résultant de la loi de 1996, sont encore relativement méconnus des services d'enquête ou des magistrats. Il en résulte une absence d'investigations particulières et ciblées pour établir les éléments constitutifs de cette infraction, la rareté des poursuites fondées sur ce chef et donc la quasi absence de jurisprudence en la matière.

De ce point de vue, la création des GIR a modifié sensiblement la situation. Parce qu'elles institutionnalisent la coopération avec l'administration fiscale, essentielle pour établir les éléments constitutifs de ces délits, ces dispositions ont été plus fortement utilisées depuis un an. Comme on l'a vu précédemment, les GIR ont permis l'ouverture de 22 procédures fondées sur l'article 222-39-1 du code pénal.

C'est la raison pour laquelle, afin de renforcer la capacité de démantèlement des réseaux de l'économie souterraine, la Chancellerie met la dernière main à une « doctrine d'emploi » de ces dispositions, dont les éléments constitutifs (existence de relations habituelles, impossibilité de justifier de ressources correspondant à son train de vie) impliquent une conception autonome de ces délits et justifient de nouvelles méthodes d'enquête ainsi qu'un choix adapté et efficient des modalités de poursuites. Ainsi, l'ouverture d'une information judiciaire

distincte, consacrée à l'approche patrimoniale du trafic visé dans le dossier principal, permet de développer les investigations à caractère financier et patrimonial susceptibles de déboucher sur des faits de blanchiment et de permettre une confiscation générale du patrimoine des personnes mises en cause.

Votre Rapporteur se félicite de ces efforts pédagogiques, qui devraient permettre de renforcer l'efficacité des moyens juridiques existants. Pour autant, plusieurs de ses interlocuteurs se sont interrogés sur l'opportunité d'élargir le champ d'application de ces dispositions.

Dans son article déjà cité, le commissaire Friedman, chef du GIR des Yvelines, suggère de « *créer une incrimination nouvelle de proxénétisme de l'économie souterraine* ». Cette interrogation résulte du fait que « *les GIR n'ont pas tardé à découvrir les limites de leur action, notamment les difficultés liées aux transferts de fonds à destination de l'étranger* ». Le commissaire Friedman se demande, dès lors, s'il serait « *choquant de demander au citoyen de justifier la provenance de ses revenus lorsqu'une enquête a permis de déterminer qu'ils sont disproportionnés par rapport à son train de vie officiel* ». Il indique que cela permettrait « *de s'attaquer non seulement à des individus dont les signes extérieurs de richesse sont en décalage avec leurs revenus officiels, mais également à l'inverse, de s'attaquer à ceux particulièrement ingénieux qui ne laissent rien transparaître et amassent des fortunes qui sont recyclées sur notre territoire ou à l'étranger* ».

Cette proposition mérite d'être analysée et, au besoin affinée, l'auteur reconnaissant lui-même que le terme d'« économie souterraine » est trop vague pour figurer dans un texte de loi.

## **b) Les modifications susceptibles d'être apportées au code général des impôts**

On connaît parfaitement la situation prévalant dans certains quartiers sensibles : leurs habitants sont légitimement indignés de voir des délinquants notoires, sans travail et sans ressources connues (quand ils ne bénéficient pas du RMI...), rouler en voitures sportives, flambant neuves.

La lutte contre l'économie souterraine passe donc par la capacité de l'État de frapper les délinquants « là où ça fait mal », c'est-à-dire dans leur patrimoine. C'est pourquoi l'expérience acquise en ce domaine plaide également pour un renforcement des dispositions pertinentes du code général des impôts.

Plusieurs des interlocuteurs de votre Rapporteur ont, en particulier, évoqué l'application du régime simplifié d'imposition des entreprises, en particulier le régime dit de la « micro-entreprise », et la taxation d'un contribuable sur une base forfaitaire à partir des éléments de son train de vie.

*- le régime d'imposition des entreprises*

Le régime simplifié d'imposition s'applique de droit aux entreprises dont le chiffre d'affaires ou les recettes n'excèdent pas les seuils prévus par l'article 302 *septies* A du code général des impôts (soit 763 000 euros pour les ventes et 230 000 euros pour les prestations de services). En outre, il s'applique, sur option de leur part, aux entreprises placées sous le régime de la micro-entreprise (c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires ou les recettes restent en-deçà des limites fixées par l'article 293 B du même code, soit 76 300 euros pour les ventes et 27 000 euros pour les prestations de services).

Si, en matière d'imposition des résultats (à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés), ce régime simplifié ne présente que peu de différences par rapport au régime du bénéfice réel en ce qui concerne la périodicité de la déclaration de résultats (annuelle dans tous les cas) ou de détermination du résultat fiscal, il n'en va pas de même en matière de TVA.

En effet, les obligations déclaratives des redevables relevant de ce régime simplifié sont, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999, limitées à la souscription d'une déclaration annuelle, alors que les redevables de la TVA doivent en principe, souscrire une déclaration mensuelle ou trimestrielle. L'obligation de dépôt en cours d'année de déclarations abrégées a été supprimée et les acomptes désormais acquittés au titre de cette même période ne sont en aucun cas assimilables à une déclaration. Dès lors, l'administration ne peut vérifier la TVA due au titre d'un exercice en cours qu'après l'expiration du délai de dépôt de la déclaration annuelle soit, au plus tôt, dans le courant du mois d'avril de l'année suivante.

Par ailleurs, afin d'alléger les obligations des très petites entreprises, le régime de la franchise en base dispense les micro-entreprises, sauf option pour le paiement de la TVA, de la déclaration et du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il apparaît que ces simplifications sont justifiées pour des entreprises de bonne foi mais constituent un frein important pour le contrôle des activités occultes.

Or, la lutte contre l'économie souterraine, qui constitue la mission essentielle des GIR, est naturellement l'occasion de mettre au jour des activités illégales donc clandestines. Votre Rapporteur a pu ainsi constater que les GIR traitaient de nombreuses affaires de recel et de revente de biens volés, au premier rang desquelles naturellement le trafic de véhicules volés.

Afin de sanctionner plus efficacement les activités occultes, il serait opportun de retirer le bénéfice du régime simplifié aux contribuables exerçant une telle activité et de les soumettre au régime réel d'imposition et à toutes les obligations déclaratives qui y sont attachées.

La notion d'« activité occulte » recouvre notamment les activités exercées de manière clandestine, qu'elles revêtent ou non un caractère licite. Au sens de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, une activité est occulte lorsque la contribuable n'a jamais porté à la connaissance de l'administration l'exercice de cette activité. Il en est ainsi lorsqu'il n'a ni fait connaître son activité à un centre de

formalité des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce, ni souscrit les déclarations fiscales qui lui incombent, ces deux conditions étant cumulatives. Il convient de rappeler que, en vertu de l'article 1728 du code général des impôts, lorsque l'administration découvre qu'un contribuable exerce une activité occulte, les droits mis à sa charge sont assortis, outre un intérêt de retard, d'une majoration de 80 % (si l'infraction est commise à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000).

En retirant le bénéfice du régime simplifié aux contribuables qui ne se sont pas fait connaître auparavant de l'administration, celle-ci serait alors en mesure de contrôler, de liquider et de mettre en recouvrement sans délai la TVA due à raison des activités clandestines, sans attendre la date limite de dépôt de la déclaration annuelle au risque de voir les intéressés disparaître dans la nature. Une telle réforme permettrait donc, tout en préservant les intérêts du Trésor, de sanctionner plus efficacement ceux qui se livrent à des activités illicites, et donc occultes.

*- la taxation sur base forfaitaire*

L'article 168 du code général des impôts permet, en cas de disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus déclarés, la taxation d'un contribuable sur une base forfaitaire à partir des éléments de son train de vie. Mais, plusieurs des conditions exigées limitent l'application de ce texte au contexte particulier de la lutte contre l'économie souterraine :

- le revenu reconstitué doit atteindre un minimum de 49 527 euros ;
- il doit exister une disproportion marquée d'au moins un tiers entre le revenu déclaré et la base reconstituée à partir des éléments du train de vie ;
- cette disproportion doit exister sur l'année de la taxation et l'année antérieure.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, la première condition constitue l'obstacle principal à l'application de l'article 168. La somme forfaitaire de 49 527 euros s'avère très difficile à atteindre puisque, dans le contexte des zones sensibles, deux seuls éléments sont susceptibles d'être pris en compte, à savoir la valeur locative cadastrale de la résidence principale et la valeur des véhicules utilisés. Or, même si les véhicules les plus prisés par les personnes sur lesquelles les GIR enquêtent sont surtout des voitures sportives, leur valeur reste cependant largement inférieure à ce seuil minimum. De plus, au contraire des motos, la base forfaitaire de la voiture ne correspond pas à la valeur intégrale du véhicule neuf. En effet, seuls 75 % de cette valeur à neuf sont pris en compte et il est prévu en outre un abattement de 20 % après un an d'usage et un abattement supplémentaire de 10 % par année d'usage pendant les quatre années suivantes.

Dès lors, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de modifier l'article 168 du code général des impôts. D'une part, le seuil minimum relatif à la base forfaitaire pourrait être abaissé, par exemple à 40 000 €. D'autre part, les conditions de prise en compte de la valeur de la voiture pourraient également être

revues, en les alignant sur celles applicables aux motos (intégralité de la valeur à neuf et abattement de 50 % après trois ans d'usage seulement).

### **III.- DES INFLEXIONS NECESSAIRES**

Avec une seule année d'existence, le recul manque pour analyser, sous tous ses aspects, l'apport des GIR à la lutte contre la délinquance. Pourtant, au-delà de premiers résultats remarquables, il est possible d'ouvrir quelques pistes de réflexion susceptibles de déboucher sur quelques inflexions favorables à une structure qui a rapidement trouvé sa place dans le dispositif de sécurité.

#### **A.- L'ACTION DES GIR DOIT ETRE RENFORCEE EN MATIERE DE POLICE ADMINISTRATIVE**

Dès l'origine, les GIR n'ont pas été conçus comme des services de police judiciaire supplémentaires. D'ailleurs, les articles R. 15-18 et suivants du code de procédure pénale – qui, en application de l'article 15-1 du même code, énumèrent les services ou unités dans lesquels sont affectés des officiers ou agents de police judiciaire – n'ont pas été modifiés pour y faire figurer la structure nouvelle<sup>7</sup>. On l'a vu, les GIR ont été créés par une circulaire interministérielle.

La procédure choisie se justifie pleinement. D'une part, les GIR font l'objet d'un co-pilotage confié à l'autorité administrative et à l'autorité judiciaire, toutes deux placées sur un pied d'égalité. D'autre part, leur action ne saurait se réduire à une simple mission de police judiciaire, leur caractère interministériel étant de nature à en faire également un outil efficace de police administrative.

Il est vrai que les expériences antérieures<sup>8</sup> et les conditions dans lesquelles ils ont été mis en place sont, sans conteste, à l'origine d'un certain tropisme judiciaire des GIR.

Les caractéristiques des GIR conduisent à privilégier l'action judiciaire. D'une part, le fait qu'ils soient administrativement rattachés à un service de police judiciaire (SRPJ ou service de recherche de la Gendarmerie) en témoigne. D'autre part, la carrière administrative antérieure des policiers et des gendarmes désignés au sein des UOC et le fait qu'ils disposent tous, à l'exception du policier issu des Renseignements généraux, de l'habilitation d'OPJ jouent dans le même sens. Enfin, on ne peut nier que la mission générale assignée aux GIR, « *la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisées qui l'accompagnent* », relève en large part de l'action judiciaire et débouche tout naturellement sur la répression pénale.

---

<sup>7</sup> Cette absence de décret est d'ailleurs à l'origine de deux recours devant le Conseil d'État en annulation contre cette circulaire, formé par le Syndicat de la magistrature et la fédération CGT-Police

<sup>8</sup> S'agissant des actions ciblées, les termes de la circulaire interministérielle du 5 septembre 2001 étaient éclairants : les procureurs étaient invités à veiller à ce que les actions des services d'enquête « reçoivent une réponse judiciaire effective », celle-ci devant être inscrite « dans la continuité de l'action publique et conforter les opérations des services répressifs ».

Pour autant, cantonner les GIR à cette seule dimension judiciaire risquerait de se priver d'une partie des avantages que revêt la création d'une structure interministérielle permanente.

D'ailleurs, la circulaire du 22 mai 2002 ne place qu'en second rang l'utilisation des GIR par un SRPJ ou une section de recherche de la Gendarmerie. L'utilisation normale est la mise à disposition d'un directeur départemental de la sécurité publique ou d'un commandant de groupement de Gendarmerie « *sur un secteur géographique et des objectifs déterminés* ».

Bien entendu, la présence au sein même des UOC de fonctionnaires des services fiscaux ou des Douanes a permis que la mise en oeuvre de procédures fiscales ou douanières devienne un réflexe quasi naturel des GIR. Il n'est pas sûr, et votre Rapporteur le regrette, qu'il en aille tout à fait de même en ce qui concerne tout ce qui relève de la police administrative.

On connaît la distinction théorique entre ces deux formes de police. La police judiciaire a un but répressif, puisqu'elle vise à rechercher les auteurs d'une infraction déterminée et à les déférer aux tribunaux. La police administrative, quant à elle, a un but préventif et elle a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public et de contrôle et de surveillance générales. Dans les faits, la distinction est plus difficile, ne serait ce que parce que de nombreuses législations ou réglementations relevant de la police administrative sanctionnent pénalement certains manquements.

Dans cet esprit, de nombreux GIR mènent des investigations et interviennent dans des opérations de contrôle du respect de la réglementation dans un certain nombre de secteurs sensibles (exploitation de jeux de hasard, contrôle des discothèques, des débits de boisson ou des commerces alimentaires par exemple). Cela est particulièrement le cas pour les GIR d'Ile-de-France, qui ont ainsi été orientés sur des domaines négligés par les services traditionnels. On l'a vu, le GIR des Yvelines s'est ainsi fortement impliqué dans le contrôle des sociétés de gardiennage ou de sécurité privée, soumises à une législation particulière. Il s'est également impliqué dans le domaine du respect des règles de l'urbanisme dans les zones de délinquance itinérante.

En ce domaine, les GIR de province apparaissent quelque peu en retrait. Cependant, votre Rapporteur a pu observer que les préfets de région ont bien compris l'appui que pouvait apporter une structure telle que les GIR dans l'exercice de leurs prérogatives de police administrative. Ainsi, la préfète de la région Bretagne a-t-elle plaidé en ce sens au cours du comité de pilotage du GIR de Bretagne, auquel votre Rapporteur a assisté. D'ailleurs, parmi les priorités assignées au GIR de Bretagne dès sa création, figure, à côté de sujets relevant à l'évidence de la police judiciaire (trafic de stupéfiants, filières organisées de vols de véhicules ou réseaux de proxénétisme), la question des rave-parties, particulièrement sensible dans cette région, qui ressort davantage de la police administrative.

On constate que les préfets de département sont également demandeurs d'interventions du GIR en ce domaine. Ainsi, la préfète des Côtes-d'Armor a officiellement saisi la préfète de région et le procureur général du dossier de l'implantation de nombreux ressortissants géorgiens dans son département. De même, le préfet de l'Oise souhaite obtenir l'appui du GIR de Picardie pour soutenir ses services dans leurs tâches de contrôles administratifs dans certaines zones sensibles.

À cet égard, il importe que les GIR interviennent effectivement dans l'ensemble des départements de leur région. Lors de sa visite, votre Rapporteur a pu, en effet, constater que le GIR de Bretagne n'avait encore mené aucune action dans le Morbihan ou que le GIR de Picardie n'était intervenu qu'une seule fois (sur 22 dossiers en cours ou terminés) dans l'Aisne. La part prépondérante occupée par le département chef-lieu de région était sans doute inévitable au cours des premiers temps d'existence des GIR. Puisque les GIR sont aujourd'hui parfaitement inscrits dans le paysage administratif de la sécurité intérieure, un rééquilibrage de leurs interventions entre tous les départements est souhaitable.

Une plus grande implication des GIR dans l'exercice de la police administrative est donc souhaitable. En effet, l'efficacité de la réponse administrative est, dans certains cas, loin d'être négligeable. Face au caractère parfois aléatoire de la réponse pénale (difficultés de constituer des dossiers totalement « bouclés », délais de procédure et incertitude quant au quantum des peines finalement prononcées), la procédure administrative permet de prendre des mesures à l'efficacité quasi immédiate. Ainsi, il est clair que la fermeture, même temporaire, d'une discothèque ou d'un restaurant peut conduire à sa disparition pure et simple.

## **B.- LES GIR DOIVENT SE CONCENTRER SUR LES OBJECTIFS NEGLIGES PAR LES AUTRES SERVICES**

Les GIR ne constituent donc pas de nouveaux services de police judiciaire et ne disposent pas d'une autonomie répressive. Comme l'indique le commissaire Friedman, chef du GIR des Yvelines, *« ils ne trouvent leur légitimité que par le travail en partenariat avec les autres services, travail qui s'effectue en amont par une analyse du renseignement et en aval par une co-saisine avec un service d'enquête ou, à défaut, par une assistance »*.

Au-delà de cette obligation de partenariat, il apparaît nécessaire de définir avec précision les missions et objectifs assignés aux GIR, en mettant en place une certaine spécialisation, évitant ainsi une trop grande dispersion qui menacerait l'efficacité de la structure.

Cette indispensable spécialisation découle d'abord de la taille très réduite des UOC. Variant entre 6 et 10 personnes selon les régions, elles ne peuvent, à l'évidence, mener de front que deux ou trois affaires simultanément. Elle s'impose également par le souci, présent dans chaque région, de ne pas désorganiser et gêner

le fonctionnement normal des services partenaires par une mobilisation trop longue des « personnels ressources ».

Cette spécialisation est d'autant plus nécessaire qu'il existe des types de délinquance rarement traités par les services habituels de police et de Gendarmerie, soit parce que ceux-ci estiment ne pas disposer d'une compétence technique suffisante, soit plus fréquemment par manque de moyens ou de temps. Se trouvent ainsi négligées, comme le relève le commissaire Friedman, les *« affaires trop complexes ou trop coûteuses en personnel pour être traitées efficacement par les services locaux, mais pas assez pour être traitées par les services spécialisés, sauf rares exceptions »*.

Ce constat est largement partagé sur le terrain. Les policiers et gendarmes des UOC rencontrés ont rappelé à votre Rapporteur que les services « classiques » auxquels ils appartenaient précédemment étaient largement accaparés par l'urgence et le travail quotidien. Dès lors, il leur était difficile de se consacrer à des enquêtes demandant à la fois une certaine technicité et s'inscrivant dans le moyen terme.

Cette capacité de fournir un renfort ponctuel est l'une des raisons essentielles qui ont conduit à la création des GIR. Il s'agit donc d'une modalité tout à fait naturelle de leur mise en œuvre. Cependant, il convient d'éviter que les services « classiques » ne voient, en eux, qu'un moyen commode d'obtenir ponctuellement des effectifs supplémentaires.

Dans les trois régions visitées, votre Rapporteur a constaté que ce risque était tout à fait pris en compte par les responsables des GIR qui lui ont tous affirmé qu'ils n'entendaient pas faire du GIR une simple force d'appoint sur laquelle les services « classiques » se déchargeraient d'une partie des tâches qui leur incombent.

Cette vigilance implique qu'un équilibre soit assuré entre les affaires traitées par le GIR de sa propre initiative et celles pour lesquelles il est saisi par un service « classique ».

L'action d'initiative est conforme à la logique de l'organisation du GIR telle qu'elle résulte de la circulaire. Son action doit, en effet, s'intégrer dans des objectifs définis d'un commun accord entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. D'une certaine manière, la mise en œuvre du GIR devrait se rapprocher du schéma ci-après :

- les conférences départementales de sécurité, ou les comités de pilotage des GIR, déterminent les objectifs généraux assignés aux GIR, s'intégrant dans la mission plus générale de lutte contre l'économie souterraine,
- le traitement par l'UOC du GIR de la masse de renseignements émanant des administrations partenaires permet de traduire ces objectifs généraux en actions ciblées,

- enfin, celle-ci choisit la ou les procédures supports et détermine le ou les services auxquels le GIR sera amené à prêter son concours.

**Erreur ! Liaison incorrecte.**

La doctrine d'action du GIR des Yvelines apparaît donc tout à fait conforme à un tel schéma. Il y est écrit que, d'une part, « *le GIR a pour mission prioritaire de travailler d'initiative sur la délinquance liées à l'économie souterraine dans des territoires et des quartiers particulièrement touchés par ce phénomène* », d'autre part que s'il « *peut être mobilisé dans l'urgence dans le cadre d'opérations sur la voie publique nécessitant de réunir l'ensemble des moyens répressifs des services de l'État (...), il est exclu que le GIR soit systématiquement sollicité en cas d'opérations menées sur la voie publique sous peine de limiter son potentiel d'action et de banaliser le pouvoir symbolique de son intervention* ». Enfin, cette doctrine d'emploi précise que « *le GIR n'a pas vocation à servir de courroie de transmission entre les services d'enquête et les autres services répressifs de l'État dans le cadre du traitement des procédures* ».

Le travail d'initiative du GIR ne saurait naturellement conduire à exclure le concours du GIR à des enquêtes menées par les services classiques. Il faut, en effet, maintenir la possibilité, pour l'autorité judiciaire ou pour ces services classiques, de faire appel au GIR lorsqu'ils s'aperçoivent que l'enquête qu'ils mènent exige, à la fois, une durée dépassant sensiblement celle des enquêtes qu'ils peuvent mener ou une technicité et une approche particulières. Dans ce cadre, le GIR constitue un renfort ponctuel d'OPJ et apporte un savoir-faire précieux découlant de son caractère interministériel.

Cependant, il convient que l'autorité administrative et l'autorité judiciaire d'une part, et les responsables des GIR d'autre part, s'assurent que ces demandes de concours s'inscrivent bien dans le cadre des objectifs généraux assignés aux GIR.

À cet égard, la mise en évidence du délit de « proxénétisme de la drogue » est exemplaire des enquêtes pour lesquelles le GIR est particulièrement adapté. Rappelons qu'il s'agit d'incriminer les personnes qui, côtoyant des trafiquants ou des malfaiteurs, profitent des fonds générés par leur activité délictueuse sans s'y compromettre eux-mêmes. Les éléments constitutifs de ce délit sont doubles, d'une part l'existence de « *relations habituelles* » avec un ou plusieurs trafiquants ou malfaiteurs et, d'autre part, l'impossibilité de justifier les ressources correspondant à son train de vie. La mise en évidence de relations habituelles avec des trafiquants est clairement un travail avant tout policier. La recherche des éléments relatifs aux ressources et au train de vie dépasse ce cadre et requiert des modes d'investigation pour lesquels les services fiscaux sont, à l'évidence, mieux armés.

## **C.- LA COLLABORATION AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS DOIT ETRE RENFORCEE**

La dimension interministérielle est au cœur de la démarche qui a conduit à la mise en place des GIR. Elle s'incarne d'abord dans la liste des administrations apportant leur contribution aux GIR, soit au sein de l'UOC, soit au sein du vivier des « personnels ressources ».

Globalement, cette collaboration s'est organisée de manière satisfaisante sous ces deux aspects. Cependant, il apparaît qu'il reste une ambiguïté à lever et un domaine d'intervention à approfondir.

### **1) LES RELATIONS ENTRE LES GIR ET LES RENSEIGNEMENTS GENERAUX DOIVENT ETRE REPENSEES**

L'ambiguïté concerne la situation des Renseignements généraux au sein des GIR. Le principe retenu à l'origine est celui de la présence d'un policier de cette direction au sein de chaque UOC sur le contingent police de celle-ci. Or, la désignation de ce fonctionnaire s'est révélée partout difficile en l'absence de toute candidature spontanée des intéressés.

Votre Rapporteur ne peut manquer de s'interroger sur l'origine de ce malaise, que le directeur central des renseignements généraux n'a pas nié.

Pourtant, il est difficile de contester l'appui que cette administration est susceptible d'apporter à une structure dévolue à la lutte contre l'économie souterraine telle que le GIR. À cet égard, la direction régionale des Renseignements généraux de Bretagne a établi, en octobre 2002, sous son timbre et celui du GIR de Bretagne, un document présentant le rôle qu'elle peut jouer dans la lutte contre l'insécurité. Son sous-titre est particulièrement éclairant : « *la recherche opérationnelle du renseignement, préalable indispensable à une action répressive déterminée* ».

Ce document constate que la présence des Renseignements généraux au sein des UOC s'explique avant tout par « *la longue expérience du service (...) dans la lutte contre la violence urbaine ou contre le développement de l'économie souterraine* », rappelant que cette administration dispose d'atouts majeurs grâce à « *un fort potentiel en matière de recueil du renseignement, que ce soit au travers du recrutement de sources humaines, de la surveillance technique ou de son propre potentiel humain* ». L'action des Renseignements généraux au sein des GIR est justifiée par le fait que « *la collecte de renseignements sur les délinquants pour la petite criminalité répétitive de quartier doit être effectuée selon les mêmes méthodes que celles qu'on emploie pour des faits plus graves (surveillances, recours à des informateurs, etc...)* ». Ainsi, « *considérée comme une tâche quotidienne et banale, elle doit permettre aux services de police d'avoir une connaissance pointue des délinquants et de leurs habitudes* ». Enfin, l'action du service au sein des GIR devrait permettre de surmonter le fait que « *la réponse pénale aux renseignements fournis par [les Renseignements généraux] faisait souvent défaut* ».

D'un point de vue pratique, ce document établit un véritable plan de travail, assorti d'un calendrier prévisionnel, pour la direction régionale et son représentant au sein du GIR, pour effectuer un « *état des lieux (urbain, périurbain et rural)* », pour rechercher le renseignement d'abord, « *pour détecter des objectifs* » ensuite. Il est enfin précisé que le fonctionnaire des Renseignements généraux au sein de l'UOC est « *l'interlocuteur privilégié* » des « *personnels ressources* » de son service.

Force est de reconnaître que ce schéma idéal a du mal à être mis en œuvre dans les GIR. Interrogé par votre Rapporteur, M. Yves Bertrand, directeur central des Renseignements généraux, s'interrogeait sur le rôle que peuvent jouer les fonctionnaires de son service « *dès lors que l'on rentre dans le cadre d'une procédure judiciaire* ». Se déclarant hostile d'une manière générale à la « *judiciarisation du renseignement* », il considère, en effet, que le renseignement « *doit rester dans le cadre de la police administrative* ».

Il apparaît que les fonctionnaires des Renseignements généraux nommés au sein des UOC ont du mal à trouver leur place. De plus, moins d'un an après la mise en place de l'UOC, certains ont déjà demandé leur réintégration dans leur administration d'origine.

Il faut noter que, à quelque trois ou quatre exceptions près, ces fonctionnaires sont les seuls policiers et gendarmes des UOC à ne pas disposer de la qualification d'OPJ. Il faut rappeler que, traditionnellement, le choix des servir au sein des Renseignements généraux trouve souvent son origine dans le faible attrait éprouvé par les intéressés à l'égard des exigences procédurales de l'action de police judiciaire. Toujours est-il que cette situation les empêche, bien évidemment, de prendre toute leur part, à l'instar de leurs camarades, aux différentes étapes des procédures judiciaires qui constituent une large part du travail des UOC. Cela a pour effet d'amputer les capacités opérationnelles des UOC et explique le positionnement délicat du fonctionnaire des Renseignements généraux.

Plus grave, il apparaît que le représentant des Renseignements généraux au sein de l'UOC perd progressivement ses liens avec son ancien service ou avec ses anciennes sources de renseignements. Cette coupure progressive réduit d'autant l'efficacité de l'action de renseignement, au sens strict, qu'il est capable de mener au profit du GIR. De plus, l'efficacité des Renseignements généraux suppose une spécialisation de leurs fonctionnaires sur des thématiques précises. Or, le policier nommé au sein de l'UOC ne peut conserver cette spécialisation et il est contraint de devenir, peu à peu, un « *généraliste du renseignement* », dont l'efficacité est moindre. Par ailleurs, non seulement son apport réel au GIR apparaît limité, mais son service d'origine voit ses capacités de recherche du renseignement dans le secteur qu'il suivait disparaître.

Une réflexion doit donc être engagée sur le positionnement optimal des Renseignements généraux par rapport aux GIR. Ceux-ci ne peuvent évidemment se passer du renseignement d'origine policière. Ils le peuvent d'autant moins qu'il convient de renforcer, dans l'action des GIR, la place de la police administrative qui

est leur domaine d'élection. Une interface entre les deux services est donc indispensable. Faut-il pour autant qu'elle siège au sein même de l'UOC ? Pourquoi ne pas envisager de la placer au sein des « personnels ressources » du GIR. Il faudrait, sans doute, concevoir, dans ce cas, des modalités particulières, différentes de celles relatives aux « personnels ressources » des autres administrations. En effet, les besoins du GIR, en ce domaine, sont quantitativement plus importants et supposent donc une mobilisation des Renseignements généraux plus fréquente et plus intense.

## **2) LA COLLABORATION DES GIR AVEC LES AUTRES PARTENAIRES DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL DOIT ÊTRE RENFORCÉE**

L'expérience acquise de la première année d'existence des GIR montre également la nécessité de renforcer la collaboration entre les GIR et les autres administrations compétentes en matière de lutte contre le travail illégal ou dissimulé.<sup>9</sup>

La lutte contre le travail illégal répond d'abord à des enjeux économiques et sociaux évidents (défense de l'emploi, de la protection sociale des salariés et sauvegarde de leur statut ; équilibre financier des organismes de protection sociale ; garantie d'une saine concurrence entre les entreprises ; maîtrise des flux de main-d'œuvre étrangère et lutte contre les réseaux qui facilitent l'immigration irrégulière ; application des normes européennes et internationales). Elle est, depuis de nombreuses années, élaborée et mise en œuvre dans le cadre d'une coordination interministérielle spécifique, tant au niveau national (avec un comité interministériel, une commission nationale et la Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal – DILTI) que départemental.

Ainsi, les commissions départementales de lutte contre le travail illégal associent tous les acteurs locaux, représentants des pouvoirs publics comme des organisations professionnelles. Elles élaborent le programme de prévention et de lutte contre le travail illégal à partir des orientations nationales et de la connaissance des particularités du contexte local. Les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) réunissent les corps de contrôle habilités et assurent la coordination interministérielle de l'action. Leur secrétaire permanent est la mémoire des opérations de contrôle programmées : il facilite la circulation de l'information entre les agents, apporte son concours technique et organise la coordination des opérations de contrôle, informe les services des suites pénales, civiles et administratives réservées aux affaires, favorise la mise en œuvre de la solidarité financière par les organismes de recouvrement et assure le suivi statistique des procédures sous le contrôle des parquets.

---

<sup>9</sup> *Le travail illégal est une notion générique désignant un ensemble d'infractions à l'ordre public, économique et social renvoyant à une incrimination précisément établie par le code du travail. Ces infractions sont notamment le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main d'œuvre, l'emploi direct ou indirect d'un étranger dépourvu de titre de travail, le détournement des règles organisant le travail temporaire, le placement payant, l'emploi non déclaré d'un salarié par un particulier, le cumul d'emplois et la fraude aux revenus de remplacement. Le travail dissimulé, intitulé « travail clandestin » antérieurement à la loi du 11 mars 1997, recouvre la dissimulation d'activités économiques d'une part, la dissimulation de salariés d'autre part.*

Le phénomène du travail dissimulé n'est évident pas étranger au domaine de la lutte contre l'économie souterraine, mission originelle des GIR. C'est pourquoi des voix se font entendre pour renforcer les liens entre les GIR et les COLTI. Ainsi, le commissaire Friedman, chef du GIR des Yvelines, regrette que « *rare sont les chefs de GIR à siéger [au sein des COLTI] à l'heure actuelle, alors que les deux structures regroupent quasiment les mêmes partenaires* ». Il estime que la participation du GIR aux travaux des comités permettrait, outre un échange d'informations dans des domaines parfois liés, aux GIR d'intervenir dans le cadre d'opérations ou d'actions dirigées ou animées par le COLTI.

Cette question a été abordée lors de la réunion qui s'est tenue à Gif-sur-Yvette en juin 2003 à l'occasion du premier anniversaire de la création des GIR. Le sujet a même fait l'objet d'un atelier spécifique, intitulé « *la lutte contre le travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre* ». L'objectif assigné aux participants était de « *délimiter les contours d'une action commune et d'envisager certaines formes de mutualisation des moyens et des objectifs* ».

Ce nécessaire rapprochement suppose évidemment que les administrations partenaires jouent le jeu d'une collaboration loyale et efficace. Force est de constater que l'attitude spontanée des URSSAF et des services de l'inspection du travail, partenaires essentiels dans cette démarche, est différente.

En tant que tels, les URSSAF ne sont jamais cités dans la circulaire du 22 mai 2002. Ils ne figurent donc pas parmi les services et administrations ayant à fournir des « *personnels ressources* » aux GIR. Cependant, votre Rapporteur a pu le constater dans les Yvelines, leurs directeurs départementaux participent parfois aux réunions des comités de pilotage des GIR. Il s'agit, sans nul doute, d'une initiative judicieuse, qui gagnerait à être généralisée. Il faut dire que la culture des URSSAF et l'enjeu financier que le travail dissimulé représente pour les organismes de sécurité sociale, font qu'ils n'éprouvent guère de difficultés pour participer, si peu que ce soit, à l'animation des GIR.

Il n'en va, semble-t-il, pas de même en ce qui concerne les services des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en général, et de l'inspection du travail en particulier. Pourtant, la circulaire du 22 mai les mentionne expressément parmi les services appelés à désigner des « *personnels ressources* ».

Il apparaît que, jusqu'à présent, l'appel aux « *personnels ressources* » issus des services départementaux du travail est exceptionnel. Il est difficile de déterminer si cette situation résulte de la nature des opérations menées par les GIR ou si elle témoigne d'une réticence particulière de ces services à s'impliquer dans des actions du type de celles menées par les GIR.

Votre Rapporteur ne peut que s'interroger sur le sens à donner aux propos tenus par le directeur régional du travail de Picardie, lors d'une réunion organisée à la préfecture de la Somme. Même s'il estimait que l'intervention d'inspecteurs du travail à l'appel du GIR ne devrait pas poser de « *difficultés*

*particulières* », il n'a pas manqué de mettre en garde à propos des « *différences de cultures* » entre services. Ce particularisme culturel résulte d'abord d'une réticence persistante à mener des actions conjointes avec des services de police ou de Gendarmerie. Il découle également du fait que le salarié est considéré comme la première victime de la dissimulation de son travail. Il est vrai que, selon le code du travail, ce délit ne peut être relevé à l'encontre du salarié non déclaré par son employeur et qu'il ne peut en être tenu pour responsable ou co-responsable.

Ainsi, par exemple, en cas de démantèlement d'un atelier clandestin, le policier y verra d'abord le coup porté au donneur d'ordre et à un acteur de l'économie souterraine, là où l'inspecteur du travail considèrera d'abord des personnes privées de travail.

De telles attitudes doivent être dépassées. Il est indispensable que les services départementaux du travail puissent être mobilisés, au même titre que les autres et dans les mêmes conditions, en faveur des actions menées par les GIR, lorsque celles-ci touchent à la lutte contre le travail illégal. Si elles ne le sont déjà, les instructions ministérielles en ce sens doivent être parfaitement claires.

## CONCLUSION

La logique qui a présidé à la création des GIR s'inscrit parfaitement dans l'indispensable réforme de l'État. En effet, elle ne relève pas de la réponse classique, typiquement française, qui consiste à lier priorités nouvelles et structures supplémentaires. Même si le contexte créé par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n'est certes pas défavorable à terme, la création des GIR n'a pas consisté en une allocation de moyens nouveaux. Ces structures nouvelles ont vocation à permettre une utilisation optimale des moyens existants, tant au sein des services de sécurité intérieure (police et Gendarmerie) que dans les autres administrations partenaires (notamment celles relevant du ministère de l'Économie et des finances).

La rapidité et les conditions dans lesquelles les GIR ont été mis en place et ont commencé à fonctionner prouvent que nos administrations peuvent faire preuve de capacités d'évolution tout à fait remarquables, pour peu que l'impulsion politique soit déterminée.

De ce point de vue, les GIR constituent un exemple qui pourrait faire école dans l'ensemble de l'appareil étatique, même hors du champ de la sécurité intérieure.

Les premiers résultats constatés confirment que les GIR constituent des structures parfaitement adaptées à l'objectif qui leur a été assigné, à savoir la lutte contre l'économie souterraine et les phénomènes de délinquance qu'elle suscite. Cette délinquance moyenne, souvent commise en bande organisée, constitue, en effet, la délinquance à laquelle nos concitoyens sont le plus sensibles, car c'est celle qu'ils sont amenés à affronter ou à rencontrer dans leur vie quotidienne.

Si le bilan des GIR après une année d'existence est très largement positif, certaines inflexions apparaissent souhaitables. D'une part, un rééquilibrage de l'action des GIR au profit d'actions relevant de la police administrative est nécessaire, pour tirer tout le parti possible de leur caractère interministériel. D'autre part, les premiers enseignements dégagés de leur activité justifient un certain nombre d'évolutions législatives, en matière pénale (notamment en allant au bout de la logique déjà largement engagée grâce au délit dit de « proxénétisme de la drogue » en visant l'ensemble des activités relevant de l'économie souterraine) comme en matière fiscale (notamment en renforçant les moyens juridiques à la disposition de l'administration fiscale en matière de taxation d'office ou d'imposition des activités occultes).



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 1<sup>er</sup> octobre 2003, la commission des Finances a examiné, en application de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information sur **les groupes d'intervention régionaux (GIR)**.

Après que **votre Rapporteur** ait présenté les grandes lignes de son rapport d'information, plusieurs commissaires sont intervenus.

Après avoir salué le travail fouillé du Rapporteur, **le Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur le point de savoir si les GIR étaient intervenus en matière de filières de mariages blancs.

Évoquant les résultats chiffrés figurant dans le rapport, **M. Nicolas Perruchot** a demandé si des statistiques par département étaient disponibles. En outre, il s'est étonné de la faiblesse de l'activité du GIR de Corse, notamment en ce qui concerne le nombre des personnes gardées à vue ou écrouées, nombre très largement inférieur à ceux des autres régions. Il s'est également ému de ce que les maires soient totalement absents du processus de pilotage des GIR et s'est interrogé sur les moyens susceptibles de renforcer l'implication des élus dans l'action de ces services.

**M. Denis Merville** a estimé que la création des GIR avait permis une utilisation plus efficace des moyens des administrations publiques engagés dans la lutte contre l'économie souterraine. S'agissant des propositions de nature fiscale faites par le Rapporteur, il s'est interrogé sur les conséquences que pourrait avoir un élargissement du champ de l'article 168 du code général des impôts, jugeant que celui-ci pourrait alors s'appliquer trop aisément à des citoyens de bonne foi.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est interrogé sur la pertinence des chiffres utilisés pour mesurer l'action des GIR. Les chiffres des personnes gardées à vue ou écrouées ne semblent guère significatifs, tant il est vrai qu'ils pourraient inciter les services à privilégier des opérations spectaculaires au détriment d'enquêtes plus fouillées permettant de remonter les filières. Il a en outre estimé que la question de l'accès aux fichiers des diverses administrations est un sujet particulièrement sensible, tant les méthodes de celles-ci sont très variables, comme le montre l'exemple des douanes. Ainsi, la question des suites à donner aux dénonciations anonymes est-elle posée. Il a jugé que, en se focalisant trop sur des résultats immédiats, l'action des GIR pourrait ne pas se révéler, à terme, à la hauteur des attentes ou des ambitions de leurs créateurs.

Constatant que la mise en place des GIR s'était effectuée à un coût limité et que les résultats financiers des procédures fiscales induites par l'activité des GIR viennent encore les réduire, **M. Pierre Hériaud** a estimé, d'accord avec le Rapporteur, qu'une réponse devait être apportée à la question du positionnement des Renseignements généraux au sein des GIR. Enfin, il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles la question de la diversité des réseaux de communication de la police et de la Gendarmerie pourrait être résolue à l'avenir.

S'agissant de la situation de la Corse, **M. Camille de Rocca Serra** a rappelé que beaucoup d'affaires relevaient, dans l'île, de la lutte anti-terroriste, ce qui pouvait expliquer le faible nombre d'opérations menées par le GIR. En revanche, il a fait observer que le fait que la moitié des personnes gardées à vue a été effectivement écrouée – ce qui représente une proportion très supérieure à celle constatée dans les autres régions – est particulièrement encourageante quant à l'efficacité du GIR de Corse.

En réponse aux différents intervenants, **votre Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– le rapport fournit des statistiques régionales puisqu'il s'agit de l'échelon auquel le GIR a été créé ; néanmoins, les statistiques par département existent ; à ce sujet, on peut regretter une certaine propension des GIR à intervenir davantage dans les départements chefs lieu, délaissant ainsi quelque peu les départements limitrophes ;

– il n'y a pas d'information particulière concernant le nombre d'affaires traitées en Corse ; cependant, il est clair que les GIR n'ont pas vocation à effectuer beaucoup d'enquêtes simultanément et ne doivent pas se disperser ; leur taille est, en effet, trop réduite pour qu'ils puissent mener plus de deux ou trois enquêtes en même temps ;

– la place des maires dans la politique de sécurité est une question essentielle ; il est vrai que les GIR demeurent une structure étatique ; cependant, ils s'attaquent à des réseaux qui agissent au-delà des limites d'une commune, voire même d'un département ou d'une région ; la cible privilégiée des GIR n'est donc pas la délinquance de proximité, celle qui intéresse au premier chef les élus locaux ;

– en ce qui concerne les éventuelles modifications apportées à l'article 168 du code général des impôts, l'amélioration de la prise en compte du véhicule, qui est l'élément de train de vie le plus fréquemment constaté chez les délinquants, permettrait à tout le moins de résoudre les cas les plus choquants ;

– l'utilisation des fichiers des diverses administrations permet de multiplier les angles d'approche de la délinquance ; il ne s'agit en aucun cas d'une interconnexion de ces fichiers, mais d'une simple consultation en parallèle de ceux-ci par des fonctionnaires légalement habilités à le faire ; cette consultation était juridiquement possible auparavant mais elle se heurtait à de tels délais qu'elle ne pouvait être concrètement mise en œuvre ;

– si l'action des GIR est effectivement davantage orientée vers des missions de police administrative, alors les Renseignements généraux auront un rôle à jouer en leur sein ; sinon il faudra sans doute s'interroger sur leur place au sein des GIR ;

– le rapprochement entre la police et la Gendarmerie entre aujourd'hui dans les mœurs comme le montre l'exemple des GIR ou le fait que ces deux forces seront équipées de la même arme ; à long terme il conviendra sans doute de mettre en place un réseau commun de communication ; en tout état de cause, les moyens existent pour assurer une interconnexion de ces réseaux et les GIR en sont tout naturellement équipés.

Votre Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport d'information en application de l'article 146 du Règlement.



## ANNEXE

### PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

#### - À Paris :

- Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales :
  - *M. Yves BERTRAND*, directeur central des Renseignements généraux.
  - *M. Louis BAYON*, ancien coordonnateur des GIR à la Direction centrale de la police judiciaire.
  - *M. Yves GODIVEAU*, coordonnateur des GIR à la Direction centrale de la police judiciaire.
- Ministère de la Défense :
  - *M. Jean-Pierre MOULINIÉ*, coordonnateur des GIR à la Direction générale de la Gendarmerie nationale.
- Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie :
  - *Mme Maxime GAUTHIER*, chef du bureau CF1 « Études, animation, procédures et méthodes du contrôle fiscal » à la Direction générale des impôts.
  - *M. Pierre FOND*, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude à la Direction générale des douanes et droits indirects.
- Ministère de la Justice :
  - *Mme Brigitte ERNOULT-CABOT*, chef du bureau « Police judiciaire » à la Direction des affaires criminelles et des grâces.

#### - À Amiens :

- *M. Pierre MIRABAUD*, préfet de la région Picardie, préfet de la Somme.
- *M. Jean-Marie DARDE*, procureur général près la Cour d'appel d'Amiens.
- Les membres du comité de pilotage du GIR de Picardie.
  - *M. André VANDENBROUCQ*, chef du GIR de Picardie, *M. Jean-Pierre SARAZIN*, adjoint au chef du GIR, *MM. Jean-Charles DELABROYE*, *Christophe DUCHENE*, *Dominique DUTILLEUL*, *Lionel GARIAN*, *Mme Muriel GUINGUENO*, *M. David LOUIS*, *Alain MARTIN*, *Jacky NAESSENS* et *Pascal PARIS*, membres de l'UOC.

**- À Versailles :**

- *M. Bernard NIQUET*, préfet des Yvelines.
- *M. Yves COLLEU*, procureur de la République.
- *M. Jean ESPITALIER*, directeur régional de la police judiciaire.
- les membres du comité de pilotage du GIR des Yvelines.
- *M. Gil FRIEDMAN*, chef du GIR des Yvelines, *M. Jean-Michel LACAN*, adjoint au chef du GIR, *MM. Jean-Pierre ADURIZ, Thierry BARDI, Jacques BERTINOT, Mmes Anne-Marie BONNOTTE-CANTE, Lucile EL HANI, MM. Nicolas FEVRIER, Marc LAURENT, Christian MASSELOT, Cédric MURGIER et Christophe SAUCE*, membres de l'UOC.

**- À Rennes :**

- *Mme Bernadette MALGORN*, préfète de la région Bretagne, préfète d'Ille-et-Vilaine.
  - *M. Roger TACHEAU*, procureur général près la cour d'appel de Rennes.
  - *Mme Marie-Françoise HAYE-GUILLAUD*, préfète des Côtes d'Armor.
  - *M. Jean-Paul LE TENSORER*, directeur interrégional de la police judiciaire
  - les membres du comité de pilotage du GIR de Bretagne.
  - *M. Henri DUMINY*, chef du GIR de Bretagne, *M. Yvon JEZEQUEL*, adjoint au chef du GIR, *MM. Michel ALISE, Gérard GAUTIER, Bruno KERBELLEC, Jean-Marc KOPP, Patrice LARGE, Éric LE VASSEUR, André QUÉMARD et Hervé TILLY*, membres de l'UOC.
-