CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice — n°31

# Sécurité - Justice

## *Face à face ou côte à côte*

Actes du colloque du 25e anniversaire de la création de l'Institut

De l'IHESI à l'INHESJ :
**25 ans de réflexions sur la sécurité**

*Sous la présidence de Manuel VALLS, Premier ministre*
*en présence de*
*Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice*
*et Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur*

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

La documentation Française

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE
Premier trimestre 2015 n°31

Directeur de la publication :
**Cyrille SCHOTT**

Rédacteur en chef :
**Manuel PALACIO**

Comité de rédaction :
**AMADIEU Jean-Baptiste,** *Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS*
**BERLIÈRE Jean-Marc**, *Professeur émérite d'histoire contemporaine, Université de Bourgogne*
**BONY Lucie,** *Géographe, Centre de recherche sur l'habitat, CNRS*
**COOLS Marc**, *Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles, Université de Gand*
**DE BEAUFORT Vivianne**, *Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE*
**DE MAILLARD Jacques**, *Professeur de Science politique, Université de Versailles Saint-Quentin*
**DIAZ Charles**, *Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale*
**DIEU François**, *Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole*
**EVANS Martine,** *Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims*
**HERNU Patrice**, *Administrateur INSEE*
**LATOUR Xavier,** *Professeur de droit, Université de Nice*
**LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis**, *Professeur émérite de Science politique, Université de Toulouse I, Capitole*
**NAZAT DOMINIQUE,** *Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI d'INTERPOL*
**PICARD Jean-Marc**, *Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de Compiègne*
**RENAUDIE Olivier**, *Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy*
**REVEL Claude**, *Déléguée interministérielle à l'Intelligence économique*
**RIDEL Laurent**, *Directeur interrégional de l' Administration pénitentiaire*
**DE LA ROBERTIE Catherine**, *Recteur Professeur des universités, Paris I, Directrice du Master2 Gestion et méthodes de décision d'entreprise*
**ROCHE Jean-Jacques,** *Directeur de la formation, des études et de la recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)*
**SAURON Jean-Luc**, *Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine*
**TEYSSIER Arnaud**, *Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé à l'Université Paris I*
**VALLAR Christian**, *Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis*
**VELTCHEFF Caroline,** *Agrégée de Lettres, inspectrice d'académie*
**WARUSFEL Bertrand,** *Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2*

**Responsable de la communication :** Axelle de FONTGALLAND
**Conception graphique et fabrication** : Laetitia BÉGOT, Marine OSTAPOWICZ, Daniel VIZET

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2014
*Conditions de publication* : Les Cahiers de la sécurité publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.
Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue.
Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00
Fax : +33 (0)1 76 64 89 31 – publications@inhesj.fr
www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

INHESJ
École militaire - Case 39
75700 Paris 07 SP
Tél : +33 (0)1 76 64 89 00
Fax : +33 (0)1 76 64 89 31
www.inhesj.fr

# Sommaire

**3** Editorial – Cyrille SCHOTT

## Dossier

Dossier coordonné par Noémie NATHAN et Manuel PALACIO

**5** Sécurité et justice : une revue des deux mondes
Christian VIGOUROUX

**15** Le juge d'instruction : le difficile équilibre entre sécurité et justice
Noémie NATHAN

**23** Justice et sécurité. Une démocratie qui assume le droit de se défendre
*Entretien avec* Philippe BILGER

**30** Pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire : les relations entre le préfet et le procureur de la République
Cyrille SCHOTT

**39** Police et justice à l'échelle de l'Union européenne, du désamour au divorce ?
*La sécurité intérieure européenne contre l'espace pénal européen*
Pierre BERTHELET

**50** La sécurité nationale dans la Convention européenne des droits de l'homme
Nicolas REGIS

**56** État administratif, État de justice : les pouvoirs d'exception entre crépuscule et renouveau
Gérard PARDINI

**69** Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement
Bertrand WARUSFEL

**78** Police et justice : quelles cohérences ?
*Le continuum police-justice en questions*
Groupe de Diagnostic Stratégique (GDS) des Auditeurs de l'INHESJ (2010-2011)

**96** Double meurtre au quai des Orfèvres (1665) : justice et police dans la balance du Roi Soleil
Charles DIAZ

## Actes du colloque du 25e anniversaire de la création de l'Institut

### De l'IHESI à l'INHESJ : 25 ans de réflexions sur la sécurité

Sous la présidence de Manuel VALLS, Premier ministre
en présence de Christiane TAUBIRA, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*
et Bernard CAZENEUVE, *ministre de l'Intérieur*


**108** De l'IHESI à l'INHESJ
*Intervention de* Cyrille SCHOTT, *Préfet, directeur de l'institut*

**112** Discours inaugural
Louis GAUTIER, *Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale*

**116** Avant-propos
Manuel PALACIO, *Conseiller du directeur de l'INHESJ et rédacteur en chef de la revue Cahiers de la sécurité et de la justice*

**118** Droits, libertés et protection des citoyens
*La déontologie de la sécurité*
Jacques TOUBON, *Défenseur des Droits*

**123** L'IHESI, acteur de l'histoire de la police ?
Jean-Marc BERLIERE, *Professeur émérite à l'Université de Bourgogne*

**128** Sécurité et justice
*Réflexions sur la confusion entre fonction judiciaire et fonction éxécutive*
Bertrand LOUVEL, *Premier président de la Cour de cassation*

**131** Clôture de la matinée
Christiane TAUBIRA, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*

**136** La banalité sécuritaire
Michaël FOESSEL, *philosophe, Professeur à l'École polytechnique*

**142** Éthique et résilience en situation de crise
Michel SAPPIN, *Préfet* et Jean-Pierre MASSUÉ, *physicien nucléaire, membre de l'Académie européenne des sciences et des art*

**152** Aux origines de l'Observatoire de la délinquance
Christophe CARESCHE, *Député de Paris*

**156** Préparation du cinquantième anniversaire
Alain BAUER, *Professeur de criminologie, Président du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques (CSFRS)*

**163** Clôture du colloque
Bernard CAZENEUVE, *ministre de l'Intérieur*

Jacques TOUBON, *Défenseur des Droits*

Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Jean-Marc BERLIERE, Professeur émérite à l'Université de Bourgogne

Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur

# Éditorial

La création, par un décret de 2009, de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (Inhesj) marque l'aboutissement d'une réflexion et d'un processus, à travers lesquels la conception de la sécurité a évolué d'une vision initialement circonscrite au champ des politiques de sécurité mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur à une approche où la globalité du phénomène serait prise en compte. Dans cette extension, le lien avec la mission judiciaire est clairement mis en évidence. En 2009, cette évolution n'est pas allée de soi : la magistrature, alors, n'y a globalement pas acquiescé ; le Conseil d'Etat a rendu un avis défavorable au projet de décret associant le terme « justice » à celui de «sécurité». En arrière plan, se situait le débat sur les places respectives de la sécurité et de la justice dans la société française. Si les choses ont évolué depuis s'agissant de notre institut, ce sur quoi je vais revenir plus loin, le débat n'est pas clos. Aussi, il a paru utile au comité de rédaction des *Cahiers de la sécurité et de la justice* d'y consacrer le dossier de ce numéro.

Le modèle de l'État républicain français repose sur l'exercice d'un pouvoir propre sur un territoire donné, lequel pouvoir se décline notamment en missions dites « régaliennes », parmi lesquelles figurent tant l'organisation et l'administration de la justice que la gestion de la sécurité et le maintien de l'ordre public. La sécurité et la justice, plutôt que de constituer deux missions juxtaposées, sont amenées à s'interconnecter, cela dans une relation complexe, qui peut s'avérer dans certains cas conflictuelle. Cette relation donne lieu, s'agissant des rôles et places respectifs des acteurs de la sécurité et de la justice, à des représentations différentes, entre autres : indépendance et séparation totales, subordination, ou encore coopération pragmatique fondée sur la demande croissante de sécurité de la part des citoyens,...

La commémoration du vingt-cinquième anniversaire de la création de l'institut a été marquée en décembre 2014 par un colloque, dont les actes sont par ailleurs publiés dans ce numéro et qui a permis de revisiter les fondements de son existence, autour du noyau initial formé par les politiques de sécurité intérieure et l'action de l'institution policière, autour aussi des évolutions majeures intervenues dans ce quart de siècle, spécialement l'ouverture au champ de la justice. Des interventions de grande qualité ont souligné la complexité de la relation justice-sécurité, à travers des points de vue bien différenciés. Ainsi, le premier président de la Cour de cassation a développé une analyse de cette relation s'appuyant sur une vision radicale de l'indépendance de la justice et sa séparation de la sécurité, là où la garde des Sceaux montrait que la réussite de sa politique pénale reposait notamment sur une articulation maîtrisée avec les forces de sécurité. Quant à lui, le Défenseur des droits a observé combien la dimension judiciaire était la garante, entre les forces de sécurité et les citoyens, d'un rapport dans lequel la mission des premières s'exerçait dans le respect des droits des seconds. Par-delà la diversité de leurs positions, j'ai plaisir à noter que ces hauts responsables ont accepté, tout comme le ministre de l'Intérieur, de s'exprimer dans ce colloque, signifiant de ce seul fait que l'institut était bien le lieu du débat et de la rencontre entre sécurité et justice.

Le débat théorique autour de l'opposition entre efficacité sécuritaire et garantie des libertés individuelles, s'il est bien ancré dans notre pays, se double d'une réalité pratique faite de croisements, positifs ou conflictuels, entre les terrains d'action des diverses institutions de la justice et de la police, qu'il s'agisse, pour prendre quelques exemples, de l'enquête pénale, de la garde à vue, de la lutte anti-terroriste ou encore du renseignement. Les *Cahiers* y avaient consacré un dossier en 2012, ouvrant ainsi une première étape de la réflexion, essentiellement par l'exploration de domaines d'action très concrets où l'action de la justice et la mission de sécurité étaient dans une relation d'interpénétration. Le dossier d'aujourd'hui accorde une plus grande place à l'analyse, tout en l'illustrant par des exemples concrets, où les relations entre police et justice sont retracées dans leur complémentarité comme dans leurs zones de tension. L'examen ne s'arrête pas au plan national, mais va au-delà, avec la mise en évidence des difficultés entre le projet de la sécurité intérieure européenne et celui de l'espace pénal européen. Les riches contributions de ce numéro, si elles permettent de percevoir que le champ, où germent la mission de la sécurité et celle de la justice, est semé d'obstacles, montrent aussi, ainsi que l'écrit l'un des auteurs [1], que « la juste relation entre justice et sécurité, chacune consciente de ses devoirs, fait la démocratie ».

En conclusion de cette introduction au dossier, je veux évoquer la vision développée au sein de notre institut en ce qui concerne le rapport sécurité/justice. J'ai eu l'honneur de la présenter en ouverture du colloque de décembre dernier, de même que lors des récentes rencontres internationales des magistrats antiterroristes, à l'organisation desquelles la garde de Sceaux a souhaité associer l'institut. Cette analyse figure également dans le projet stratégique adopté en mars dernier par notre conseil d'administration, qui est présidé par un conseiller à la Cour de cassation.

La justice, par l'acte même de juger, constitue un acteur essentiel de la paix au sein de la société, donc de sa sécurité. Par les politiques pénales déployées, par son organisation spécifique face à certains types de criminalité, comme le terrorisme ou la grande criminalité, elle contribue à la sécurité de la nation. Considérer dans sa globalité la réalisation de la sécurité suppose donc de prendre en compte l'action de la justice. Ainsi, l'analyse des évolutions des phénomènes criminels à laquelle procède l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) – tout en exerçant dans l'indépendance son travail, celui-ci fait partie de l'institut - nécessite la prise en compte tant des données issues du ministère de la Justice que de celles venant du ministère de l'Intérieur. C'est à travers l'étude, complexe, des actions à la fois des forces de sécurité et de la justice qu'il est possible d'appréhender la criminalité à laquelle la société est confrontée et les meilleures réponses à y apporter.

Le rôle de la justice va toutefois au-delà, car elle est la garante de l'État de droit et des libertés publiques ; elle marque aussi les limites fixées dans une démocratie à la façon de produire la sécurité. En ce sens, associer les termes « sécurité » et « justice » signe la volonté d'une démocratie avancée, membre de l'Union européenne, dont la doctrine ne conçoit pas la sécurité indépendamment du respect des libertés.

Outre son rattachement au Premier ministre, le fait que l'Inhesj connaisse deux ministères de référence, celui de l'Intérieur et celui de la Justice, traduit dans son organisation cette vision et lui permet aussi de se présenter comme un pont possible entre ces partenaires, entraînés parfois dans des relations délicates, de l'État régalien. Pour toutes ces raisons, notre institut éprouve une réelle fierté de la réunion dans son nom de la sécurité et de la justice, la fierté d'une institution au service de la démocratie française.

Cyrille SCHOTT,

*Préfet, directeur de l'INHESJ*

(1) Christian Vigouroux dans la conclusion de son article.

© lipolen - Fotolia.com

# Sécurité et justice : une revue des deux mondes

Christian VIGOUROUX

**Christian VIGOUROUX**

Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État. Nommé auditeur au Conseil d'État à sa sortie de l'ENA (promotion Guernica, 1976) il a été, entre autres postes occupés ensuite, directeur du cabinet du secrétaire d'État aux universités (1985-1986), du ministre de l'Intérieur (1989-1992), de la ministre de la Justice (1997-2000 et 2012-2013) et de la ministre des affaires sociales (2000-2002).

Il a été président de la section du rapport et des études du Conseil d'État 2013-2014.
Il est l'auteur de *Georges Picquart, dreyfusard, proscrit, ministre,* Paris, Dalloz, 2008 et de *Déontologie des fonctions publiques,* Paris, Dalloz, 2012.

Méfions-nous des chiffres et des adjectifs.

Sécurité et justice produisent leurs chiffres respectifs, chacune avec ses références propres

Pour la sécurité : le « 36[1] », le « 40 », célèbre article du Code de procédure pénale imposant à tout agent public de dénoncer les crimes et délits qu'il découvre en service, L627 qui a fait son cinéma, et « l'état 4001 » de la direction centrale de la Police judiciaire qui contribue aux statistiques et parfois à la police de statistiques. Début 2012, Terra Nova critiquait non sans raison : « *les indicateurs d'activité de la police sont devenus des objectifs et se concentrent sur le nombre de personnes déférées et le nombre d'affaires clôturées, au détriment des missions de sécurité publique, de prévention et de tranquillité publique* ». Le rapport de l'Inspection générale de l'administration remis au ministre de l'Intérieur le 12 juillet 2013 confirmait ces errements. Heureusement, ces dernières années, l'appel renforcé aux équipes de l'INSEE améliore la crédibilité de ces calculs.

Pour la justice, les articles 64 et 66 de la Constitution, l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sur la "présomption d'innocence", le chiffre 2 pour la dyarchie siège parquet… et la

(1) *Le 36 comme si vous y étiez : Le sang de la trahison* par Hervé Jourdain lui-même capitaine de la police judiciaire. Ou *36 quai des Orfèvres, le dossier* (édition Grancher 2001) par Roger Le Taillanter, ancien chef de la Brigade mondaine à la préfecture de Police.

brochure « les chiffres de la justice » éditée chaque année par le remarquable service statistique du ministère de la Justice.

Sécurité et justice peuvent être affaiblies de trop d'adjectifs. La justice est une, elle peut être spécialisée (civile, pénale, commerciale, administrative), mais elle est une, rendue « au nom de peuple français » qui est un.

La sécurité qui ne saurait être « privée » (les textes, heureusement, ne mentionnent que les « activités privées de sécurité », ce qui n'est pas la même chose qu'une prétendue « sécurité privée »), n'a pas vraiment besoin d'être qualifiée « d'intérieure », de « publique », de « nationale », de « quotidienne » ou de « proximité ».

Sécurité et justice sont fortes quand elles savent que c'est par leurs différences et non par leur confusion qu'elles se confortent l'une l'autre.

En effet, la sécurité ne se réduit pas à l'ordre public et la justice ne se réduit pas au pénal.

Il faut prendre les deux termes de « sécurité » et « justice » au sens organique pour approcher la relation entre les deux missions.

## La force de la séparation : soyons juristes !

Ne croyons pas à l'automaticité des formules : entre justice et sécurité, l'union ne fait pas toujours la force si l'union est fusion, car derrière la fusion il y a la confusion.

### *La séparation des pouvoirs*

Deux observations s'imposent à partir de la Constitution :

D'une part, la justice est définie aux articles 64 et suivants comme indépendante. Mais la sécurité n'est pas en reste. L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[2] dispose que « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ».

D'autre part, la séparation des pouvoirs implique que la mission de sécurité est l'affaire des trois pouvoirs. La justice, elle, est d'abord l'affaire d'un des trois pouvoirs. Certes, le législateur vote la loi civile et pénale et, parfois, s'autorise à refaire le procès (commission Outreau), l'exécutif commande les forces de sécurité, mais c'est bien la justice qui rend la justice. Autrement dit, la séparation des pouvoirs est un concert de pouvoirs pour la sécurité, mais la garantie qu'elle puisse remplir son office pour la justice.

Comme l'écrit le professeur Gohin[3], « *tous les services publics qui ne sont pas constitutionnels, comme la justice, la défense, la diplomatie, peuvent être à gestion privée, notamment la sécurité* ». C'est bien marquer la spécificité irréductible de la mission et de l'institution justice. De leur côté, les policiers savent qu'ils ne sont pas un pouvoir constitutionnel comme le notait déjà en novembre 1992 le Conseil européen des syndicats de police qui adoptait une charte dont le préambule précisait justement : « *La police n'est pas un pouvoir, mais un service public qui garantit et protège le libre exercice des droits des citoyens* ».

Mais qu'en déduire ?

Sécurité et justice se comparent dans leur rapport à l'État comme à la centralité.

#### *Vis-à-vis de l'État*

Faut-il, comme le premier président de la Cour de cassation devant l'École nationale de la magistrature (ENM), le 2 février 2015, imaginer un « pouvoir » judiciaire libéré de l'ombre portée du ministre ? « *Notre droit prévoit bien l'indépendance de l'autorité judiciaire. Toutefois la sauvegarde en est confiée au président de la République, formule qui fait d'un pouvoir constitué le garant de l'indépendance d'un autre. Deuxième originalité, la gestion de l'autorité judiciaire est confiée à un ministre, c'est-à-dire encore une fois à l'exécutif, que ce soit pour ses moyens budgétaires, matériels et humains, ou pour la formation de ses membres, puisque l'ENM est placée sous sa tutelle* ».

Ou bien faut-il plutôt revendiquer la présence, comme dans la plupart des démocraties, d'un ministre qui représente la justice dans l'État et qui puisse s'exprimer publiquement au nom de l'État vis-à-vis des magistrats ? En effet, l'autorité judiciaire sans ministre serait-elle plus forte face aux ministres de l'Intérieur et des Armées ? La

(2) Cf. Picard (E.), 1991, « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5.

(3) *La semaine juridique - Ed G,* 24 mars 2014.

sécurité ne se pose pas de question pour camper, en permanence, solidement au cœur de l'État.

Rappelons que la séparation des pouvoirs est une séparation des pouvoirs d'État et que la justice comme la sécurité sont les piliers de l'État de droit[4].

La justice ne saurait se concevoir sur un éden lointain, protégée des bruits de la société. Elle construit l'État, le qualifie en État de droit et en assume la responsabilité.

La sécurité ne construit pas l'État. Elle le défend.

### *Vis-à-vis de la centralité*

Les questions pratiques de sécurité sont nécessairement territorialisées[5], ne serait-ce que parce qu'il s'agit fondamentalement d'échange et de circulation de l'information[6]. Mais, malgré l'invention des polices, municipale et maintenant intercommunale[7], la sécurité relève d'abord de la responsabilité centrale. Le Français a dans l'oreille les mots de Henri Chardon en 1911[8] : « *La municipalisation de la police est non seulement un barbarisme, mais une barbarie. La nation doit la sécurité à toute personne habitant le territoire. Il est absurde de prétendre que c'est là affaire municipale et non nationale* ».

RAPPELONS QUE LA SÉPARATION DES POUVOIRS EST UNE SÉPARATION DES POUVOIRS D'ÉTAT ET QUE LA JUSTICE COMME LA SÉCURITÉ SONT LES PILIERS DE L'ÉTAT DE DROIT. LA JUSTICE NE SAURAIT SE CONCEVOIR SUR UN ÉDEN LOINTAIN, PROTÉGÉE DES BRUITS DE LA SOCIÉTÉ. ELLE CONSTRUIT L'ÉTAT, LE QUALIFIE EN ÉTAT DE DROIT ET EN ASSUME LA RESPONSABILITÉ.

Même la justice connaît ses tendances décentralisatrices. Les maisons de justice et du droit, les audiences foraines rapprochent la capacité de justice des citoyens. Mais l'acte de justice reste central. En 2010, le maire de Dijon F. Rebsamen proclamait[9] à propos de la loi du 5 mars 2007 qui tentait de renvoyer sur les collectivités le contrôle de l'absentéisme scolaire : « *Non à la municipalisation de la fonction judiciaire* ».

Sécurité et justice ni ne se démembrent ni ne se parcellisent. Leurs formes peuvent et doivent être adaptées aux besoins locaux, mais leur conception et leur direction doivent, absolument pour la justice et prioritairement pour la sécurité, être conduites de manière centralisée.

Quel est le sens d'un Code de procédure pénale unique pour toute la République ? Ses articles 12 et 41 construisent la procédure qui est à la fois technique d'enquête et garantie des droits de tous : victime, témoin, suspect, auteur et enquêteurs. Le principe de la direction de la Police judiciaire par le procureur est nécessairement un principe de valeur constitutionnelle consacré par le Conseil constitutionnel[10]. Dans sa version littéraire, ce principe est exprimé par Sandor Marai dans les *Braises* : « *Quand un homme devient juge et veut prononcer un jugement* […] *il n'a pas le droit de se contenter des faits établis par les rapports de police. Il doit trouver ce que les juristes nomment le motif du délit* ».

Les récurrentes déclarations des policiers et de ceux qui les commandent sur le thème « Il ne faut pas que policiers et gendarmes passent plus de temps à remplir des formulaires qu'à arrêter des malfaiteurs » sont inappropriées par leur subtile insinuation assimilant la procédure à la paperasserie, le PV aux bordereaux

(4) Cf. la conclusion du professeur J. Caillosse « En guise de conclusion, peut-on penser la justice en dehors de l'État ? » *in* Cadiet (L.), Richer (L.), 2003, *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF.

(5) *Après demain,* 4e trimestre 2010, Virginie Malochet dans « les nouveaux acteurs locaux de la tranquillité publique » décrit la multiplication des personnels locaux qualifiés par Philippe Robert de « *prolétariat de néo-surveillants* ».

(6) Voir en Allemagne les exigences de la « Bund-Länder Kommission » des ministres de l'Intérieur qui exigent depuis 2013 une meilleure information par les offices centraux notamment du Bundesverfassungsschutz.

(7) Rapport d'information des sénateurs F. Pillet et R. Vandierendonck, « De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique », décembre 2012, puis leur proposition de loi adoptée par le Sénat le 16 juin 2014. Voir l'article L2212-5 du Code général des collectivités territoriales.

(8) *Le pouvoir administratif.*

(9) *Après demain,* 4e trimestre 2010, n° sur « Répression - Prévention - Bilan des politiques de sécurité », Rebsamen (F.), « Mieux prévenir, mieux punir Dijon 2001-2010 ».

(10) CC, 10 mars 2011, n°2011-625 DC sur la loi d'orientation de sécurité intérieure. Et pour l'exposé de ce principe dans une politique pénale spécialisée, cf. la circulaire de la garde des Sceaux du 21 avril 2015 sur les « orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement », p. 11 et suiv. sur « la direction de la Police judiciaire ».

statistiques. Les premiers sont la liberté, les seconds la contrainte bureaucratique.

Cependant, il est rassurant de lire le ministre de l'Intérieur qui joint des extraits utiles du Code pénal à sa circulaire du 9 août 2012 sur le maintien de l'ordre public. C'est le rappel que la sécurité ne peut se concevoir et se préserver que dans le cadre de la loi ultime, c'est-à-dire les Codes pénal et de procédure pénale.

## *La séparation des fonctions*

La séparation est facteur de clarté, car les fonctions ne sont pas seulement différentes, elles sont de nature différente.

Fin 2012, la garde des Sceaux s'exprime à propos des zones de sécurité prioritaires (ZSP) qui a donné lieu à un travail très utile entre les deux ministères de l'Intérieur et de la Justice : « *Le travail de la justice et celui de la police ne s'inscrivent pas dans le même continuum indifférencié* […] *la politique pénale n'est pas une simple politique publique au milieu d'autres : la justice est autonome dans son action, c'est ce qui fonde sa légitimité* ». Ni chaînon, ni chaînette ni, encore moins, « chaîne pénale », une vision à l'opposé du Code pénal, indifférenciée et déformante. Pourquoi se soumettre au poids de la « chaîne » quand la loi nous offre le seul vrai terme utile et libérateur de « procédure pénale » ? Sécurité et justice sont à identifier chacune pour leur objet, leurs prérogatives et leurs résultats.

La justice repose sur la transparence, la sécurité plus sur l'apparence.

Dans la transparence, les juges signent personnellement leur décision après procédure contradictoire. La sécurité a davantage besoin de secret qui intimide et protège. Le Code de déontologie, commun aux policiers et gendarmes, dispose que[11] « *sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle* ». La loi[12] prévoit les cas où les policiers peuvent agir anonymement, elle pratique la « fraude légitime » à l'identité sous forme d'observation ou d'infiltration[13]. Cependant, pour l'ordre public, la sécurité est apparence, uniforme, panneaux, sérigraphie des véhicules quand ce n'est pas agents spécialement recrutés pour donner ou reconquérir une image avenante : en 2010 en Chine, « *recruited for the proper "external qualities" such as "heigth, weight, facial features"…* », les policières hôtesses sont observées avec perplexité par la presse américaine[14].

La justice est l'aboutissement, la peine ou la relaxe et la tentative de réhabilitation. La sécurité est la tentative toujours renouvelée de paix publique et la recherche de la preuve.

En Europe, qui confondrait Eurojust et Europol ? Les efforts pour créer un parquet européen tendent à élaborer une théorie et une pratique de la séparation des fonctions : à Eurojust, l'échange des procédures et le rapprochement des politiques pénales, à Europol, l'échange d'informations (en avril 2015, la Commission européenne propose de créer un centre antiterroriste au sein d'Europol) et l'ébauche d'enquêtes communes.

Mais dans tous les cas, l'européanisation de la sécurité et de la justice commence par l'échange et la comparaison, c'est-à-dire la connaissance des autres. Le document d'Europol de novembre 2014 « foreign fighters : Eurojust's Views on the phenomenon and the criminal justice response » s'inscrit dans cette construction, comme le mandat européen. Et pour Europol, l'opération « Archimède » lancée en septembre 2014 contre le crime organisé, conduisant à l'arrestation, dans toute l'Union, de plus de 1 000 suspects par plus de 20 000 représentants des forces de l'ordre, montre ce que pourra et devra apporter, dans les années à venir, l'européanisation de la sécurité/justice à l'heure du mandat d'arrêt européen.

L'étape suivante sera d'inventer et d'installer le contrôle d'Europol par Eurojust devenu parquet européen et donc autorité de référence.

Ce qui réduit les différences n'est pas nécessairement convaincant : la « sécurité nationale » est un bon outil d'analyse (ne serait-ce que parce que la menace est indissolublement nationale et internationale), mais non un concept juridiquement utile, car la défense extérieure et la sécurité intérieure doivent se coordonner et se conforter mais non nécessairement se confondre. Sinon pourquoi ne pas fusionner direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE) et direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) après avoir construit la seconde de façon mimétique à la première ?

---

(11) Art. R.434-15 du Code de sécurité intérieure.

(12) Art. 706-24 du Code de procédure pénale ou 706-25-2 du même code pour actions sous pseudonyme. Et *Déontologie des fonctions publiques, Paris,* Dalloz, 2012 n° 51.113.

(13) «US agencies increasingly go undercover» le 17 novembre 2014, *New York Times international*. L'auteur M.Schmidt conclut : «*There is a danger to democraty in having police infiltrate protests when there isn't a reasonable basis to suspect criminality*».

(14) *International Herald Tribune*, 3 décembre 2010, «China's softer arm of the law».

CE QUI RÉDUIT LES DIFFÉRENCES N'EST PAS NÉCESSAIREMENT CONVAINCANT : LA « SÉCURITÉ NATIONALE » EST UN BON OUTIL D'ANALYSE (NE SERAIT-CE QUE PARCE QUE LA MENACE EST INDISSOLUBLEMENT NATIONALE ET INTERNATIONALE), MAIS NON UN CONCEPT JURIDIQUEMENT UTILE, CAR LA DÉFENSE EXTÉRIEURE ET LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DOIVENT SE COORDONNER ET SE CONFORTER MAIS NON NÉCESSAIREMENT SE CONFONDRE. SINON POURQUOI NE PAS FUSIONNER DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE (DGSE) ET DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (DGSI) APRÈS AVOIR CONSTRUIT LA SECONDE DE FAÇON MIMÉTIQUE À LA PREMIÈRE ?

La même séparation peut s'appliquer aux différents fichiers de sécurité et de justice : tout n'est pas interconnectable, tout n'est pas échangeable, tout ne doit pas être accessible par les mêmes personnes. Une définition stricte des échanges entre les deux mondes de la sécurité et de la justice est indispensable.

Quels administratifs et quels policiers peuvent ou pourront entrer dans « Cassiopée » le fichier judiciaire pénal ? Et quels magistrats peuvent entrer dans le TAJ fichier des « antécédents judiciaires » ?

À la séparation des fonctions entre justice et sécurité, s'ajoute la séparation des fonctions entre forces de sécurité.

## *La séparation des forces*

La sécurité implique la force proportionnée, la justice implique la force du droit, c'est-à-dire la parole et l'exécution des décisions ; la force légitime et la force de la chose jugée.

La police n'est pas la gendarmerie malgré la loi du 3 août 2009, et malgré l'utilité de placer certaines de leurs missions communes sous un commandement unique (Corse, Guyane et Antilles). Leur mise en commun sous l'autorité du seul ministre de l'Intérieur[15] (déjà en 1919, à la Chambre, le député Bon demandait « *dans ma thèse, la gendarmerie devrait être rattachée au ministère de l'Intérieur, les gendarmes étant des fonctionnaires civils* ») ne supprime pas deux cultures différentes parce que le militaire et le civil ne sont voués ni aux mêmes logiques ni aux mêmes procédures ni aux mêmes situations.

La pénitentiaire n'est pas la police générale de l'espace public malgré les titres militaires octroyés en 2007 et la tendance à faire sortir cette force des établissements pénitentiaires alors qu'il est normal de réserver à la police et à la gendarmerie les missions sur la voie publique.

L'armée n'est pas la police et son arrivée dans l'espace public est la marque de l'état d'urgence ou, du moins, de périodes exceptionnelles. Armée et police n'ont pas les mêmes finalités. La première détruit l'ennemi. La seconde contrôle l'adversaire. En ce sens, la police ne doit pas paraître se militariser : Alexandre Jenni décrit[16] une opération en banlieue : « *Personne ne fit remarquer la militarisation du maintien de l'ordre. Personne n'eut l'air de remarquer les colonnes blindées qui au petit matin entrent dans les quartiers insoumis… on aurait pu en discuter, moralement : est-il bon que la police militarisée jaillisse dans un appartement après en avoir brisé la porte, pour se saisir de sales gosses ?* ». En septembre 2014, aux États-Unis, le Sénat critique la « *militarisation de la police* ». La sénatrice du Missouri Claire McCaskill déclare que « *les fonctionnaires qui portent des tenues militaires de camouflage ne seront regardés par personne comme des partenaires* ». Comme au Brésil, le rapport de 2012 du « Forum brésilien sur la sécurité publique[17]» prône l'urgence de la réforme de la police militarisée, considérée comme trop violente.

En ce sens, il est permis de regretter la suppression en 2009 de ce principe cardinal de la sécurité en France posé par la circulaire des deux Georges, Clemenceau et Picquart, du 20 août 1907[18] selon laquelle l'appel à l'armée (gendarmerie) par le pouvoir civil devait revêtir la forme d'une « réquisition » à la fois solennelle et laissant des traces écrites. Le 12 février 2015, le directeur général de la Gendarmerie nationale glisse avec pertinence devant la commission d'enquête « Mamère » sur « le maintien de l'ordre républicain[19] » : « *Jusqu'au rattachement de la gendarmerie*

(15) Qui a suscité des débats très vifs : parmi d'autres, général (2e section) Capdepont, *Libération* du 16 décembre 2008.
(16) Opération de police dans la banlieue lyonnaise à Voracieux-les-Bredins, Jenni (A.), 2011, *L'art français de la guerre,* Paris, Gallimard.
(17) *International New York Times,* 20 février 2014, «Reform Brazil's military police». En 2012, 1 890 Brésiliens ont été tués par la police...
(18) Vigouroux (C.), 2009, *Georges Picquart dreyfusard, proscrit, ministre : la justice par l'exactitude*, Paris, Dalloz.
(19) Les commissions d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre public suivent les sinistres qui surviennent périodiquement comme la présente commission présidée par le député N. Mamère « sur le maintien de l'ordre public » après le décès du jeune Rémi Fraisse à Sievens le 25 octobre 2014 ou la commission sénatoriale « sur les événements de novembre et décembre 1986 : préparation, organisation, déroulement et présentation » après le décès de Malik Oussekine.

*au ministère de l'Intérieur en 2009, les ordres donnés s'inscrivaient dans le formalisme des réquisitions. Ce cadre, certes trop rigide, n'en constituait pas moins une garantie forte pour contrôler l'emploi de la force. Cela étant, si une évolution s'imposait, on est peut-être allé un peu loin* ». La remarque est judicieuse, car la confusion des forces et des interventions ne sert ni la justice ni la sécurité. Et la procédure n'est pas que lourdeur. Elle est d'abord honneur pour ceux qui la pratiquent.

La Cour des comptes, dans un référé de mars 2015 « sur la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales », évoque les manques de la coopération opérationnelle entre les deux forces et appelle de ses vœux « *une répartition géographique ou thématique des champs d'intervention* ». La séparation constructive va de pair avec des accords, des partenariats entre les deux forces.

Il est clair que le terme « partenariat » est adapté entre police et gendarmerie, il ne l'est pas entre « sécurité » et « justice ». La justice n'est pas un « partenaire ». C'est une autorité constitutionnelle qui travaille, aussi, avec et pour la sécurité. En ce sens, la conception commune de la politique européenne JAI (justice/affaires intérieures) peut nous inspirer.

## La réciprocité des appuis : soyons « JAI » !

En écho des différences et de la nécessaire séparation justice/sécurité, chacun perçoit que ces deux missions ont de nombreux points communs non seulement parce que chacune ne vaut rien sans l'autre, mais aussi parce qu'elles sont les bases des libertés fondamentales, parce qu'elles sont toutes deux indélégables comme monopole d'État et enfin parce qu'elles sont toutes deux à la pointe du service public[20]. Encore faut-il penser et formuler les exigences et les conditions de cet appui réciproque pour que sécurité et justice puissent travailler ensemble dans le cadre de leurs différences constitutionnelles[21].

De ce point de vue, force est de constater que cette articulation légale et pratique entre justice et sécurité n'est pas toujours pensée et rarement écrite. On mesure même le recul de cette réflexion en comparant le rapport Belorgey de 1982 au nom de la « commission sur la réforme de la police » et la note de la fondation pour l'innovation politique « Fondapol » de 2010 « Quel policier dans notre société ? ». Le premier traite du rapport sécurité/justice, la seconde se borne à traduire les concepts américains sans même mentionner la justice.

D'une part, le traitement des relations entre les autorités et les forces n'implique nullement, au contraire, la fusion au sein d'un code unique de « sécurité nationale », comme il est parfois proposé[22], des Code de sécurité intérieure et Code de la défense, ce qui serait une régression dans la confusion.

D'autre part, il existe des chevauchements et des incohérences entre codes de sécurité et entre codes de sécurité et de justice.

Ainsi, dans le Code de la sécurité intérieure, il faut attendre l'article L122-1 pour voir apparaître, dans le titre 2 sur l'organisation administrative de la sécurité, un « *sous réserve des dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire* ». Un écho de ce « *sous réserve* » se retrouvera à l'article R434-2 du Code de sécurité intérieure sur la déontologie commune aux policiers et gendarmes. Mais les premiers articles de ce code définissent la sécurité sans aucun rapport avec la justice.

De son côté, le Code de procédure pénale ne mentionne pas la sécurité dans son article préliminaire, mais s'empare, dès son premier chapitre, de la « police judiciaire » en la plaçant sous la direction du procureur (art.12), sous la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction (art.13). Il s'agit moins de préciser que d'affirmer une primauté.

Enfin, le Code de la défense ne se contente pas d'organiser la défense, mais consacre ses premiers mots à la notion controversée de « sécurité nationale » sans mentionner ni les forces civiles de sécurité ni la justice. Le garde des Sceaux est brièvement mentionné à l'article L1142-7, derrière les autres ministres régaliens et les finances, pour « *assurer en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines* ». Il est ajouté, vestige datant de 2009 d'une conception ancienne du rôle du garde des Sceaux, qu'il « *concourt, par la mise en œuvre de l'action*

(20) Élisabeth Guigou, garde des Sceaux, 2010, *Le service public de la justice*, Paris, Odile Jacob ; Renaudie (O.), 2014, « Police et service public », *in* Vautrot-Schwarz (C.) (dir.), La police administrative, Paris, PUF.

(21) Ce travail est fait pour l'appui réciproque de sécurité et liberté : entre autres Angela Marciniak, 2015, *Politische Sicherheit*, Frankfurt, Campus Verlag : la liberté et la sécurité ne sont pas contradictoires malgré les tensions depuis le 11 septembre 2001.

(22) *La semaine juridique - Ed G*, 24 mars 2014, « Les activités de sécurité privée connaissent un fort développement », entretien avec le professeur O. Gohin où l'on utilise à la fois la notion fausse de « sécurité privée » et la notion ambiguë de « sécurité nationale »...

*publique… à la lutte contre les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation* », comme si la loi du 25 juillet 2013 n'était pas venue modifier l'article 30 du Code de procédure pénale pour rappeler que la mission du ministre de la Justice est la conduite de la politique pénale et ne peut et ne doit pas se confondre avec l'action publique, laquelle ne relève que des magistrats du parquet.

Il reste donc des révisions législatives à mener pour mieux rendre lisible la nécessité que sécurité et justice exercent leurs missions différentes dans une conception démocratique et juridique commune.

Il existe heureusement quelques lieux voués à traiter à la fois de sécurité et justice : les deux commissions des lois du Parlement, la section de l'intérieur du Conseil d'État, plusieurs universités et laboratoires de recherche, certaines autorités indépendantes comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou la Commission consultative des droits de l'homme et l'INHESJ, même si l'on apprend dans ses sessions que le « GDS » n'est pas le garde des Sceaux mais le « groupe de diagnostic stratégique »… Souhaitons que la 27e session nationale de l'institut « Sécurité et justice » participe de cette clarification malgré le thème relatif à la prévention « préfet, maire, procureur : mutualisation, synergies, différences » qui peut apparaître comme suggérant une partie à trois bien éloignée de la spécificité de l'autorité judiciaire. La bataille de l'été 2014 à l'Assemblée nationale n'est pas si éloignée qui réussit à éviter que l'autorité judiciaire soit contrainte, par les articles 15 et 17 du projet devenu la loi du 15 août 2014 « relative à l'individualisation des peines » sur la réforme pénale, à communiquer aux « conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) » des données personnelles telles que bulletin n° 1 du casier judiciaire, expertises psychiatriques sur des personnes sortant de prison. L'échange d'informations est nécessaire mais pas la confusion des genres.

En Europe, on ne saurait traiter séparément les questions de « J » (Justice) et « AI » (affaires intérieures). Cependant, les traiter dans une perspective commune ne signifie pas les confondre.

## *« Pour le compte » et « eu égard »*

La police travaille en partie « pour le compte » de la justice. En partie, puisque comme le rappelait le Premier ministre en juillet 2014, « *l'ordre public ce n'est pas une opinion ni un pronostic, c'est une responsabilité* » que le pouvoir exécutif national et aussi local doit assumer. Mais, en même temps, la police est le bras de la justice. Telle est la portée de l'invention de la police judiciaire sur un critère finaliste du lien avec l'existence d'une infraction déterminée[23]. Cette distinction entre police judiciaire et police administrative, plus complexe que la seule référence à la dualité prévention répression (quand la police judiciaire signe le 7 janvier 2015 un protocole de partenariat avec le Medef[24] pour lutter contre les escroqueries massives par des groupes internationaux, elle fait aussi de la prévention) permet de mieux comprendre la nature des missions de sécurité et le rôle éminent de la justice quand l'heure est venue de la punition pour des infractions, jamais présumées, mais établies et légalement attribuées à leur auteur. La mise en fourrière d'un véhicule est une opération de police judiciaire[25]. L'officier de police judiciaire obéit à une double hiérarchie de justice et de sécurité[26].

La sécurité ne saurait légalement sanctionner un agent pour respect de la justice. Et pourtant cela arrive : le juge administratif annule[27] la sanction injuste frappant un gendarme qui avait averti le juge d'instruction du blocage d'une de ses commissions rogatoires par la préfecture. Cette loyauté à la justice avait déplu à la hiérarchie de la gendarmerie…

La sécurité ne saurait pas plus, et elle en a souvent la tentation, annoncer, commenter, *a fortiori* critiquer les procédures judiciaires. La justice[28] rappelle que le ministre de l'Intérieur n'est pas une autorité judiciaire et que « *l'exécution et le contrôle* [d'une procédure judiciaire] *relèvent non du ministre de l'Intérieur mais de la seule autorité judiciaire* ». Les ministres, y compris d'ailleurs le garde des Sceaux, sont bienvenus de s'abstenir de commenter les décisions de justice.

La justice travaille « eu égard » aux enquêtes et aux preuves de la sécurité. Dans ce rapport particulier, mieux vaut que chaque institution fasse le ménage chez elle sans attendre que le juge condamne le policier fautif ou que le policier « fuite » les erreurs du juge. Sécurité et justice sont responsables ensemble parce que toute faute de leur part est plus destructrice de confiance que dans d'autres branches du service public. Il y aura toujours des plaintes

(23) Cf. CE 11 mai 1951 Baud et TC 7 juin 1951 Dame Noualek. Voir aussi Buisson (J.), 2015, *Police, pouvoirs et devoirs*, Dalloz.
(24) Mouvement des entreprises de France.
(25) TC 8 décembre 2014 Mme Elsa Djebar n° 3981.
(26) CE 8 juillet 2009 ministre de l'Intérieur n° 296654.
(27) CE 2 avril 2008 MF.
(28) TC 12 décembre 2011, préfet de la région Ile-de-France, M.H. c/M. Hortefeux n° 3837.

des justiciables contre leur juge et des plaintes pour blessures involontaires contre le policier. Une directrice de La Drug Enforcement Administration (DEA) aux États-Unis a été contrainte de démissionner en avril 2015 du fait des frasques de ses subordonnés et, en France, des magistrats sont arrêtés pour conduite en vitesse excessive.

Justice et sécurité doivent bien se connaître pour se respecter.

## Pour se connaître mutuellement

Il faut à la fois ne pas méconnaître l'autre et ne pas se méconnaître soi-même.

### Ne pas méconnaître l'autre

La reconnaissance mutuelle de la justice et de la sécurité implique que soient remplies trois conditions :

En premier lieu, admettre la temporalité différente de la sécurité et de la justice. La justice croit à la réhabilitation et donc à l'oubli, la sécurité n'oublie rien. Chacun a pu l'expérimenter. José Corti dans ses *Souvenirs désordonnés* constate justement : « *Mon nom sur les revues dans le titre desquelles le mot révolution revenait avec insistance ; un vieux dossier dans les archives des Renseignements généraux, classé sans suite, et pour cause, mais sans suite n'a pas de sens en langue policière* ». L'intérêt fondamental de la démocratie est de former de bons interprètes entre les langues de la justice et de la sécurité.

En deuxième lieu, dans le cadre de leurs finalités différentes, pratiquer des échanges clairs et francs entre sécurité et justice : les stratégies peuvent être élaborées et exprimées dans des instances mixtes comme les états-majors de sécurité ou de plans stratégiques comme les plans départementaux de lutte contre les cambriolages[29]. Clarté et responsabilité dans le travail en commun ne portent pas obstacle, bien au contraire, à la fonction de décision de l'autorité judiciaire.

En troisième lieu, accepter les échanges d'information prescrits ou découlant de l'application du Code de procédure pénale. La police doit informer la justice, mais la police n'a pas à s'informer sur la justice

C'est à la justice, tout en conservant sa primauté, de savoir informer la police sur les suites qu'elle donne aux enquêtes. Dès le 19 septembre 2012, la garde des Sceaux recommandait, dans sa première directive pénale aux parquets : « *Je vous demande de provoquer des réunions régulières des officiers de police judiciaire placés sous votre direction, conformément aux dispositions de l'article 12 du Code de procédure pénale, afin de procéder avec eux à des bilans et analyses de leurs actions, notamment conduites dans le cadre des instructions que vous leur donnerez en application de la présente circulaire. Vous veillerez en effet à leur exposer les présentes instructions et à vérifier leur mise en œuvre. Vous vous attacherez, lors de ces réunions, à donner à ces OPJ, dans les cas utiles à la bonne marche de la police judiciaire, les informations nécessaires sur les suites données, par les juridictions, aux procédures qu'ils ont menées, tant de manière globale que sur celles qui revêtent un caractère particulier* ».

De même, la justice doit respecter l'autonomie opérationnelle de la police et ne pas, sauf exception, prescrire à la sécurité ses effectifs, l'allocation de ses moyens. On peut comprendre la réponse négative du ministre de l'Intérieur à la suggestion de la Cour des comptes en 2014 sur « *l'adoption dans les services de sécurité publique d'un référentiel d'emploi pour les services d'enquête judiciaire* », le ministre ne voulant pas être contraint par des automatismes de répartition. Sans aller jusqu'à « rendre la police judiciaire à la justice[30] », il pourrait être juste de détacher temporairement quelques policiers auprès des magistrats chargés des enquêtes et redonner son effectivité à l'article 15-2 du Code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000 sur les inspections conjointes IGPN/IGSJ[31].

Ne tirons aucune conclusion du fait que la promotion 2015-2016 de l'ENA ait choisi pour nom « Georges Orwell » qui, dans *Une histoire birmane*, grinçait : « *Les policiers sont les ennemis naturels des magistrats* ». Il faut d'urgence envoyer les meilleurs magistrats « plancher » devant ces futurs préfets et directeurs des ministères de l'Intérieur et de la Défense.

Ne tirons aucune conclusion, non plus, du fait que la promotion de l'ENM 2010 ait choisi pour nom « Albert Camus » qui, dans *Le premier homme* grinçait : « *Il comprit (vraiment) que les hommes font semblant de respecter le droit et ne s'inclinent jamais que devant la force* ». Il faut d'urgence envoyer les meilleurs policiers et préfets « plancher » devant ces futurs magistrats.

(29) Circulaire du garde des Sceaux du 29 novembre 2013 demandant la mise en place « *d'une stratégie de police judiciaire* ».
(30) Droit et démocratie, « Rendre la police judiciaire à la justice ? », Colloque de droit et démocratie le 22 octobre 2013, *Les annonces de la Seine*, 12 décembre 2013.
(31) Inspection générale de la police nationale/Inspection générale des services judiciaires.

### *Ne pas « se » méconnaître soi-même*

Le juge ne doit pas imiter le policier. Il n'a pas à courir l'arme au poing pour s'affirmer. Il n'a pas plus à se prendre pour le pilier de la civilisation ni même pour l'ultime régulateur de la société.

Le policier ne doit pas travailler à son compte, que ce soit le compte du secret, de la rancune, de la performance ou de sa propre notoriété. Et ne pas se prendre pour le juge, même si cette retenue est difficile tant il est vrai que nombre de policiers pourraient s'approprier la remarque désabusée du vieux commissaire dans *Le bouclage* de V. Volkoff : « *J'ai répété mille fois qu'il n'y avait pire erreur pour un policier que de se vouloir justicier : c'est sans doute parce que ce vice doit être mien – et aussi, bien sûr, parce que, au fond des choses, si la police n'est pas justice, elle n'est rien* ». Or, l'État de droit exige le contraire : une police qui soit pleinement police sans se tromper de rôle.

Ni le juge ni le policier ne doivent chercher à plaire : ni « bon juge » à la Paul Magnaud[32] qui préfère son sentiment d'humanité et sa notoriété à la loi, ni policier souriant parce que chacun sait « *qu'un policier souriant est plus dangereux qu'un policier sérieux*[33] ».

Il faut savoir s'inquiéter de l'existence d'expressions comme « bon » juge (parle-t-on de « bon » flic ?) ou de « grand » flic (parle-t-on de « grand » magistrat ?). L'usage de ces mots mesure l'écart entre les hommes de sécurité et de justice.

Et pourtant, ces hommes vont converger.

## *Pour le service commun du droit*

Au plan national, le pays se porte mieux quand ministres de la Justice et de l'Intérieur coopèrent comme pour l'élaboration de la loi terrorisme n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 ou, comme en Allemagne, H. Mass et T. de Maizière sur la réforme de l'organisation de la police et du renseignement.

AU PLAN NATIONAL, LE PAYS SE PORTE MIEUX QUAND MINISTRES DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR COOPÈRENT COMME POUR L'ÉLABORATION DE LA LOI TERRORISME N° 2012-1432 DU 21 DÉCEMBRE 2012 OU COMME EN ALLEMAGNE H. MASS ET T. DE MAIZIÈRE SUR LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DE LA POLICE ET DU RENSEIGNEMENT.

En France, le Code de procédure pénale appelle une bonne liaison entre justice et police. La loi sur le renseignement, en discussion au printemps 2015, implique une conception et une maîtrise des échanges entre le renseignement et la judiciarisation, quand c'est nécessaire, de ce renseignement. Ne serait-ce que pour éviter les polémiques qui menacent les procédures judiciaires comme dans le procès des Français de Guantánamo ou le procès du Carlton à Lille en février 2015[34].

La justice (juge pénal) peut et doit examiner la légalité de tout acte administratif[35].

Il faudrait inscrire, si ce n'est dans la Constitution, au moins dans les décrets d'attributions des ministres, une obligation de coopération entre les ministres de l'Intérieur[36] et de la Justice[37]. Une vraie coopération, loyale et équilibrée non pas de celle qui ferait « *du ministère de la Justice un demi-ministère de l'Intérieur*[38] », non pas de celle qui s'échange les lois de circonstance au fil des événements, telle cette proposition de loi sur « légitime défense des policiers » refusée par l'Assemblée nationale le 2 avril 2015.

---

(32) Cf. Sadoun (M.), 2011, *Paul Magnaud « le bon juge »*, Paris, Riveneuve éditions.
(33) Perez-Reverte (A.), 2013, *Le tango de la vieille garde,* Paris, Seuil, traduit de l'espagnol.
(34) Les avocats mettent en cause « les origines troubles de l'enquête » fondée sur des écoutes administratives qui ne bénéficient pas des mêmes garanties que les écoutes judiciaires.
(35) Crim 17 décembre 2014 n° 13-86.686.
(36) Cf. sur l'utilité et les qualités du ministre de l'Intérieur, Huberson (L.), préface de Vigouroux (C.), 2014, *Vu de l'intérieur. Les ministres racontent les dessous de la place Beauvau*, Paris, Cherche Midi.
(37) Cf. sur l'utilité et les qualités du ministre de la Justice, Vigouroux (C.), *in* Cadiet (L.), 2004, *Dictionnaire de la justice*, Paris, Dalloz, article « ministère de la Justice », p. 889.
(38) Christine Taubira, garde des Sceaux, le 31 mars à l'Assemblée nationale pour combattre l'amendement incertain qui voudrait faire de l'administration pénitentiaire l'un des services demandeurs de techniques de renseignement quand il suffit de permettre aux vrais services de renseignement d'agir au sein des prisons qui ne sont pas des lieux interdits pour la direction générale de la *Sécurité intérieure* (DGSI).

Le Code pénal est la propriété de la justice comme de la sécurité et ne peut être réinventé dans ses fondements (intention délictuelle, tentative, légitime défense) au fil des « urgences » et des pétitions de principe. C'est l'honneur du ministre de l'Intérieur en 2014 et l'efficacité du couple justice/sécurité que de déclarer « *laisser entendre aux policiers, à travers une réécriture du Code pénal, qu'ils pourraient à l'avenir faire usage de leurs armes en dehors du cadre de la légitime défense, sous couvert d'alignement prétendu sur le régime – réputé plus permissif – de la gendarmerie, constituerait ainsi une tromperie* ».

Au plan européen, la stratégie de sécurité est « co-présentée » par les commissaires aux droits individuels et aux affaires intérieures.

Le respect du droit (donc de la paix publique, du respect mutuel et, pour user des nouveaux mots de la Cour européenne des droits de l'homme, du « vivre ensemble ») et finalement, quand cela est indispensable, l'obligation de « surveiller et punir » sont les facteurs communs de la sécurité et de la justice au service du droit.

Les choses progressent quand le Sénat adopte le 1er avril 2015 une résolution « pour l'adoption d'un acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne » qui mêle uniformisation des définitions des infractions terroristes et « parquet européen collégial et décentralisé ».

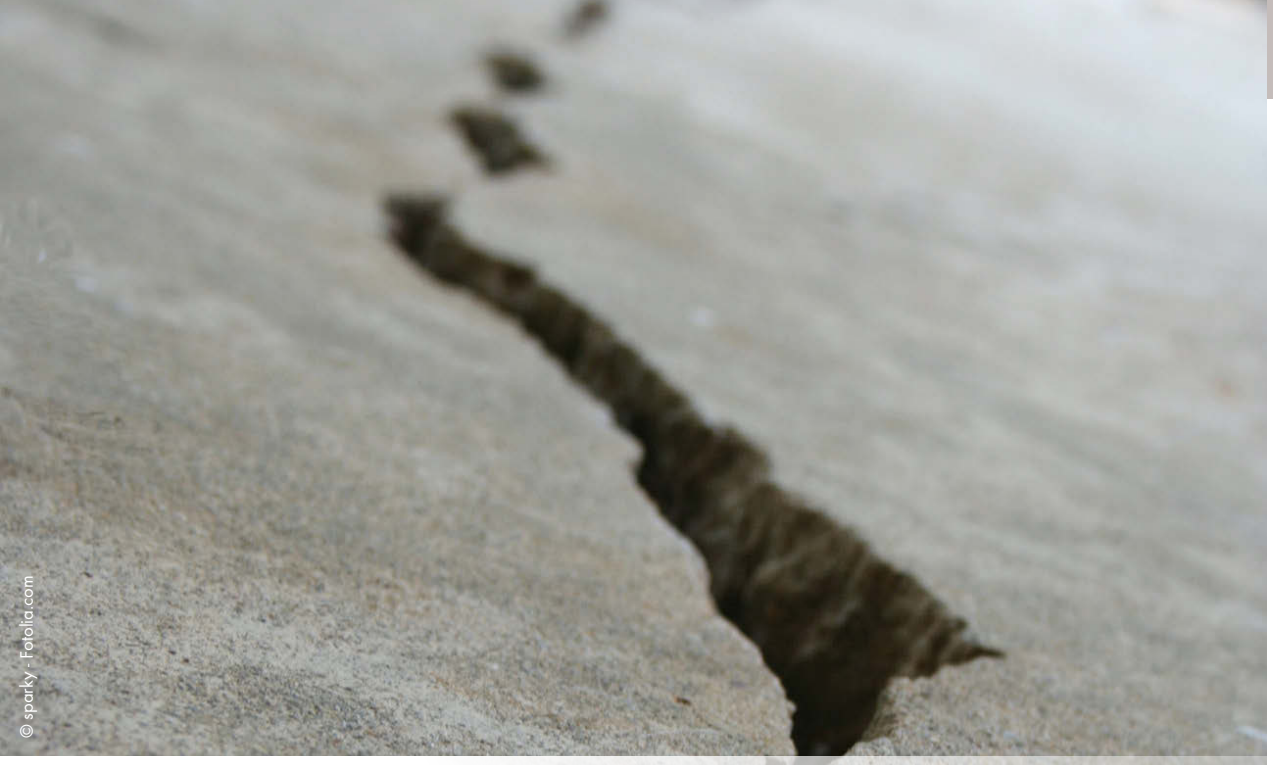
Finalement sécurité et justice ne sont utiles que quand elles ne sont ni « enchaînées » ni « déchaînées », qu'elles remplissent chacune leur fonction, constitutive de la société pour la première, constitutive de l'État pour la seconde et que chacune suit ce pour quoi elle est invoquée et appelée :

- la sécurité, selon le mot de Robert Peele[39], le « père » de la police britannique, « *Force was to be used only when the exercise of persuasion, advice and warning is found to be insufficient* »;

- la justice, selon la formule classique : « *not only must Justice be done ; it must also be seen to be done* ».

Dans toutes les langues, la juste relation entre justice et sécurité, chacune consciente de ses devoirs, fait la démocratie. En français, ce principe est rappelé par Pascal[40] : « *Il est juste que ce qui est juste soit suivi, il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi. La justice sans la force est impuissante : la force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite, parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force. Et pour cela faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste* » ■

(39) (1788-1850) Ancien Premier ministre du Royaume-Uni.
(40) Pascal, *Pensées*, n°23.



© sparky - Fotolia.com

# Le juge d'instruction : le difficile équilibre entre sécurité et justice

Noémie NATHAN

Le magistrat instructeur, longtemps perçu comme concurrent du pouvoir exécutif, symbolise pour celui-ci l'incarnation de l'indépendance de la magistrature judiciaire. Il est l'homme fort des juges du siège, le seul, jusqu'à une époque récente[1], qui disposait du pouvoir de placer un individu, y compris un personnage public, en détention avant toute décision de justice au fond et il révèle, dans l'exercice même de ses attributions, une ambiguïté qui le place à la jonction des fonctions de poursuite et de jugement, entre sécurité et justice.

Le juge d'instruction est, en effet, un magistrat du siège, indépendant et reconnu de ce fait par la Cour européenne des droits de l'homme comme un « *juge ou* […] *autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires*[2] », à la différence des magistrats du parquet qui ne remplissent pas, au regard de l'article 5 § 3 de la convention européenne des droits de l'homme, les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence de ladite cour pour être qualifiés comme tels. Dans l'ordre interne comme dans l'ordre européen, le juge d'instruction est donc un

**Noémie NATHAN**

Magistrate. Précédement en poste comme juge d'instruction au pôle financier à Paris, elle dirige actuellement le département Études et recherches de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

(1) Loi du 15 juin 2000 n° 2000-516 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes instaure le juge des libertés et de la détention, qui peut ordonner le placement en détention provisoire après avoir été saisi par le juge d'instruction.

(2) CEDH, 23 novembre 2010, Moulin c/France (requête n° 37104/06).

magistrat et un juge, libre dans sa prise de décision par rapport au pouvoir politique de par son statut qui lui garantit cette indépendance. Il se doit également d'être impartial et de travailler au cours de son instruction « à charge et à décharge ». Ces qualités d'indépendance et d'impartialité, qui ne l'ont pas mis à l'abri des invectives incessantes et de la menace continuellement renouvelée de sa disparition, doivent guider son action aussi bien dans l'exercice de sa mission d'investigation que dans l'accomplissement de sa fonction juridictionnelle.

À la frontière des autorités judiciaire et policière, il en assure la régulation. Son statut l'empêche, en effet, de le placer du côté des autorités de poursuites dans les investigations qu'il mène et sa mission d'enquêteur donne aux décisions qu'il rend une coloration « utilitaire » pour les enquêteurs de terrain. Ses plus proches collaborateurs sont, en effet, les forces de l'ordre et la qualité de ses dossiers, de son travail et du résultat des investigations qu'il ordonne est étroitement liée à la proximité qu'il assumera avec les enquêteurs. Il est la preuve incarnée que le système étatique français ne peut pas fonctionner sans une étroite collaboration entre la mission « sécuritaire » et la mission « judiciaire ». Si la magistrature française, dans sa majorité, refuse d'assumer la notion de « chaîne pénale », la fonction du juge d'instruction pourrait le conduire à assumer un rôle de maillon dans cette chaîne, car il y occupe une place privilégiée du fait de sa mission très particulière au sein de la procédure pénale. Il illustre parfaitement le fait que les deux notions de sécurité et de justice sont les référentiels complémentaires à partir desquels nombre de décisions – y compris des décisions juridictionnelles – peuvent être prises.

Si l'on effleure trop rapidement les concepts de sécurité et de justice, on pourra penser que la sécurité est le guide de l'action des forces de l'ordre et qu'elle est le pendant, à l'intérieur de nos frontières, de la défense nationale. La justice, quant à elle, en dehors de l'acte de juger, de la notion d'institution judiciaire, relève d'une notion plus polymorphe susceptible de recouvrir à la fois les objectifs de libertés et de droits fondamentaux. La justice, en tant que notion abstraite, apparaît ainsi articulée, dans la plupart des cas, aux concepts de démocratie et d'État de droit ; elle est la garante du respect de ces concepts qui ne conservent pas toujours la même force lorsque la réalité politique s'assombrit. La notion de justice telle que nous l'entendrons dans ces développements sera donc assimilée à celle de liberté, au sens de droits fondamentaux garantis par des normes placées au sommet de la hiérarchie.

La sécurité est une notion beaucoup plus moderne et elle revêt une force particulièrement importante dans nos sociétés actuelles. Elle est venue compléter le concept de sûreté qui s'entendait pour une large part comme une protection par rapport aux abus d'un État arbitraire, notamment en cas d'arrestation ou de condamnation. C'est en ce sens que la notion de sûreté apparaît dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[3]. La sécurité est devenue un concept clé des Droits de l'homme dans une société où chacun estime avoir le droit individuellement de se sentir dans une situation de tranquillité, protégé de tout risque, notamment pour sa vie ou pour sa santé. La sécurité est devenue une notion plus large que le droit à la sûreté, sans pour autant atteindre le stade de « droit subjectif ». En effet, notamment pour le législateur lorsqu'il adopte la loi sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la sécurité apparaît comme un droit fondamental. Elle représente même une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités[4]. Pour le conseil constitutionnel également, la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens a été reconnue comme un principe de valeur constitutionnelle sans que la jurisprudence n'en déduise pour autant l'existence d'un droit à la sécurité[5]. La tendance est donc à un élargissement de la notion de sécurité non plus seulement comme l'objectif des forces de l'ordre pour assurer une cohésion sociale, mais également comme une revendication individuelle susceptible d'être garantie par les magistrats.

*Ses plus proches collaborateurs sont, en effet, les forces de l'ordre et la qualité de ses dossiers, de son travail et du résultat des investigations qu'il ordonne est étroitement liée à la proximité qu'il assumera avec les enquêteurs. Il est la preuve incarnée que le système étatique français ne peut pas fonctionner sans une étroite collaboration entre la mission « sécuritaire » et la mission « judiciaire »*

(3) Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 2 août 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».
Article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance* ».
(4) Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne article 1er.
(5) Cons. const., 22 juillet 1980, n ° 80-117 DC, loi sur la protection et le contrôle des matières premières.

L'analyse de la fonction de juge d'instruction permet de comprendre l'articulation entre ces deux notions qui apparaissent souvent comme concurrentes. L'ouverture et la clôture de l'information judiciaire, quintessence de l'équilibre assumé par la fonction, sont des phases qui illustrent parfaitement l'équilibre entre sécurité et justice. Les normes qui régissent ces deux phases de la procédure pénale montrent ainsi la coexistence des objectifs de sécurité et de justice tout comme la pratique de ces textes permet de garantir un équilibre stable entre ces deux notions complémentaires. Cependant, les investigations qui sont menées au cours de la phase de l'information judiciaire révèlent un équilibre plus instable entre ces notions qui doivent alors être assumées par un magistrat souvent solitaire. Pour parvenir à cet équilibre, il est nécessaire qu'il entretienne avec les autres acteurs de la procédure pénale des rapports de qualité et que chacun reconnaisse la complémentarité de ses missions.

À titre liminaire, il convient de rappeler que l'hypothèse ainsi formulée ne porte sur l'analyse que d'une infime part des infractions constatées et poursuivies. L'objet de notre démonstration n'est donc pas de prétendre à l'exhaustivité, mais de montrer qu'à partir de l'analyse de l'une des phases de la procédure pénale – cette dernière étant d'ailleurs exceptionnellement mise en œuvre (seulement dans les cas graves et/ou complexes[6]) – l'articulation entre les concepts de sécurité et de liberté, qui guident la procédure pénale au fil des réformes qu'elle subit, illustre l'équilibre mis en place par les normes et pérennisé par les acteurs.

## L'ouverture et la clôture de l'information judiciaire : un équilibre stable entre sécurité et liberté

Ces deux phases sont marquées par la présence du ministère public, autorité de poursuite qui décidera, en opportunité, de l'ouverture d'une information judiciaire par un réquisitoire introductif et qui rendra, en fin d'information, un réquisitoire définitif préalable à l'ordonnance de règlement du juge d'instruction. Si la présence du parquet existe en pointillé tout au long de la procédure d'instruction, elle est prédominante au moment de son ouverture et de sa clôture. Il en est de même du rôle assumé par les parties et leurs conseils, car si leur présence est également évidente tout au long de la procédure d'instruction, c'est en amorce et en fin que leur rôle trouve son plein effet.

La procédure d'instruction dite « inquisitoriale » assure une fonction dominante au juge d'instruction, mais ce sont les parties, en jouant leur rôle, qui lui permettent d'assumer cette place forte à mi-chemin entre les concepts de sécurité et de liberté et donc à assurer un équilibre stable. En effet, le rôle du magistrat du parquet qui agit avec un objectif sécuritaire assumé permettra au juge d'instruction d'assurer pleinement, au cours de ces différentes phases, l'équilibre entre les exigences liées à l'ordre public et celles liées aux libertés fondamentales garanties par les textes, le libérant ainsi de la stricte contrainte d'ordre public.

Dans le déroulement des deux phases en question, le rôle clé qui est celui du parquet ou de la partie civile permet au juge d'instruction d'inscrire son action au cœur de cet équilibre entre les concepts de sécurité et de liberté tels qu'ils sont incarnés par les deux parties. Ainsi, au stade de l'ouverture de l'instruction, l'équilibre est-il trouvé entre le réquisitoire introductif du parquet et la constitution de partie civile de la victime et, au stade de la clôture, trouve-t-il à s'appliquer au moment où le juge d'instruction délivre son avis de fin d'information en application des dispositions de l'article 175 du Code de procédure pénale à un stade où réquisitoires supplétifs ou définitifs pour le ministère public et observations des parties et demandes d'actes se développent.

### *L'ouverture de l'instruction ou l'équilibre entre le réquisitoire introductif « sécurité » et la plainte avec constitution de partie civile « liberté »*

Les deux concepts se retrouvent dans les deux modes de saisine du juge d'instruction. Soit le procureur de la République décide de l'ouverture d'une information judiciaire par un réquisitoire introductif à partir des premiers éléments d'investigations dont il dispose (c'est un mode de poursuite qui assume pleinement la fonction sécuritaire qui lui est dévolue), soit une partie qui s'estime victime de faits susceptibles de revêtir une qualification pénale souhaite que des investigations soient menées dans un cadre pénal en cas d'inaction du parquet[7] et elle

(6) Aux termes de l'article 79 du Code de procédure pénale, l'instruction préparatoire est obligatoire en matière criminelle, facultative en matière délictuelle et exceptionnelle en matière contraventionnelle.

(7) Aux termes de l'article 8 du Code de procédure pénale la constitution de partie civile n'est recevable qu'à la condition que le procureur de la République lui ait fait connaître son intention de ne pas engager de poursuites ou qu'un délai de trois mois se soit écoulé depuis la plainte déposée devant ce magistrat du parquet.

dépose alors une plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction. Dans ce dernier cas, c'est la liberté des individus qui prévaut, l'objectif de la partie civile n'étant alors pas d'assurer la sécurité des citoyens, mais d'exercer son droit de voir poursuivre celui qu'elle estime être l'auteur d'une infraction. Ces actes (réquisitoire introductif ou réquisitoire introductif suivi d'une plainte avec constitution de partie civile) sont ceux qui permettent de saisir un juge d'instruction.

Le magistrat instructeur, qui est lié par les termes de cette saisine, est alors tenu d'instruire sur les faits qui lui sont soumis, une fois qu'il a été désigné [8]. Il n'a pas besoin de s'ériger en organe régulateur entre les notions de sécurité et de liberté puisque les parties ont préalablement assumé cet équilibre. Les critiques auxquelles la fonction de juge d'instruction est soumise ont moins de valeur durant cette phase d'ouverture puisque ce magistrat n'est pas le seul à assurer l'équilibre. La mission que ses détracteurs ont qualifiée de « schizophrénique » ne trouve pas de support à ce stade. N'ayant pas participé à la mise en œuvre des poursuites, il ne saurait être mis en cause comme incapable d'assumer une impartialité qui peut légitimement être présumée à son profit lors de l'ouverture de l'information judiciaire. C'est pourquoi nous dirons qu'il est absolument nécessaire qu'à ce stade, le magistrat instructeur conserve une distance par rapport aux autorités policières et de poursuites.

Les investigations peuvent avoir débuté préalablement à l'ouverture d'une information judiciaire dans le cadre d'une enquête préliminaire ou de flagrance [9] et l'ouverture de l'information judiciaire peut n'intervenir que tardivement après les faits. L'instruction peut également être ouverte dans un temps très proche de l'action suite, notamment, au placement en garde à vue d'auteurs présumés. Quelle que soit la situation, le juge d'instruction n'a pas, à l'évidence en théorie puisqu'il n'est pas encore saisi à ce stade mais également dans la pratique, à intervenir. Il pourrait être tenté, s'il suppose ou s'il apprend qu'il va être saisi, d'aller s'informer sur les faits, de se déplacer sur les lieux, d'interférer dans les premières mesures qui vont être prises et, au nom de l'efficacité de la justice, l'on pourrait être tenté de le justifier. Pourtant, au regard de l'équilibre créé à ce stade entre la sécurité et la liberté, il doit se garder de tomber dans ce travers. C'est sa non-ingérence dans la phase préalable à l'ouverture de l'information judiciaire qui le place au-dessus de tout soupçon une fois sa saisine réalisée. C'est également un gage d'équilibre entre sécurité et liberté que de laisser le magistrat instructeur exclu de cette période.

Celui-ci est ainsi l'acteur prédominant du déroulement d'une phase de la procédure pénale exceptionnelle qui est celle de l'instruction préparatoire, capable d'assumer quasiment seul les concepts de sécurité et de justice, mais cette phase doit avoir été strictement encadrée en début et en fin par l'intervention des parties et autres acteurs pour permettre d'assurer cet équilibre nécessaire à l'ensemble de la procédure pénale. Il est donc nécessaire de laisser au ministère public sa mission de direction de la politique pénale du territoire [10] afin qu'il puisse décider, en opportunité, de ce mode de poursuite et de laisser aux parties civiles (sorte de « parties privées poursuivantes ») le soin de compléter cette mission. Ainsi l'équilibre entre la mission de « sécurité », dans le sens d'un respect des normes sociales imposées pour la sécurité de tous, et la mission de « liberté et de justice », dans le sens d'un rôle confié aux individus pour revendiquer une mission de justice face aux autorités légitimes et pouvoir solliciter que soit porté devant la justice un litige qui n'aurait pas eu vocation à l'être, sera-t-il assuré au moment où s'ouvre la phase d'instruction. Le magistrat instructeur pourra assumer ensuite, seul, ces deux missions dans le cadre qui lui a été strictement imparti par le législateur, porteur exceptionnel d'une double mission qu'il n'a vocation à assumer que pour un temps limité.

Ce qui est vrai pour la phase préalable à l'ouverture d'une information judiciaire l'est également au moment de la clôture. Nous rappellerons que dès que l'ordonnance de clôture est rendue, le juge d'instruction est dessaisi des faits et qu'il lui est donc à nouveau interdit d'intervenir, son action étant strictement cantonnée à la phase d'instruction proprement dite. À ce titre, il faut remarquer qu'en vertu du principe de séparation des autorités de poursuite et

(8) Le juge d'instruction saisi est tenu d'informer sur les faits une fois sa compétence territoriale et matérielle vérifiée, mais il lui est également possible de refuser d'informer en application des dispositions de l'article 86 alinéa 4 du Code de procédure pénale à la stricte condition que les poursuites soient radicalement impossibles : il faut alors qu'il soit établi de façon manifeste que les faits dénoncés par la partie civile n'ont pas été commis (indépendamment de la qualification qui leur est donnée). En pratique, la jurisprudence de la Cour de cassation est très stricte : elle exige *a minima* une commission rogatoire pour vérifier l'existence d'une incrimination pénale.

(9) Aux termes de l'article 53 du Code de procédure pénale, « *est qualifié crime ou délit flagrant le crime ou le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre. Il y a aussi crime ou délit flagrant lorsque, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit* ».

(10) L'article 30 du Code de procédure pénale dispose que « *le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu* ».

d'instruction, le juge d'instruction ne peut pas faire partie de la juridiction de jugement[11]. Au moment de la clôture de l'instruction, phase préalable au dessaisissement du juge d'instruction, l'équilibre entre sécurité et justice est également assuré par les autres acteurs de la scène judiciaire.

### *La clôture ou l'équilibre entre le réquisitoire définitif « sécurité » et les demandes et supplétifs « liberté »*

Lorsque le juge d'instruction estime que l'instruction est terminée, il rend ce que l'on appelle « l'avis de fin d'information ». En application des dispositions de l'article 175 du Code de procédure pénale, il communique ainsi le dossier au procureur de la République afin que ce dernier rende son réquisitoire définitif. S'ouvre alors une période de calcul des délais relativement complexe au cours de laquelle les parties au dossier ont la possibilité de présenter des observations et des demandes d'actes. Au cours de cette phase, entre la délivrance de l'avis de fin d'information et la clôture, le juge d'instruction est encore saisi mais son rôle est désormais en retrait. En effet, tous les actes auxquels il pourra alors procéder (puisqu'il le peut encore) seront guidés par une demande des parties ou un réquisitoire supplétif du ministère public. L'équilibre « bicéphale » entre sécurité et liberté est à nouveau retrouvé.

Les parties et le ministère public défendant chacun leur intérêt vont assurer cet équilibre. Les victimes vont solliciter des investigations permettant d'éviter une clôture anticipée, à leur sens, susceptible d'amener le juge d'instruction à prononcer un non-lieu. Les mis en examen vont demander toute mesure susceptible d'éviter leur renvoi ou leur mise en accusation et, *in fine*, leur condamnation devant une juridiction. Le ministère public, dans son rôle protecteur de l'ordre social, sollicitera pour sa part toute investigation permettant de s'assurer de la poursuite des auteurs des infractions pénales visées. Chaque partie est dans son rôle en assurant l'équilibre entre la sécurité et la poursuite des auteurs des faits, d'une part, et la liberté des personnes poursuivies pour se défendre et éventuellement s'exonérer de leur responsabilité, d'autre part.

Cet équilibre se retrouvera en outre au-delà de la clôture, une fois le magistrat instructeur dessaisi puisqu'à l'issue du renvoi devant la juridiction compétente, le prévenu ou l'accusé pourra encore présenter l'ensemble de ses arguments de défense. La partie civile, qui est également invitée devant la juridiction répressive, sera pour sa part admise à interjeter appel des ordonnances de non-lieu et, donc, à parfaire l'équilibre visé au-delà de la clôture de l'instruction.

Si l'équilibre instauré entre les concepts de sécurité et de liberté au stade de l'ouverture et de la clôture de l'information judiciaire est ainsi assuré par les interventions fortes d'acteurs aux côtés du juge d'instruction, l'équilibre apparaît plus fragile au cours du déroulement de l'instruction, phase où le magistrat instructeur assume pleinement la solitude liée à sa fonction.

## Le déroulement de l'instruction préparatoire : un équilibre précaire entre sécurité et liberté

Au cours de l'instruction, la coordination entre les services enquêteurs (police ou gendarmerie) et l'institution judiciaire (magistrat instructeur) constitue un enjeu important non seulement pour assurer l'efficacité des enquêtes afin de garantir la mise en œuvre des moyens d'investigation au service de la recherche de la vérité, mais également pour permettre aux valeurs de notre République que sont la sécurité et la justice d'exister dans toute leur plénitude.

Dans cette période où l'équilibre entre sécurité et liberté doit être assumé pleinement par un personnage unique, les qualités du magistrat instructeur sont essentielles. Il doit être à la hauteur de la fonction qu'il endosse pour permettre à ces valeurs de coexister, l'action du magistrat étant utilement complétée par celle des services d'enquête qu'il dirige. Dans cette tâche il est en outre largement assisté par les parties et l'autorité poursuivante, ce qui lui permet de parfaire l'équilibre en question, l'intervention de ces acteurs étant alors déterminante. Cependant, les interventions des parties, si elles sont largement prévues par les textes, sont très souvent négligées dans la pratique.

(11) Aux termes de l'article 49 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction « *ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires dont il a connu en qualité de juge d'instruction* ».

## *Un équilibre aux mains des parties*

Tout au long de l'instruction préparatoire, les parties ont un rôle important à jouer, ces attributions leur étant conférées par les textes. Nombre d'ordonnances du juge d'instruction ne peuvent ainsi être rendues sans l'intervention du procureur de la République qui est sollicité par le biais d'« ordonnances de soit-communiqué » du juge d'instruction s'adressant au ministère public afin de recueillir son avis sur telle décision qu'il envisage. Ainsi en est-il de nombreuses décisions qui touchent en premier lieu la problématique de l'ordre public et de la sécurité, comme la détention provisoire ou le contrôle judiciaire, mais également d'actes susceptibles d'être particulièrement lourds de conséquences pour les parties, comme les demandes de restitution de biens saisis au cours de la procédure ou de saisies de biens du patrimoine d'une personne mise en cause.

L'intervention du parquet par le biais de réquisitions écrites par lesquelles il formule sa position suppose une implication de ce magistrat dans la procédure d'instruction. En pratique, on observe que dans la plupart des affaires à l'instruction, à l'exception notable des dossiers particulièrement suivis ou signalés, les magistrats du parquet n'ont pas aujourd'hui les moyens d'intervenir de manière éclairée dans le cours de l'instruction, leur implication étant essentiellement réduite aux phases d'ouverture et de clôture. Ceci engendre naturellement une rupture dans l'équilibre mis en place par les textes qui ont spécifiquement prévu que cet acteur, garant de l'ordre public, intervienne de manière impérative ; à défaut, l'acte pris par le juge d'instruction est susceptible d'être entaché de nullité. Lorsque l'avis du parquet ainsi sollicité se réduit à une position formelle (un simple visa par lequel le magistrat ne s'oppose pas à la position du juge d'instruction) sans que cette position ne soit réellement éclairée par les éléments du dossier, le juge d'instruction est alors laissé seul confronté à sa prise de décision.

Le rôle des parties et de leur conseil souffre du même malaise. Les textes prévoient un accès au dossier par toutes les parties, une consultation sur place dans un premier temps puis la délivrance de copies de la procédure par la suite [12]. Les parties sollicitent d'ailleurs couramment ces copies et la plupart des interrogatoires, auditions et confrontations se clôturent par un échange entre le greffier d'instruction et les avocats afin de remplir les formalités nécessaires à leurs demandes de copies. Pourtant, en dépit de l'exercice de ce droit, peu de parties assument pleinement leur rôle au cours de l'instruction. Si l'on peut se féliciter que les requêtes en nullité soient exceptionnelles (partant du principe que magistrats et enquêteurs sont particulièrement vigilants sur la régularité des procédures, surtout lorsqu'elles s'intéressent à des faits graves et complexes), on peut s'étonner en pratique du peu de demandes d'actes formelles ou même d'interventions plus informelles des parties sur le cours des investigations menées [13]. La tendance naturelle et la plus répandue des avocats au cours de l'instruction préparatoire est de ne se manifester de manière intense qu'à certains moments paroxystiques de la procédure, c'est-à-dire au début de leur entrée dans l'affaire (*a fortiori* si le mis en examen subit une mesure de sûreté) et à la clôture de la procédure, comme nous l'avons évoqué précédemment. Les demandes d'actes formulées au moment de la clôture de l'information judiciaire présentent à l'évidence un intérêt amoindri, y compris si elles suppléent à une véritable carence du rôle du juge d'instruction. Elles se présentent en effet à une période plus lointaine des faits et perdent de leur pertinence du fait même que les parties n'en aient pas perçu l'utilité en amont. Lorsque les parties assument pleinement leur rôle, elles n'ont d'ailleurs pas besoin de le manifester par un nombre important de demandes d'actes. Le simple fait qu'un dialogue s'instaure avec le juge d'instruction sur l'avancée des investigations et la nature des actes en cours permet la plupart du temps d'assurer cet équilibre, les parties invitant ainsi le juge à prendre en compte leurs observations sur la nécessité d'accomplir certains actes d'enquête. Ce dialogue entre les acteurs assure ainsi l'équilibre nécessaire et il n'est en aucun cas un obstacle à l'efficacité de l'enquête ni à l'impartialité du juge d'instruction.

(12) À ce titre, il convient de remarquer que l'article 114 du Code de procédure pénal prévoit que les parties ou leurs conseils peuvent se faire délivrer copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier. On comprend que, pour les mis en cause, c'est bien l'acquisition du statut de mis en examen ou de témoin assisté qui détermine la délivrance de la copie (ce statut étant acquis à la suite de l'interrogatoire de première comparution), on peut en revanche s'interroger sur la nécessité d'une première audition de la partie civile, qui peut elle avoir acquis ce statut sans avoir été entendue par le magistrat. En pratique, on s'aperçoit que nombre de parties civiles qui le sollicitent, et qui ne seront pas obligatoirement toutes entendues par le juge d'instruction obtiennent la copie de leur dossier.

(13) Aux termes de l'article 81 du Code de procédure pénale, « *s'il est saisi par une partie d'une demande écrite et motivée tendant à ce qu'il soit procédé à l'un des examens ou à toutes autres mesures utiles prévus par l'alinéa qui précède, le juge d'instruction doit, s'il n'entend pas y faire droit, rendre une ordonnance motivée au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande* ». La sanction de l'inaction du magistrat instructeur est prévue par ce même texte : « *Faute par le juge d'instruction d'avoir statué dans le délai d'un mois, la partie peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction, qui statue et procède conformément aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 186-1* ».

Ainsi, les différents acteurs intervenant au cours de la procédure d'instruction préparatoire permettent-ils d'assurer un équilibre qui apparaît pourtant précaire en raison des pratiques qui les éloignent d'une véritable participation aux actes accomplis par le magistrat instructeur. Ce dernier doit donc, de ce fait, assumer seul en pratique dans de nombreux cas l'équilibre entre les notions de sécurité et de liberté.

## *Un équilibre assumé par le juge d'instruction*

Les développements préalables permettent de constater que les arguments de ceux qui ont largement critiqué la place du juge d'instruction n'étaient pas vides de sens. Le juge d'instruction est en effet, pour une large part, seul au cours des investigations qu'il mène. Les textes assurent un équilibre en faisant assumer par différents acteurs les valeurs correspondant à leur mission dans la procédure. Il leur appartient cependant ensuite de s'approprier leur rôle et d'assumer leurs fonctions afin que la procédure d'instruction puisse véritablement se réaliser à charge et à décharge.

Le magistrat instructeur délègue une grande partie de ses pouvoirs d'investigations aux enquêteurs par le biais des commissions rogatoires[14]. Il n'est pas rare que la délivrance d'une commission rogatoire soit d'ailleurs le premier acte réalisé par le magistrat instructeur nouvellement désigné. La solitude du juge d'instruction pour assumer les valeurs de sécurité et de justice est alors largement atténuée par le fait qu'il agit en qualité de directeur d'enquête, mais sur une large phase du cours de l'instruction en coordination avec les services enquêteurs qu'il oriente. Ceci lui permettra d'assumer pleinement son rôle de garant des libertés individuelles en s'érigeant en organe de contrôle sur les actes d'investigations menés par les enquêteurs susceptibles de constituer des entraves aux droits fondamentaux. Il pourra assumer sa mission de direction d'enquête auprès de la police et de la gendarmerie, son rôle consistant à donner les grandes orientations aux investigations en faisant le tri entre ce qu'il estime indispensable et ce qui ne lui paraît pas nécessaire à la manifestation de la vérité (sans pour autant intervenir matériellement dans la réalisation des actes) et ceci lui permettra d'assurer pleinement sa mission de contrôle des investigations au regard de la stricte nécessité des actes et de leur proportionnalité au regard des libertés individuelles susceptibles d'être entravées. Cet éloignement du terrain proprement dit lui offrira le recul nécessaire pour assumer au cœur de sa mission les deux valeurs « sécurité et liberté » qui peuvent paraître *a priori* antagonistes.

Cependant, cet équilibre reste fragile et il ne doit pas subir une épreuve du temps trop longue au risque de se briser. En effet, si la critique de l'essence même de la fonction d'instruction paraît infondée en raison des garanties offertes par l'intervention d'autres acteurs et aux particularismes du statut et de la mission du juge d'instruction, elle doit néanmoins rester vive quant à la longueur de la procédure. Les textes imposent un délai de principe de douze mois en matière correctionnelle et de dix-huit mois en matière criminelle. À l'issue de ce « délai prévisible d'achèvement » de la procédure[15], la personne mise en examen pourra solliciter la clôture. Cependant, en pratique, un certain nombre de procédures notamment délictuelles dépassent le délai d'un an. Le fragile équilibre mis en place peut alors se rapprocher de la rupture, d'autant plus lorsque l'exécution des commissions rogatoires s'est achevée et que le magistrat instructeur penche alors de plus en plus en faveur d'une thèse, à partir de la conviction qu'il s'est forgée au cours de l'instruction. Il paraît alors urgent de clôturer l'instruction préparatoire au risque que les actes deviennent ceux d'un magistrat excessivement sécuritaire instruisant à charge ou d'un juge complètement libertaire instruisant à décharge.

En conclusion, l'exemple suivant tentera d'illustrer cette analyse. Soit un dossier d'instruction pour lequel un individu apparaît mis en cause ; à l'issue d'un premier retour de commission rogatoire, le juge d'instruction décide de sa mise en examen et y procède. Les investigations se poursuivent, notamment par une expertise qui donne lieu à de nouvelles missions dans le cadre d'une autre commission rogatoire. La conviction du magistrat instructeur change à la suite de ces nouveaux actes complétés par des auditions auxquelles il a procédé lui-même et il en arrive à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la personne. Il devra alors, au plus vite, rendre

(14) Aux termes de l'article 151 du Code de procédure pénale, le juge d'instruction peut requérir par commission rogatoire tout juge de son tribunal, tout juge d'instruction ou tout officier de police judiciaire, qui en avise dans ce cas le procureur de la République, de procéder aux actes d'information qu'il estime nécessaires dans les lieux où chacun d'eux est territorialement compétent.

(15) L'article 116 du Code de procédure pénale dispose que « *s'il estime que le délai prévisible d'achèvement de l'information est inférieur à un an en matière correctionnelle ou à dix-huit mois en matière criminelle, le juge d'instruction donne connaissance de ce délai prévisible à la personne et l'avise qu'à l'expiration dudit délai elle pourra demander la clôture de la procédure en application des dispositions de l'article 175-1. Dans le cas contraire, il indique à la personne qu'elle pourra demander, en application de ce même article, la clôture de la procédure à l'expiration d'un délai d'un an en matière correctionnelle ou de dix-huit mois en matière criminelle* ».

son avis de clôture indiquant aux parties que l'information judiciaire lui paraît terminée pour ne pas rompre l'équilibre qu'il assume seul, pour une large part, à ce stade. En effet, si les parties jouent alors pleinement leur rôle au cours de l'instruction, le conseil du mis en examen pourra solliciter au vu des deniers éléments d'investigations la « dé-mise en examen » de son client et son retour au statut de témoin assisté [16]. Cette demande sera très rare en pratique. Si le ministère public joue également son rôle, il pourra envisager des réquisitions supplétives portant sur des investigations qu'il resterait à réaliser ou sur l'implication d'autres personnes susceptibles d'être mises en cause dans la procédure. Ce ne sera pas non plus l'option la plus couramment choisie. Ce sera donc, véritablement, au stade de la clôture que l'équilibre sera retrouvé. Le ministère public pourra alors requérir le renvoi s'il reste convaincu des charges qui pèsent sur le mis en examen s'il a conservé ce statut ; le mis en examen, quant à lui, portera les arguments en faveur d'un non-lieu et il appartiendra alors au juge d'instruction de se prononcer dans le corps de son ordonnance de règlement qui conduira au non-lieu ou au renvoi (ou à la mise en accusation) de l'intéressé. La stabilité de l'équilibre de la phase de clôture constitue ainsi un rempart rassurant contre le déséquilibre contextuel créé au cours de l'instruction par des acteurs défaillants qui n'auraient pas assumé pleinement leurs rôles aux côtés du magistrat instructeur ■

(16) Aux termes de l'article 80-1-1 du Code de procédure pénale : « *sans préjudice de son droit de demander l'annulation de la mise en examen dans les six mois de sa première comparution, conformément aux articles 173, 173-1 et 174-1 la personne mise en examen peut au cours de l'information, selon les modalités prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 81, demander au juge d'instruction de revenir sur sa décision et de lui octroyer le statut de témoin assisté si elle estime que les conditions prévues par les premier et troisième alinéas de l'article 80-1 ne sont plus remplies.*
*Cette demande peut être faite à l'issue d'un délai de six mois après la mise en examen et tous les six mois suivants.*
*Cette demande peut également être faite dans les dix jours qui suivent la notification d'une expertise ou un interrogatoire au cours duquel la personne est entendue sur les résultats d'une commission rogatoire ou sur les déclarations de la partie civile, d'un témoin, d'un témoin assisté ou d'une autre personne mise en examen.*
*Le juge d'instruction statue sur cette demande après avoir sollicité les réquisitions du ministère public.*
*Si le juge d'instruction fait droit à la demande, il informe la personne qu'elle bénéficie du statut de témoin assisté. Si la personne est détenue, le juge ordonne sa mise en liberté d'office.*
*Si le juge d'instruction estime que la personne doit rester mise en examen, il statue par ordonnance motivée faisant état des indices graves ou concordants justifiant sa décision ».*

© Black Spring - Fotolia.com

# Justice et sécurité
## *Une démocratie qui assume le droit de se défendre*

*Entretien avec* Philippe BILGER

**Philippe BILGER**

Magistrat honoraire. Avocat général près la cour d'appel de Paris de 1999 à 2011 où il représente le ministère public dans des procès au fort retentissement médiatique, Philippe Bilger est aujourd'hui président de l'Institut de la parole. Il intervient dans divers médias comme commentateur de la vie judiciaire et est l'auteur de nombreux ouvrages sur la justice dont le dernier est *Ordre et désordres*, éditions, Le Passeur éditeur, avril 2015.

*Nous sollicitons votre contribution à ce numéro en tant qu'acteur de longue date, mais aussi observateur engagé du monde de la justice. Notre propos dans ce numéro porte sur la relation difficile qui existe et a toujours existé entre le champ de la justice et celui de la sécurité, ce qui inclut bien entendu les rapports entre la police et la justice mais aussi, bien au-delà, la vision qui structure la mise en place de politiques publiques sur ces questions. Quel regard portez-vous, à partir de votre expérience personnelle, sur la façon dont la société française et ses représentants politiques, appréhendent l'importance respective des forces de sécurité et des institutions judiciaires ?*

Je dissocie personnellement l'exigence de sécurité de la volonté de justice. Ce n'est pas seulement durant les près de quinze ans passés aux assises de Paris que j'ai pu percevoir l'existence d'un réel problème, même si j'ai pu malgré tout constater à l'époque qu'un certain nombre des enquêtes de police réalisées était d'une qualité médiocre, d'abord à cause de la bureaucratie procédurale et, ensuite, parce que certains fonctionnaires de police n'étaient pas suffisamment compétents pour pouvoir mener des enquêtes remarquables. Mais, avant même mon expérience de la cour d'assises, j'ai toujours été frappé, à tort ou à raison, par l'étrange rapport existant entre les fonctionnaires de police et de gendarmerie et la justice elle-même. Bien entendu, je vais être obligé de généraliser et je suis persuadé qu'il y a mille exceptions à mon propos.

En premier lieu, j'ai toujours eu l'impression qu'il y avait de la part d'une certaine magistrature un sentiment, j'allais dire de « mépris » mais ce serait trop fort, en tout

cas de condescendance à l'égard des forces de sécurité, comme si celles-ci avaient nécessairement les mains sales là où la magistrature avait l'esprit propre. C'est un problème qui m'a souvent perturbé parce que personnellement, dans les activités qui ont été les miennes en matière pénale, je me suis toujours senti, au contraire, en totale solidarité intellectuelle, et j'allais dire « sociale », avec ces forces de sécurité de par la conscience tout simplement limpide de la quotidienneté difficile qu'elles avaient à affronter. Il me semblait, de la part d'une « magistrature en chambre », quelque peu impudent de dénoncer en permanence les différents abus et dysfonctionnements de la police. Entendons-nous bien, je ne parle évidemment pas des délits et des crimes commis par les fonctionnaires de police dans leur activité professionnelle. J'ai toujours éprouvé une forme d'indulgence à partir du moment où les forces de sécurité étaient clairement averties des conséquences pour les inévitables scories qu'entraînait l'exercice difficile de la sécurité au quotidien.

J'ai toujours perçu cette forme de procès d'intention, de la part d'un certain nombre de magistrats, comme le produit d'un phénomène de compensation psychologique ou de la conscience de l'incapacité qui serait finalement la leur à exercer un travail aussi difficile : sans tomber dans la provocation, j'ai l'impression que si on leur demandait d'avoir les qualités qu'ils réclament parfois des policiers, je ne suis pas sûr que beaucoup d'entre eux seraient en mesure de répondre positivement.

*Est-ce que, lorsque vous parlez de cette condescendance, vous pensez plus particulièrement à la magistrature du siège davantage qu'aux magistrats du parquet, ou bien est-ce indifférent ?*

C'est un phénomène global mais, me semble-t-il, cette condescendance est plus grande, plus vive, du côté du siège. J'ai pu le constater aux assises, moins dans le fond même de l'interrogation que dans la manière de questionner les policiers. Combien de fois ai-je été scandalisé par des présidents qui étaient du syndicat de la magistrature, ils ne s'en cachaient pas donc on peut en parler, et qui questionnaient le fonctionnaire de police quasiment comme si c'était lui l'accusé. Cela révélait un état d'esprit, un climat intellectuel qui m'a toujours semblé très dévastateur pour l'indispensable solidarité de la chaîne pénale.

En deuxième lieu, et bien que je ne sois pas du tout un spécialiste de l'évolution en matière de jurisprudence européenne, j'ai toujours trouvé un tant soit peu surréaliste le regard qui était porté sur la garde à vue. Bien entendu, je ne discute pas les avancées réalisées même si, à l'époque, j'ai pu les discuter. Je n'étais pas persuadé que la présence de l'avocat soit indispensable avec ces avancées, j'étais sur ce plan-là très conservateur. Je dénonçais les dangers potentiels et je constate qu'il n'y a pas eu de catastrophe, donc j'ai probablement eu tort, même s'il arrive que les conservatismes aient parfois raison. De la même manière, je n'étais pas favorable à l'appel criminel et, apparemment, j'ai eu tort là aussi. Ceci étant dit, l'univers de la garde à vue m'est toujours apparu analysé de loin par ceux qui prétendaient le connaître, avocats ou journalistes… Il faudra d'ailleurs que l'on parle, tout de même, de l'influence dévastatrice d'un certain journalisme judiciaire. Nous y reviendrons. Cela m'est donc toujours apparu dénaturé dans la mesure où l'impression dominait que, pour répondre à des dysfonctionnements, des indélicatesses, voire à des violences verbales ou à des contraintes exercées par des policiers, on oubliait que la « clientèle » objet du soupçon de l'univers du policier n'était pas composée uniquement de patrons bien élevés ou de personnes délicates mais bien d'infracteurs, tant sur le plan des délits que sur celui des crimes. Par conséquent, l'idée de se représenter la garde à vue comme une sorte d'univers autarcique, quasiment un salon de thé procédural, m'est toujours apparue choquante.

Je ne nie pas avoir été victime moi-même d'une sorte de conception excessivement rigoriste par une volonté de défendre à tout prix les policiers, parce que je pense par ailleurs, et j'espère rester dans le sujet, qu'il y a un grave problème à constater que lorsqu'ils interviennent, par exemple dans ces cités de non-droit, la présomption de culpabilité tombe immédiatement sur eux. Je pourrais citer maints exemples concernant des interventions policières qui avaient lieu précisément dans des endroits où on leur reprochait pourtant de ne pas aller. À chaque fois que ces interventions engendrent un problème, problème qui vient moins des policiers eux-mêmes que de ceux qui les affrontent, la première réaction, politique et médiatique, est cette présomption de culpabilité. Un accident, des dires… jamais on n'examine dans la première seconde la possibilité que les policiers aient agi dans l'exercice de leur mission et qu'on leur ait opposé une résistance totalement illégitime. Cela constitue, de mon point de vue, un scandale absolu et je rêverais, mais c'est utopique, d'un renversement dans notre manière de penser entre sécurité, justice et politique ; d'un renversement de la présomption de culpabilité de sorte que celle-ci ne s'applique pas exclusivement au transgresseur soupçonné, lequel peut être innocent, mais principalement à ceux qui s'affrontent à la police et à la gendarmerie. En permanence, et il serait intéressant de psychanalyser là-dessus l'esprit français, nous appelons les forces de l'ordre lorsque nous en avons personnellement besoin, mais, lorsque nous sommes naturellement à l'abri de toute menace grave, le vieux fond anarchiste français reprend le dessus, toujours

prêt à moquer une autorité, une rigueur et une vigueur incarnées par les forces de sécurité. J'ai ainsi l'impression que l'on oscille souvent vis-à-vis de ces dernières, en tant que citoyens, entre un mode impératif et impatient quand elles ne viennent pas nous secourir et une sorte de refus quasiment libertaire qui revient à dire, « au fond, on n'a pas besoin de ces policiers, de ces flics qui sont nuls, médiocres et incompétents ! ».

Je suis, dans le même temps, frappé de voir, c'est sans doute un problème de formation des gendarmes et des policiers, à quel point, au-delà de la mise en place d'un système efficace pour la sécurité, on ne s'est pas assez préoccupé de ce que j'appellerais la « police de proximité », non pas au sens technique où on l'entend généralement, mais au sens d'une proximité républicaine. Je me demande finalement si l'on apprend à la police, ou à la gendarmerie, ce qui me semble aujourd'hui le plus fondamental, c'est-à-dire savoir créer, avant que ne se produise l'affrontement avec ceux qui ne respectent pas nos lois, une forme de courtoisie républicaine. Je sais bien que le Premier ministre, quand il était ministre de l'Intérieur a dit : « J'interdis qu'on tutoie ». Cela en fait partie, bien sûr, mais il s'agit de quelque chose de plus profond, d'une sorte de politesse républicaine qui devrait être enseignée et dont je constate, lorsque je suis témoin de certaines relations entre policiers et citoyens, qu'elle est parfois respectée, mais trop souvent négligée.

Cette défaillance, je la vis également et très clairement au sein de la magistrature. Je pourrais écrire une histoire de la justice à partir de la dégradation de l'apparence. J'entends par là que le rapport entre policiers et citoyens n'étant, à mon avis, qu'une forme suprême du savoir-vivre, il n'est pas vain de dénoncer, dans la magistrature et dans la police, ce qui apparaît comme une forme de grossièreté sociale et il serait bon, c'est sans doute le cas, d'imaginer des cours non seulement à l'École nationale de la magistrature, mais également au bénéfice de la police, où l'on instille de la politesse chez ceux qui ne la connaissent pas *a priori*. Il faut nuancer ce propos pour ce qui est de la justice, car, me semble-t-il, le magistrat est plus immédiatement conscient, dans le rapport qu'il doit entretenir avec le justiciable, qu'il a à tenir compte de certaines obligations là où le policier est confronté en permanence à une immédiateté et à une improvisation plus grande qui majore les risques. Cela n'empêche pas que le policier, hors situations d'affrontement, lorsqu'il contrôle ou qu'il surveille, est évidemment en liaison plus étroite avec un citoyen que le magistrat, ce qui rend l'exigence de politesse républicaine encore plus forte.

Nous parlons là d'un problème qui relève, je pourrais en donner de multiples exemples, globalement de l'univers démocratique. Le monde politique est, de ce point de vue, une catastrophe pour ce qui est de la démagogie et du délitement de l'apparence. J'attache peut-être trop d'importance à des détails, mais j'ai toujours considéré que le délitement par le bas entraînait une faillite de l'exemplarité par le haut. Prenons un exemple judiciaire. Il y a quelques années, j'ai défendu un président de chambre qui était entré dans une colère noire parce que quelqu'un était venu le voir dans son bureau sans cravate. C'est une chose qui peut paraître tout à fait dérisoire dans l'instant, mais j'ai soutenu sa réaction parce qu'elle me paraissait symptomatique d'une brèche minime, certes, mais révélatrice d'un état d'esprit général, ici dans la magistrature mais également dans l'enseignement et, finalement, en tous lieux.

*Il me semble que l'un des grands problèmes que devra résoudre le pouvoir politique demain, de droite ou de gauche, est l'invention d'un système au sein duquel la magistrature, par scrupule ou par mauvaise foi, ne détruira pas le travail policier.*

Pour en revenir exactement à notre sujet, je me demande comment en finir avec ce regard condescendant, voire méprisant, de la magistrature sur la police. En lui-même, il n'aurait pas de conséquences dévastatrices s'il ne me semblait pas, parfois, avoir une incidence directe sur la manière dont les procédures sont appréhendées. Cela concerne à la fois le magistrat et le citoyen qu'il gère. J'ai trop conscience que le caractère réactionnaire que je revendique, pour être accepté, doit appréhender les nuances et les exceptions. Mais il me semble que l'un des grands problèmes que devra résoudre le pouvoir politique demain, de droite ou de gauche, est l'invention d'un système au sein duquel la magistrature, par scrupule ou par mauvaise foi, ne détruira pas le travail policier. J'ai, en effet, eu parfois l'impression que dans la nécessaire solidarité procédurale entre un travail policier, qui certes pouvait se révéler médiocre, et une vigilance judiciaire, il y avait comme un réflexe de la part de la magistrature de porter sur le travail policier un regard trop exclusivement critique. On ne retrouve alors pas dans les procédures cette sorte de complément qui devrait réunir sécurité et justice. C'est d'ailleurs le problème de ces lois qui favorisent par exemple l'action de la police, mais n'ont de sens que si, dans le même temps, la magistrature les accepte et en retour conforte et améliore le travail policier.

Comment faire, par conséquent, pour qu'une solidarité qui m'apparaît évidente entre la police et la justice s'organise dans les faits ? Exerçant un droit à l'utopie, j'ai souvent été persuadé que la raison même de ce clivage, de cet antagonisme, venait du paysage institutionnel qui est le

nôtre. J'ai toujours trouvé étrange cette histoire politique française qui, en général, nous fournit un ministre valable sur deux ; bien souvent, c'est le ministre de l'Intérieur qui est perçu comme tel et, plus rarement, le garde des Sceaux. Je crois qu'il y a pratiquement très peu d'exemples où le garde des Sceaux a eu une implication intellectuelle, démocratique, judiciaire plus forte que celle du ministre de l'Intérieur.

La cause de cet antagonisme est structurelle et relève de l'organisation institutionnelle de la République. Pourquoi alors ne pas concevoir, mais cela n'arrivera pas, un grand ministère de la Sécurité et de la Justice qui serait dirigé par une personnalité indiscutable ? Celle-ci serait évidemment assistée par deux secrétaires d'État, l'un à la Justice, l'autre à la Sécurité. Je crois que cette configuration, à l'évidence, résoudrait cet antagonisme et cette fracture parce qu'elle obligerait les diverses forces à travailler ensemble. Le problème est qu'il faudra trouver cette personnalité, où qu'elle soit.

Lorsque la procédure accusatoire était en débat et que la magistrature poussait des hauts cris en disant « nous n'accepterons jamais d'être qualifiés de non-magistrats parce qu'alors nous serions sous l'égide du ministère de l'Intérieur », cela ne m'a personnellement jamais perturbé à partir du moment où j'ai considéré, peut-être à tort, que les tempéraments domineraient toujours les structures. Je ne serais donc pas du tout gêné par l'existence d'un super-ministère qui tenterait de recréer une unité à partir d'une organisation qui obligerait les forces de justice et de sécurité à travailler ensemble.

Je suis frappé de voir, en dehors des éléments qui font de la sécurité et de la justice, dans notre société, un couple orageux qui se comprend mal et se connaît mal, que de la part de certains hauts fonctionnaires de la police il n'y a pas beaucoup d'indulgence et de complaisance pour la magistrature qui, une fois de plus, leur apparaît comme porteuse d'une morale en chambre et donneuse de leçons alors qu'elle-même serait incapable de faire face aux épreuves que la police affronte.

J'avais, il y a quelques années, écrit sur mon blog, « Si j'étais policier », en essayant de me mettre dans la peau d'un gardien de la paix qui, à la suite d'une affaire d'assises et dans des circonstances de stress inouï parce qu'il ne supportait plus le mépris subi par le « policier de base », rentrait chez lui dans des quartiers vraiment peu hospitaliers. Vous n'imaginez pas le nombre de réactions de policiers de base qui m'ont dit : « Tout ce que vous avez décrit est terrible et totalement vrai ».

Aujourd'hui encore plus qu'hier, parce que je peux l'observer maintenant de l'extérieur, je reste sensible à la difficulté d'être qui accompagne le métier de policier et à la nécessité de tout faire pour que le policier puisse continuer à avoir le courage d'assumer l'honneur d'exercer un tel métier. Je suis frappé de voir à quel point c'est bien plus qu'un rapprochement qu'il reste à opérer entre la magistrature et la police. J'ai davantage ressenti au sein de la magistrature, je l'ai dit il y a longtemps et je peux donc le répéter aujourd'hui, l'expression de revendications de boutiquiers, de la petite épicerie judiciaire, que la revendication d'une justice des grands espaces et de la fierté de cet immense métier qu'est le métier de magistrat. Il y a là, au fond, une similitude avec la police qui ne peut plus porter sur elle un regard fier parce qu'elle est confrontée dans l'opinion publique à une réprobation scandaleuse. La magistrature n'est pas loin, me semble-t-il, d'avoir suivi une pente infiniment discutable en ayant mis uniquement sur un plateau de la balance les incommodités, les désagréments, voire les graves faiblesses du métier de magistrat par rapport, par exemple, au pouvoir politique et en oubliant d'exprimer tout ce que ce métier avait de fabuleux. J'ai souvent eu l'impression que si j'avais 25 ans aujourd'hui et si je rencontrais les plus hauts responsables de notre corps, je n'aurais pas du tout envie de devenir magistrat.

Ce que je souhaiterais finalement, dans la magistrature mais aussi et surtout dans la police, c'est assister à un changement, même minime, de rapport de force. Faire en sorte que l'État de droit et son bras armé changent de perception dans l'opinion, que le risque soit de l'autre côté et que la présomption de qualité, de talent et d'allure soit naturellement attribuée à ces forces qui sont intrinsèquement porteuses de progrès. Cela ne signifie pas que le policier, parce qu'il sert l'institution policière, le magistrat, parce qu'il sert l'institution judiciaire ou l'avocat, parce qu'il sert la défense, sont par nature des gens remarquables mais le regard global porté sur eux doit changer.

Je voudrais développer deux aspects de la question de l'État de droit.

En premier lieu, nous avons vu émerger une réflexion sur la sécurité et la justice à la suite des terribles assassinats de janvier 2015, pourtant, sur le fond, on continue à raisonner en permanence dans le cadre qui était précédemment le nôtre. Je pense que le ministre de l'Intérieur est un bon ministre tout comme le Premier ministre me semble sincère dans sa volonté de rigueur. Je trouve pourtant problématique que cette prise de conscience française ne survienne, et ce n'est pas le seul exemple, qu'à la suite de catastrophes. Lorsque l'on retombe dans le « train-train démocratique », on a l'impression, au fur et à mesure que l'effervescence diminue, que les habitudes redeviennent ce qu'elles étaient, celles du confort et de l'indifférence et qu'il faudra attendre d'autres tragédies et d'autres crimes

*Nous avons vu émerger une réflexion sur la sécurité et la justice à la suite des terribles assassinats de janvier 2015, pourtant, sur le fond, on continue à raisonner en permanence dans le cadre qui était précédemment le nôtre. [...] Je trouve pourtant problématique que cette prise de conscience française ne survienne, et ce n'est pas le seul exemple, qu'à la suite de catastrophes.*

pour que, de nouveau, la société et l'État se réveillent en disant : « on ne peut pas demeurer impuissant devant des menaces infiniment graves ».

En second lieu, il me semble que l'on ne peut se contenter d'affirmer la validité permanente de la structure institutionnelle qui est la nôtre : « On est dans un État de droit, on est en démocratie et il ne faut surtout rien changer de cette structure, seulement tenter d'affronter les menaces terroristes ou autres qui planent sur nos têtes et nos destins ». C'est une absurdité parce que l'affirmation de l'intangibilité de cet État de droit, qui se traduit par la volonté répétée et un peu obsessionnelle de toujours privilégier la liberté contre la sécurité dans l'arbitrage permanent qu'impose le fait de gouverner, a montré depuis longtemps ses limites. Elle n'a jamais prévenu les menaces graves ni empêché les récents assassinats perpétrés. Peut-être, c'est une simple piste, je ne prétends pas être péremptoire là-dessus, aurait-on le droit de réfléchir à une nouvelle définition de l'État de droit, à une démocratie qui assume le droit de se défendre, sans se renier mais en recherchant l'efficacité.

Enfin, je ne pense pas qu'un arbitrage parfaitement équilibré entre liberté et sécurité puisse être toujours garanti. Il faut arrêter ces billevesées qui laissent croire que la société relayée par le politique peut peser au trébuchet, ce qui devra être concédé à la liberté et ce qui devra garantir la sécurité. Il y a un moment où l'on est obligé de choisir. Je n'ai, pour ma part, aucun scrupule à dire, et nous sommes peu nombreux dans ce cas, que s'il fallait, compte tenu des réalités infiniment menaçantes d'aujourd'hui, concéder un peu de ma liberté pour la sécurité de tous, je n'y verrais rigoureusement aucun inconvénient.

C'est ce qui nous renvoie également à une autre dimension de l'État de droit. Celui-ci est souvent perçu, pas seulement chez les avocats, comme une structure magnifique emplie de garanties, d'avancées, de protections et de défenses, mais majoritairement destinées à la minorité qui transgresse nos lois, commet des crimes et des délits. Pourquoi ne pas imaginer un État de droit conçu avant tout au service d'une majorité honorable ? Il est extrêmement contre-productif d'avancer de grandes idées comme l'État de droit, la République, tout en laissant s'installer dans l'esprit des citoyens qu'il s'agit de notions dont ils devront se méfier parce qu'elles relèvent du discours mécanique de l'avocat et concernent prioritairement les prévenus, les criminels et les délinquants. Par conséquent, je me demande si, plutôt que de nous satisfaire de l'affirmation d'un principe démocratique qui n'a rien empêché, nous ne ferions pas mieux de réunir une commission réunissant des personnes qui ne sont pas d'accord sur tout entre elles pour réfléchir et aboutir à la création d'un nouveau paysage démocratique. Bien sûr, beaucoup d'avocats réagiraient, les poncifs habituels sur la « liberté en danger » réapparaîtraient, mais la recherche de résultats de la part des forces de sécurité et de justice serait prioritaire.

Or, ce que l'on veut aujourd'hui, c'est avoir l'efficacité sans s'en donner les moyens. Au niveau politique, dans la relation sécurité-justice, la gauche s'est abusivement et indûment approprié l'humanisme. Au fond, même sans atteindre le paroxysme dévastateur de la mansuétude doctrinaire de l'actuelle ministre de la Justice, la gauche a toujours considéré que le capital humaniste lui appartenait et que nul n'avait à venir sur son terrain pour y revendiquer des valeurs qui, de mon point de vue, relèvent de l'universel. La droite quant à elle, a été, dans le meilleur des cas, tellement à l'écoute du réel qu'elle n'a plus songé à le modifier mais simplement à en tirer parti, basculer dans une forme de cynisme par lequel on prône une répression dont on n'interroge jamais les contenus et les résultats.

Pourquoi, en effet, n'a-t-on jamais connu un pouvoir politique, probablement d'ailleurs en raison de ce clivage gouvernemental ministre de l'Intérieur-garde des Sceaux dont j'ai parlé ci-dessus, qui soit capable de tenir les deux extrémités de la chaîne ? Un pouvoir capable, à la fois, de défendre un humanisme qui ne soit pas abstrait, grotesque, qui ne soit pas le masque d'une pratique impuissante, et de poursuivre une efficacité dans l'action au bénéfice d'une démocratie qui a, plus que jamais aujourd'hui, le droit de se défendre, même avec des moyens extrêmes, ce qui ne reviendrait pas pour elle à se renier.

*Ne peut-on aller plus loin dans l'analyse du modèle français de justice à partir de la relation qui existe entre, d'un côté, les acteurs de cette justice et, de l'autre côté, les politiques qui sont censés en être à la fois les inspirateurs et les garants ? Si l'on reprend ce que vous dites sur l'envergure et le pouvoir respectifs des ministres de l'Intérieur par rapport à leurs collègues de la Justice, on trouve en effet de nombreux ministres de l'Intérieur qui ont été très impliqués dans leur tâche là où on peine à trouver plus de deux ou trois gardes des Sceaux qui ont laissé une trace. N'est-ce pas le signe d'un désinvestissement, qui ne fait que se confirmer de quinquennat en quinquennat, de la classe politique par rapport au champ de la justice qu'elle laisse aux techniciens et aux « experts » pour ne garder que la communication ?*

*Ce désinvestissement ne fait que renforcer la tension traditionnelle entre pouvoir politique et « pouvoir » judiciaire et remettre devant les projecteurs l'éternel débat sur « l'indépendance de la justice » qui, en France, est toujours un débat sur « quel degré d'indépendance de la justice ?» N'y a-t-il pas derrière le débat sécurité-justice un autre débat sur exécutif-justice (ou, si l'on préfère, politique-justice) ?*

Je vous rejoins sur ce point avec une réserve néanmoins : il y a quelque chose de fondamentalement paradoxal dans cet univers où coexistent justice et politique. Je ne parlerais pas, pour ma part, d'indifférence du politique. Je dirais plus brutalement que le politique, aujourd'hui, a peur de la justice et, même, par certains côtés, la méprise. Mais, dans le même temps, il en perçoit, parfois à son détriment, l'extrême importance. Le regard porté sur la justice par les politiques, droite et gauche confondues, est surtout fait de méconnaissance. Combien de fois ai-je entendu des personnes chargées de faire voter des lois me coller du « maître » alors que j'étais avocat général ? Combien de fois ai-je pu constater à quel point l'approche des problèmes de justice de la part de sénateurs et de députés était superficielle parce qu'ils manquaient le plus souvent l'essentiel ? Néanmoins, quelque chose d'important s'est produit avec François Hollande. Je le dis d'autant plus volontiers que je pense que Christiane Taubira est un garde des Sceaux plus que calamiteux ; je dis « plus que calamiteux » simplement dans la mesure où elle se considère elle-même plus que remarquable. Sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, on nous avait promis une République irréprochable. On a eu une République extrêmement imparfaite avec une partie de la magistrature qui s'est laissé complètement domestiquer et a montré le visage d'une justice scandaleuse même si, finalement, elle a pu continuer à avancer en dépit de l'étouffoir mis en place.

Avec Christiane Taubira et François Hollande, nous assistons à quelque chose de beaucoup plus intéressant. Nous sommes confrontés en réalité au paradoxe suivant. D'une part l'existence d'une politique pénale dangereuse et encore, en disant cela, je lui donne une existence qu'à mon sens elle n'a pas réellement et, d'autre part, le constat de deux avancées considérables, à savoir une magistrature politiquement traitée avec une grande courtoisie républicaine, elle est passée du statut de « petit pois » à celui de personne morale, ce qui n'est pas rien, et, surtout, un plus grand respect de l'indépendance de la justice. Alors que sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, il fallait en quelque sorte « arracher » l'indépendance et la liberté dans la gestion des affaires sensibles, tout le monde garde ainsi à l'esprit les conséquences de l'affaire Woerth-Bettencourt ; il me semble que, depuis le mois de mai 2012, les affaires sensibles, en dépit du contrôle qu'exerce la chancellerie, ce qui est parfaitement normal, sont davantage à l'écart de l'ingérence politique. Ce n'est pas, comme j'ai pu le croire au départ, du fait d'une sorte de passion de François Hollande pour la justice mais, tout simplement, par l'apparition, au fil du temps, d'une sorte d'indifférence heureuse. Le désir de ne pas avoir d'ennuis le conduit à laisser le champ libre à la justice. Il n'a pas de vraie passion mais plutôt une curiosité infinie pour le processus judiciaire, d'où la manière très idéologique dont il maintient Christiane Taubira, qui est pour lui un simple marqueur de gauche. C'est très intéressant, parce que, et nous sommes au cœur de notre sujet, il agit ainsi non au nom de la gauche que lui-même veut promouvoir (sociale, démocrate, pragmatique, empirique, possibiliste), mais au nom de la gauche qu'il récuse mais qui est assez bonne pour le peuple, c'est-à-dire celle de Christiane Taubira, offrant de cette manière un « pâté idéologique » à quelques socialistes qui souffrent trop d'être privés de leurs rêves de pureté absolue.

Demain, à partir de 2017, quel que soit le pouvoir en place, il ne sera plus possible de faire l'impasse sur cette avancée. Il sera donc sans doute plus facile pour le prochain président et son garde des Sceaux de traiter la magistrature correctement. Objectivement, Nicolas Sarkozy la détestait et personne ne pourra faire pire. Mais nous sommes également responsables en tant que corps professionnel ; si j'avais été premier président de la Cour de cassation à l'époque où, à la télévision, le président de la République parlait des magistrats « petits pois » aux Français, je n'aurais pas tardé, en tant que plus haut personnage judiciaire du pays, à réunir une conférence de presse et à dénoncer ce scandale. Nous avons eu la magistrature que nous méritions.

Je reste aujourd'hui relativement optimiste et je ne crois pas que demain il sera possible de revenir aisément sur cette amélioration de l'image d'une justice plus indépendante. Bien sûr, il y a eu des catastrophes judiciaires qui ont dégradé cette image dans l'opinion publique, je le constate à la lecture des réactions sur mon blog. Outreau, bien sûr a eu un effet dévastateur mais il y a eu d'autres événements, je pense au « mur des cons ». Lorsque je défendais les pratiques judiciaires à l'œuvre avec les écoutes de Nicolas Sarkozy, que je trouvais parfaitement normales, même si l'on pouvait discuter leur durée, je m'entendais répondre, de tous côtés, « vous dites cela mais on sait bien que toute la magistrature est politisée ». C'est cette idée qu'a confortée l'épisode du mur des cons qui a englouti dans un naufrage général une magistrature qui n'avait pas besoin de ça ; le seul avantage pervers de cet épisode c'est qu'il a fait oublier la catastrophe d'Outreau.

En défendant tout à l'heure la police dans son ensemble, j'ai bien précisé que je n'adhérais évidemment pas aux dérives des pratiques policières, tant dans l'exercice professionnel quotidien que lorsque des policiers commettent

directement des délits ou des crimes. Il me semble que Bernard Cazeneuve, dans certaines affaires récentes comme celle qui a concerné un haut dirigeant de la police judiciaire, a pris les décisions qui convenaient. Mais j'aimerais également mettre en évidence la nécessité de l'exemplarité dans la magistrature, lorsqu'elle a à gérer les affaires sensibles. Je suis effaré de voir que nous avons eu en France une magistrature, parfois d'une manière extrêmement intelligente et subtile et d'autres fois d'une manière ostensiblement choquante, qui a accepté de s'abandonner corps et âme à un pouvoir politique. J'ose le dire, j'ai finalement moins de sévérité pour les magistrats concernés, à l'origine estimables, qui se sont laissés gangrener, que pour leur mauvais génie politique. Je rêvais d'écrire un livre « Sarkozy, mauvais génie ». Dans de nombreux secteurs, il a donné la certitude à quelques rares personnalités qu'elles pouvaient tout se permettre, ce qui est extrêmement grave et, pour cela, j'en veux davantage à l'inspirateur qu'à ceux qui, par une ambition certainement dévoyée, ont considéré qu'ils pouvaient tout faire, qu'ils pouvaient tout se permettre puisque de toute manière, ils seraient protégés.

*Le clivage droite-gauche sur la sécurité et la justice n'est-il pas aujourd'hui quelque peu caduc ? Le point culminant de ce clivage est apparu au moment de la loi Peyrefitte, avec un débat tranché et même particulièrement violent, sous-tendu par deux visions clairement opposées sur la sécurité et la justice. Ne pensez-vous pas que, trente ans plus tard, ce débat est devenu obsolète et que la vision de gauche sur la sécurité et la justice, telle que vous en faites ici la critique, a en réalité évolué ? La gauche a fait l'expérience du pouvoir et, singulièrement, l'expérience du pouvoir local. Ce sont les maires « de base » qui ont profondément changé la donne, tout simplement parce qu'ils sont comptables de l'aspiration à la sécurité qui est celle de leurs électeurs et de leurs administrés. Il y a ainsi une gauche de terrain qui prend « l'objet » sécurité et justice de manière pragmatique pour résoudre des problèmes concrets et qui se retrouve davantage dans l'action que dans l'idéologie.*

Vous avez tout à fait raison. Mais j'ai précisément mentionné ce phénomène propre au gouvernement, où vous avez cette opposition entre, d'un côté, une lucidité concrète, prenant en compte les réalités locales et, de l'autre, je ne parle pas ici de Manuel Valls et de Bernard Cazeneuve, un discours doctrinaire. Il y a bien deux lignes au sein du gouvernement, même si Christiane Taubira a été amenée à se faire plus discrète depuis les événements de janvier. Or, il n'est pas sain pour un gouvernement d'avoir, dans les domaines de la sécurité et de la justice, deux lignes qui sont, l'une de mansuétude doctrinaire et l'autre d'un réalisme que, pour ma part, je rejoins ; cela avec la difficulté supplémentaire que le Premier ministre comme celui de l'Intérieur sont obligés, par solidarité gouvernementale, de venir au secours d'une vision de la justice qu'ils n'approuvent pas en réalité. Globalement, il y a un hiatus, un précipice insupportable qui font que l'attelage politique et gouvernemental est tiraillé dans des sens très différents. Il y manque un Ben-Hur qui remettrait tout cela d'aplomb. Il est vrai que lorsque l'on entend certains discours et que l'on voit certaines pratiques à gauche, j'ai l'impression que celle-ci est sortie de la naïveté. Mais, en même temps, si l'on se place au niveau politique national et gouvernemental, ce n'est tout simplement pas le cas.

Je souhaiterais enfin attirer l'attention sur le fait que les problèmes concernant la justice et la sécurité ne sont pas perçus avec assez de lucidité et cela parce que les médias, gauche et droite confondues, préfèrent, trop souvent, l'erreur, voire le mensonge sulfureux à la vérité sans fard mais trop terne. Bien évidemment, l'opinion publique qui, pour une grande majorité, n'a heureusement pas affaire à la justice, est généralement imprégnée des points de vue que les médias diffusent. Autrement dit, beaucoup de nos concitoyens se font une opinion à partir de la représentation de la justice et de la sécurité qu'en donnent les médias qui installent sur ce sujet une sorte de pensée unique néfaste.

Dans le même ordre d'idées, je reste également préoccupé par ce que je vois apparaître comme étant l'alliance d'un double populisme, bien que ce terme soit ambigu ; pour la gauche parler de populisme c'est renvoyer au peuple de droite ! Il y a d'abord, disons un populisme du citoyen de base, lequel a tendance à juger la justice, les magistrats, à partir de quelques exemples qui l'ont frappé et indigné. Ce populisme-là a toujours existé. Mais il y a également aujourd'hui, un populisme beaucoup plus grave, qui est celui de l'élite. Je pense en particulier à des personnes que, par ailleurs, j'estime beaucoup comme Éric Zemmour, Alain Finkielkraut, Gilles Martin-Chauffier ou Denis Tillinac. Il s'agit d'un populisme anti-juge dévastateur dans la mesure où il est porté par des réactionnaires intelligents mais qui ont une vision complètement fausse de l'activité judiciaire, d'abord parce qu'ils n'y connaissent rien et, ensuite, parce que leur tempérament libertaire les conduit naturellement à détester le magistrat et sa prétendue grisaille. J'ai l'impression, quand je leur parle, qu'ils inventent une magistrature, de la même manière que Christiane Taubira invente un peuple. L'alliance de ces deux populismes constitue un problème majeur aujourd'hui pour la représentation que nos concitoyens se font du fonctionnement de l'institution judiciaire ■

*Entretien réalisé par* Noémie NATHAN

et Manuel PALACIO

(1) Chef du département Études et recherches de l'INHESJ.
(2) Rédacteur en chef de la revue *Cahiers de la sécurité et de la justice*.

# Pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire : les relations entre le préfet et le procureur de la République

Cyrille SCHOTT

## Séparation des pouvoirs et demande croissante de sécurité

Si je dirige aujourd'hui l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, le texte qui suit s'inspire surtout de mon expérience, de plus de trois décennies, de sous-préfet et de préfet « de terrain ». J'ai commencé celle-ci comme sous-préfet en 1976 et, lorsque j'ai rejoint la Cour des comptes en 2009, j'ai quitté le poste de préfet du département de l'Hérault, préfet de la région Languedoc-Roussillon. Pendant cette période de trente-trois années, avec une interruption de cinq ans comme conseiller du président de la République, entre 1982 et 1987, j'ai occupé trois postes de sous-préfet et huit postes de préfets. J'ai vécu pendant ce tiers de siècle l'évolution des relations entre le préfet et le procureur de la République, évolution sur laquelle il me paraît utile, en introduction, de m'arrêter.

Tout d'abord, il faut souligner que, selon le texte de la Constitution, dont l'article 72 définit son rôle, le préfet est le représentant de l'État dans les 101 départements et les 26 régions – 22 en métropole et 4 outre-mer – qui constituent l'organisation territoriale française. Nommé en conseil des ministres, par un décret du président de la République, ce haut fonctionnaire est le délégué du gouvernement et dirige les services civils de l'État dans le territoire où il exerce sa mission. Cela dans le respect de la séparation des pouvoirs : l'indépendance de l'autorité judiciaire est inscrite dans l'article 64 de la Constitution.

Le procureur de la République est un magistrat du parquet, qui fait partie de l'autorité judiciaire[1]. Il est compétent dans le ressort d'un tribunal de grande instance. Dans les départements les moins peuplés, il

**Cyrille SCHOTT**

Préfet, directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

(1) Nous n'entrons pas, dans le cadre de cet exposé, dans le débat ouvert notamment par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le statut de magistrat du procureur (Arrêt Moulin c. France du 23 novembre 2010).

© pixarno - Fotolia.com

existe généralement un seul tribunal de grande instance et donc un seul procureur. Dans les départements les plus peuplés, ces tribunaux peuvent être deux ou plus. Ainsi, pour prendre l'exemple de départements où j'ai été en poste, dans le Territoire de Belfort, la Nièvre ou l'Indre-et-Loire, peuplés respectivement de 145 000, 220 000 et 600 000 habitants, j'avais comme partenaire un seul procureur. En revanche, dans la Seine-et-Marne, peuplée de 1,4 million d'habitants, existaient trois ressorts et donc trois procureurs, et dans le Pas-de-Calais, peuplé de 1,5 million d'habitants, il y avait quatre procureurs.

Le préfet appartient donc au pouvoir exécutif, tandis que le procureur est un magistrat de l'autorité judiciaire. La séparation des pouvoirs ne peut être méconnue dans leurs rapports. Cependant, l'un et l'autre ont un rôle éminent à jouer dans la sécurité à laquelle ont droit les citoyens au sein de la République, conformément à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait partie de notre Constitution.

L'évolution, que j'ai vécue pendant les décennies de ma carrière, a conduit à organiser les relations entre ces deux autorités pour assurer une meilleure sécurité aux Français, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs.

Dans les premières années de ma carrière préfectorale, au milieu des années 1970, j'ai vécu ce que l'un de mes collègues préfet[2] a pu décrire comme « *l'imperium pesant du préfet face au quant à soi ombrageux du procureur* ». En ce temps-là, l'un se tenait à distance de l'autre. Préfet et procureur étaient de grands personnages, qui se rencontraient lors des visites de courtoisie qu'ils faisaient en prenant leur poste ou à l'occasion d'une séance solennelle de rentrée du tribunal de grande instance. Pour le reste, leurs rapports demeuraient peu fréquents et une certaine prudence, voire défiance, régissait ceux-ci.

Lorsque je fus nommé préfet à la fin des années 1980, la situation avait bien changé. En effet, les Français avaient constaté un accroissement de la délinquance ordinaire et des incivilités, qui pouvaient peser sur leur vie quotidienne, et surtout avaient assisté à l'apparition des « violences urbaines » dans certains quartiers de nos grandes villes, où existaient une pauvreté et un chômage

(2) Préfet Jacques Reiller, alors directeur du Centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur.

plus grands qu'ailleurs. Le sentiment d'insécurité s'était développé, au-delà même de la réalité de l'insécurité, et les citoyens ont réclamé à l'État une action plus énergique et efficace. La demande de sécurité de la part des Français a interpellé l'État en sa totalité, par-delà la séparation des pouvoirs. Le préfet et le procureur ont été priés de descendre de leur piédestal. Les élus, particulièrement les maires, responsables eux-mêmes de la sécurité dans leur commune, estimaient que le préfet n'était pas assez impliqué dans l'action de la police et de la gendarmerie, dans leur lutte quotidienne contre l'insécurité. Quant au procureur, il se voyait parfois reprocher une réaction insuffisante sur le plan pénal, dans des affaires où les forces de sécurité avaient procédé à des interpellations.

Les éventuels différents entre préfet et procureur pouvaient, par ailleurs, rendre difficile le travail de la police et de la gendarmerie nationales. En effet, si le préfet a la mission de veiller à leur bonne organisation et d'assurer leur direction générale, c'est l'autorité judiciaire, dès lors qu'un délit ou un crime est commis, qui dirige l'action de la police et de la gendarmerie.

La demande d'une meilleure sécurité, qui émanait de la société et était forcément relayée par le gouvernement, ne pouvait donc que conduire à développer la coopération entre le préfet et le procureur.

Trois autres évolutions doivent être mentionnées dans ce mouvement d'ensemble.

La première concerne le développement de la démarche partenariale, qui a pris des formes contractuelles, entre les différents acteurs de la sécurité. En même temps que l'État, dans ses diverses dimensions, était invité à être plus ferme face aux développements de l'insécurité, il lui était demandé de sortir de la posture régalienne, où il fixait et appliquait souverainement les normes en matière de sécurité, pour entrer dans une posture de dialogue et de contractualisation avec les autres acteurs de la sécurité, spécialement les maires. Apparut alors l'idée de « coproduction » de la sécurité par l'ensemble des acteurs locaux concernés, ceux-ci incluant, par exemple, les organismes gérant les logements sociaux, mais aussi les entreprises de transport de voyageurs, voire le monde enseignant, longtemps éloigné d'une telle idée. Préfet et procureur devaient animer cette contractualisation. Dans une démarche de territorialisation de l'action publique, celle-ci s'est déclinée au plus près des réalités locales et a pris d'abord la forme des contrats locaux de sécurité créés en 1997.

La seconde évolution a trait à la judiciarisation et la pénalisation croissantes des rapports sociaux, ce qui a abaissé le seuil d'intervention des parquets.

La troisième concerne la culture du résultat, qui s'est imposée de façon générale dans nos sociétés, et qui s'exprime notamment par un suivi statistique de la criminalité et la volonté d'améliorer les indicateurs la concernant. Cette culture du résultat s'est appliquée à toutes les parties de l'État, y compris sa composante judiciaire. L'apparition au sein des parquets de cellules de traitement en temps réel en est l'une des expressions.

Ce bref rappel historique fait comprendre que, dans l'objectif d'assurer une meilleure sécurité aux Français, le préfet et le procureur entretiennent désormais des liens incontournables.

*Dans le même temps où les Français veulent une meilleure coopération du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire pour lutter contre la criminalité, ils exigent, plus que jamais, que la justice fonctionne dans l'indépendance, et cela s'exprime à chaque fois qu'une affaire sensible provoque l'intérêt des médias. Cette tendance conduit notamment au débat sur la place du procureur au sein de la justice.*

Reste un paradoxe. Dans le même temps où les Français veulent une meilleure coopération du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire pour lutter contre la criminalité, ils exigent, plus que jamais, que la justice fonctionne dans l'indépendance, et cela s'exprime à chaque fois qu'une affaire sensible provoque l'intérêt des médias. Cette tendance conduit notamment au débat sur la place du procureur au sein de la justice.

Le partenariat entre procureur et préfet est nécessaire et, dans le même temps, il se situe sur une ligne de crête, un versant étant marqué par l'exigence d'une meilleure sécurité voulue par la société, l'autre par la demande émanant de cette même société d'une justice indépendante, cette indépendance étant inscrite dans les principes de la démocratie.

## Le renforcement des rôles respectifs du préfet et du procureur dans la prévention de la délinquance

Dans les décennies récentes, l'évolution soulignée ci-dessus s'est traduite dans les textes et les mesures prises par les gouvernements successifs, afin de préciser et d'élargir la mission du préfet et du procureur dans la prévention de la délinquance et, en somme, mieux les impliquer.

Le préfet se voit traditionnellement reconnaître une responsabilité particulière en matière d'ordre public. Le préfet dont il s'agit est celui du département, et non le préfet de région ; c'est, en effet, le préfet de département qui exerce la responsabilité en matière d'ordre public et de sécurité. Le décret du 10 mai 1982, relatif à ses pouvoirs indiquait : « *Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public* ». Le nouveau décret relatif à ses pouvoirs, celui du 29 avril 2004, précise dans son article 11 : « *Le préfet de département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations* ». L'évolution du texte est significative. Le nouveau décret ne lui confie pas seulement une responsabilité en matière d'ordre public, il le charge explicitement de la sécurité et de la protection des populations.

Sur le plan juridique, le préfet peut s'appuyer sur son pouvoir de police administrative.

Le pouvoir de police administrative générale lui donne compétence pour prendre toutes mesures d'ordre général lui paraissant nécessaires au maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique, ceci dans le respect des attributions des autorités disposant également de ce pouvoir, essentiellement le maire, et sous le contrôle du juge administratif.

Par ailleurs, ses compétences en matière de polices spéciales le conduisent à arrêter les réglementations au plan départemental régissant, par exemple, les débits de boisson, la chasse, la pêche… Le préfet a également le pouvoir de prendre certaines mesures individuelles de police, par exemple à l'égard des étrangers ou des contrevenants au code de la route, ou pour interdire, dans les conditions fixées par la jurisprudence, une manifestation sur la voie publique. Il est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations dans de nombreux domaines, comme la détention et le port d'armes, l'exploitation de dépôts d'explosifs, etc. Le préfet a le pouvoir d'user de la force publique pour faire cesser le désordre, par exemple des troubles dans la rue, une prise d'otage, des troubles dans une prison, voire pour faire exécuter certaines décisions de justice, comme les expulsions locatives ou les démantèlements de campements illicites.

Les textes législatifs et réglementaires de la période récente ont précisé et renforcé son pouvoir de coordination à l'égard des services de l'État pour lutter contre l'insécurité. Ainsi, selon la loi du 21 janvier 1995 relative à la sécurité, le préfet « *anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité* […] *Il fixe les missions et veille à la coordination des actions, en matière de sécurité publique, des différents services et forces dont dispose l'État* ». Le décret du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police et la gendarmerie dispose que le préfet a « *la responsabilité de la coordination des actions de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de paix et de sécurité publiques* ».

Parallèlement à l'évolution des textes, diverses mesures renforçaient le pouvoir de direction du préfet à l'égard de la police et de la gendarmerie nationales. Il a ainsi reçu, par délégation du ministre de l'Intérieur et dans le cadre d'une certaine déconcentration, des responsabilités plus importantes en ce qui concerne le budget, l'immobilier, la gestion des personnels au plan départemental de la police nationale. De même, son pouvoir a été accru à l'égard de la gendarmerie, qui, tout en gardant son statut militaire, est désormais rattachée pour l'essentiel de son emploi au ministère de l'Intérieur. La création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), qui font du préfet de zone de défense le responsable du budget opérationnel des forces de sécurité – gendarmerie et police –, va dans le sens du renforcement de l'autorité du préfet à l'égard de la gendarmerie.

Dans le même temps, le préfet a dû rendre compte de façon plus précise au gouvernement, en l'occurrence au ministre de l'Intérieur, de l'évolution des chiffres de la délinquance dans son département. Il fut même une période où le ministre de l'Intérieur convoquait, à intervalles réguliers, avec les directeurs de la police et les chefs des groupements de gendarmerie, les préfets dont les départements affichaient le plus grand recul de ces chiffres et ceux des départements où la hausse de ces chiffres était la plus élevée. Les premiers expliquaient comment ces bons résultats avaient été obtenus et étaient complimentés par le ministre, les seconds devaient indiquer comment ils allaient réagir par rapport aux mauvais résultats et avaient droit aux critiques du ministre. J'ai eu l'occasion de participer à l'une de ces réunions, heureusement dans le premier groupe.

En définitive, les questions relatives à la sécurité ont pris une part de plus en plus significative dans le travail et dans l'emploi du temps d'un préfet de département.

De son côté, le procureur a été conduit à s'impliquer de plus en plus dans les politiques de prévention. Son rôle dans la prévention de la délinquance a été explicitement inscrit dans la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. L'article 7 de cette loi, devenu l'article 39-1 du Code de procédure pénale, dispose que le procureur « […] *anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire conformément aux orientations nationales de cette politique déterminées par l'État* […] ». La loi précise les attributions par lesquelles il doit veiller « *à la prévention des*

*infractions à la loi pénale* » : l'alternative aux poursuites, la mise en mouvement et l'exercice de l'action publique, la direction de la police judiciaire, le contrôle d'identité et l'exécution des peines.

J'ai pu constater dans les départements où j'ai exercé mes fonctions combien la politique pénale telle qu'appliquée par le procureur, combien sa façon d'agir une fois que le délit a été commis, combien sa façon d'animer les forces de l'ordre dans le cadre de son pouvoir de police judiciaire pouvaient influencer le domaine de la prévention de la délinquance, spécialement de la prévention de la réitération et de la récidive. Lorsque plusieurs procureurs étaient compétents dans le département, j'ai pu constater les différences entre leurs ressorts.

Les populations, relayées par les maires et les autres élus, ont de leur côté observé de près la politique pénale suivie par les procureurs et n'ont pas hésité à mettre en cause telle ou telle de leur décision, par exemple dans le classement des affaires. La façon dont un procureur agissait dans le domaine de la répression, notamment sa plus ou moins grande sévérité à l'égard des voyous qui troublaient la vie de certains quartiers, avait son influence dans le champ de la prévention.

*Les populations, relayées par les maires et les autres élus, ont de leur côté observé de près la politique pénale suivie par les procureurs et n'ont pas hésité à mettre en cause telle ou telle de leur décision, par exemple dans le classement des affaires. La façon dont un procureur agissait dans le domaine de la répression, notamment sa plus ou moins grande sévérité à l'égard des voyous qui troublaient la vie de certains quartiers, avait son influence dans le champ de la prévention.*

## L'organisation du partenariat entre le préfet et le procureur

La volonté de promouvoir la coopération entre préfets et procureurs s'est traduite par des actes gouvernementaux, dont certains possédaient une véritable charge symbolique. Ainsi, le 6 septembre 2001, l'ensemble des préfets, des procureurs et procureurs généraux fut réuni par les ministres concernés, autour du sujet de la sécurité, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne. Depuis mon entrée dans le corps préfectoral en 1976, c'était la première fois qu'avait lieu au plan national un tel rassemblement des représentants territoriaux de la branche exécutive et la branche judiciaire de l'État. D'autres réunions de ce type ont été organisées par la suite. Le 28 mai 2009, le président de la République a, par exemple, réuni les principaux acteurs de la sécurité, de la chaîne pénale et de l'Éducation nationale, pour souligner la nécessité de « travailler ensemble » dans la lutte contre la délinquance et de constituer dans chaque département un état-major de sécurité.

Les champs du partenariat entre préfet et procureur sont désormais nombreux, que ce soit au plan départemental ou au plan local, infradépartemental.

### *Au plan départemental*

Le département constitue la circonscription d'action, comme le nom de celui-ci l'indique, du préfet de département. En revanche, la circonscription d'action du procureur, ainsi que cela a été indiqué plus haut, est le ressort du tribunal de grande instance, plusieurs pouvant exister par département, ce qui peut compliquer la recherche d'une cohérence départementale dans les relations entre préfet et procureur (s).

Le comité départemental de sécurité est issu d'un décret du 7 juin 2006 et a succédé à la conférence départementale de sécurité née d'un décret de 2002 et qui avait pris elle-même la suite du conseil départemental de sécurité créé en 1995. Il rassemble les différents responsables des services de l'État, qui agissent contre l'insécurité : les chefs des services concernés de la police et de la gendarmerie, mais aussi le directeur des douanes, celui des impôts, l'inspecteur d'académie, le directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il est coprésidé par le préfet et le procureur de la République. Il est chargé de mettre en œuvre la politique départementale de lutte contre la délinquance et, à cette fin, d'assurer la cohérence de l'action des services de l'État.

Une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Justice, en date du 7 septembre 2009, a institué l'état-major de sécurité, qui doit constituer, sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur, l'organe opérationnel du comité départemental, auquel il est adossé. Dans les départements comprenant plusieurs parquets, c'est le procureur désigné par le procureur général qui copréside l'état-major, les autres procureurs en étant membres de droit. L'état-major doit se réunir une fois par mois avec la participation des responsables de

la police et de la gendarmerie nationales, de l'inspecteur d'académie, du directeur des impôts et de celui des douanes. Selon les thèmes abordés, d'autres acteurs de la sécurité, comme les bailleurs sociaux, les transporteurs publics, voire les représentants de parents d'élèves, peuvent y être ponctuellement associés. Dans le cadre opérationnel de cet état-major, les statistiques de l'activité des services de police et de gendarmerie, d'une part, celles de la justice, d'autre part, doivent être présentées par le préfet et le procureur, puis transmises mensuellement sous leur double timbre aux ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Des circulaires ultérieures, l'une du 21 septembre 2009 de la ministre de la Justice aux procureurs généraux et procureurs, l'autre du 21 avril 2011 du ministre de l'Intérieur aux préfets, donnent des précisions quant aux missions des états-majors de sécurité. Ceux-ci doivent établir des coopérations opérationnelles permanentes entre les services de l'État, élaborer leurs priorités d'action et définir les moyens mis en œuvre, favoriser un pilotage fin des priorités gouvernementales dans les différents champs de la sécurité intérieure, rendre plus efficace la lutte contre la délinquance dans les quartiers sensibles. La ministre de la Justice, Christianne Taubira, dans une réponse à la question écrite d'un parlementaire[3], indique que l'état-major « *permet de concevoir une politique de sécurité efficace, en cohérence avec une véritable stratégie judiciaire. Des objectifs sont régulièrement fixés en fonction de la hausse des faits constatés dans des domaines aussi divers que la délinquance des mineurs, les atteintes aux personnes, les cambriolages ou les infractions à la législation des stupéfiants* ».

Lorsque les états-majors ont été institués, j'étais conseiller maître à la Cour des comptes et n'exerçais plus la responsabilité de préfet. Toutefois, les instructions les régissant m'apparaissent très proches de la pratique que les deux procureurs de la République de l'Hérault et moi-même avions instituée lorsque nous réunissions le comité départemental de sécurité, alternativement à la préfecture et au palais de justice, ce qui est la règle pour les états-majors. Nous analysions ensemble avec les services de l'État, à partir de leurs données statistiques et leurs appréciations sur la situation, l'évolution de la délinquance et fixions les grandes orientations et priorités de leur action. S'agissant des statistiques, nous étions conscients de leurs limites, mais un examen réaliste et précis des données existantes, complété par les analyses des membres du comité, nous permettait néanmoins d'avoir une vision de la réalité de la délinquance et des endroits où elle était la plus préoccupante. Procureurs et préfet parvenaient alors à délivrer un message commun aux forces de l'ordre, à leur fixer des priorités. Cette capacité du préfet et du procureur à assigner aux services de sécurité des orientations communes était un point réellement important.

Selon des informations que j'ai pu recueillir auprès d'acteurs de ces états-majors, les exagérations de la « politique du chiffre » voulue par le gouvernement d'alors n'étaient pas toujours de nature à emporter la conviction des procureurs, qui, je le rappelle, sont des magistrats.

Outre le comité départemental et l'état-major de sécurité, propres aux services de l'État et à vocation fondamentalement opérationnelle, il existe une instance de concertation et de proposition pour la politique de prévention. Il s'agit du conseil départemental de prévention, dont le titre complet, qui précise ses missions, est « conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ». Il rassemble les nombreux partenaires – services de l'État, collectivités locales, associations – concernés par la prévention de la délinquance. Il est présidé par le préfet, le procureur en assurant la vice-présidence avec le président du conseil général, et se réunit une à deux fois par an. D'autres magistrats, comme un juge pour enfants ou un juge de l'application des peines, en font partie. Sa composition, qui est large, permet des débats qui peuvent être intéressants – je me souviens, par exemple de débats au sujet de mineurs à problèmes ou de violences au sein des familles –, et contribue à fixer les grandes orientations dans le domaine de la prévention.

Le plan départemental de prévention de la délinquance, qui décline la stratégie nationale, a vocation à être signé conjointement par le préfet, qui préside le conseil départemental de prévention de la délinquance, et les deux vice-présidents de cette instance, que sont le procureur et le président du conseil général. Il comprend plusieurs volets concernant la prévention et la délinquance des jeunes les plus exposés, la prévention des violences faites aux femmes et l'aide aux victimes, les actions pour améliorer la tranquillité publique.

Dans le champ de la prévention de la délinquance et de la sécurité, le préfet et le procureur œuvrent également ensemble à travers diverses structures spécialisées. J'en cite quelques exemples : la commission pour la promotion

(3) Réponse de la garde des Sceaux, ministre de la Justice à la question écrite du député Philippe Folliot, publiée au *Journal officiel* du 11 juin 2013, p. 6201.

de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC), qui lutte contre les discriminations ; le comité départemental de lutte contre le travail illégal, que préside le préfet, tandis que le procureur anime le comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI) constitué en son sein avec les services de l'État en charge de cette action. Préfet et procureur partagent également une responsabilité au sein du conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires, qui a remplacé, selon les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, la commission de surveillance et qui est chargé d'évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et de proposer, le cas échéant, toutes mesures pour les améliorer ; le préfet en est le président, tandis que le président du tribunal de grande instance et le procureur en sont les vice-présidents.

Dans la politique de la ville, animée pour le compte de l'État par le préfet, le procureur est également conduit à intervenir, en particulier pour la création et le bon fonctionnement des maisons de la justice et du droit, qui ont été créées dans certains quartiers afin d'assurer une présence judiciaire de proximité et favoriser notamment la prévention de la délinquance.

Dans un domaine différent, qui concerne l'économie, les champs d'action du préfet et du procureur se rencontrent également. Le préfet préside le comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI), qui est l'instance chargée de traiter au plan départemental la situation des entreprises en difficulté de moins de 400 salariés. Le procureur ou son représentant est un membre important de cette instance, car les entreprises concernées peuvent d'une façon ou d'une autre être suivies par le tribunal de commerce, auprès duquel le procureur représente le ministère public.

En résumé, chaque fois que l'action administrative rencontre celle de la justice au plan départemental et que l'une doit appuyer l'autre, on retrouve le partenariat entre le préfet et le procureur.

L'exemple le plus récent concerne la prévention de la radicalisation, et plus spécialement la prise en charge des familles. Ainsi que l'explique, dans le numéro des *Cahiers de la sécurité et de la justice* consacré à la radicalisation violente[4], le préfet Pierre N'Gahane, qui est le secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, lorsque le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation fait un signalement relatif à une personne au préfet, celui-ci avise aussitôt le procureur de la République, qui peut envisager, lorsqu'il s'agit de mineurs, l'application de mesures d'assistance éducative. Le préfet met en place une cellule de suivi, à laquelle participent des services du ministère de la justice, et, avec l'accord du procureur, il peut informer le maire de la commune concernée. Apparaît là le triangle préfet-procureur-maire, dont il sera question un peu plus loin.

Au terme de cette analyse du partenariat entre préfet et procureur dans le département, qui est la circonscription d'action majeure, il convient d'évoquer une organisation en matière de sécurité qui implique le préfet de région et les procureurs généraux.

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés en 2002. À la police et la gendarmerie nationales, ils associent les services fiscaux, les douanes, les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ceux du travail. Ils ont pour mission d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects, en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, au plan pénal, mais également sur les terrains fiscal, douanier ou administratif. Un comité régional de pilotage, animé par le préfet de région et les procureurs généraux concernés, en fixe les orientations et les objectifs, et valide les engagements d'enquête sollicités par les préfets de départements, les procureurs et les chefs de GIR.

## *Au plan local*

Au plan local, essentiellement communal, le partenariat incontournable en matière de sécurité s'étend au maire. Le préfet – représenté éventuellement par le sous-préfet –, le procureur et le maire constituent les trois piliers au cœur du mécanisme partenarial, qui est parfois appelé le système de « coproduction » de la sécurité, au plus près des habitants. La contractualisation et la territorialisation marquent ce système.

Le maire préside le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), qui, conformément à la loi du 5 mars 2007, pilote au sein de la commune la prévention de la délinquance. Un comité intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) peut être constitué au plan intercommunal et est alors présidé par le président de l'intercommunalité. Le CLSPD est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant au moins une zone urbaine sensible (ZUS). Le contrat local de sécurité (CLS) ou la stratégie territoriale de sécurité et prévention de la délinquance (STSPD), dont les orientations sont élaborées par une formation

(4) *La radicalisation violente, Cahiers de la sécurité et de la justice n° 30, quatrième trimestre 2014, INHESJ-La documentation française.*

restreinte du conseil local ou du comité intercommunal, est signé par le maire, le préfet et le procureur.

De même, le plan local d'actions de prévention de la délinquance fait l'objet d'une contractualisation entre le maire, le préfet, le procureur de la République et, si possible, le président du conseil général. Les bailleurs sociaux, les commerçants, les associations d'habitants, les services publics présents dans la commune et les opérateurs de transport public doivent être associés par le CLSPD à l'élaboration de ce plan, afin de le rendre le plus opérationnel possible.

Afin de renforcer le niveau de proximité et l'efficacité opérationnelle, des groupes de travail et d'échanges d'information à vocation territoriale peuvent être créés, à un échelon infracommunal. L'État y est représenté en fonction de la thématique retenue.

Dans les quartiers les plus sensibles, le procureur peut créer soit une cellule de veille animée par un magistrat référent du parquet, soit un groupe local de traitement de la délinquance quand le niveau de la délinquance urbaine ou les trafics le justifient.

Depuis 2012, 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont été créées dans ces zones difficiles. Des cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure y ont été mises en place sous la coprésidence du procureur et du préfet.

Il m'est arrivé, déjà en 1998 lorsque j'étais préfet de la Seine-et-Marne, en région parisienne, d'animer, avec le procureur de la République, une cellule informelle, à laquelle participaient les services de sécurité concernés, ainsi que le maire, et qui visait à suivre de près la situation dans un quartier de l'agglomération de Melun ayant été la victime d'importantes violences urbaines et où il fallait rétablir une présence efficace de la police.

En effet, indépendamment des structures prévues par les textes légaux, réglementaires ou les circulaires, le préfet et le procureur ont la capacité, face à une situation locale spécifique, d'organiser conjointement des réunions de travail destinées à traiter les problèmes posés. C'est ce que j'ai, par exemple, fait régulièrement avec le procureur de la République de Boulogne, lorsque j'ai eu à gérer la situation compliquée créée à Calais par la pression de l'immigration clandestine vers l'Angleterre et l'existence du camp de Sangatte.

## L'importance des liens personnels, particulièrement dans les situations de crise

On le voit, les occasions de rencontre entre l'action du préfet et celle du procureur sont nombreuses, organisées par les textes ou résultant d'une situation locale spécifique. Il reste que, si on laisse de côté des instances comme l'état-major de sécurité exigeant leur présence personnelle, le préfet et le procureur n'assistent pas toujours eux-mêmes aux réunions où leur participation est prévue, mais s'y font représenter par un adjoint, sous-préfet ou substitut. La fréquence des réunions est également variable, indépendamment des dispositions contenues dans les circulaires ministérielles[5].

*En effet, indépendamment des structures prévues par les textes légaux, réglementaires ou les circulaires, le préfet et le procureur ont la capacité, face à une situation locale spécifique, d'organiser conjointement des réunions de travail destinées à traiter les problèmes posés.*

L'effectivité et l'efficacité du partenariat entre le préfet et le procureur, par-delà les directives reçues, dépendent en réalité beaucoup de leur personnalité et leur capacité à nouer des liens de personne à personne. Ces liens excluent la subordination de l'un à l'autre, mais reposent sur le sens de la mission, ainsi que le respect de la fonction propre de chacun au sein de l'appareil d'État.

Ces liens personnels peuvent se révéler décisifs dans les situations de crise, qui interpellent à la fois le préfet et le procureur, l'autorité de police administrative et l'autorité judiciaire. J'ai vécu de telles situations : prise d'otage, troubles dans les prisons, manifestations particulièrement violentes, explosion de violences urbaines dans des quartiers. Certaines exigent aussi que la relation triangulaire entre préfet, procureur et maire soit de qualité.

(5) La circulaire, citée plus haut dans le texte, du 21 avril 2011 du ministre de l'Intérieur aux préfets « *rappelle* [...] *l'importance de réunir, avec le procureur de la République, l'état-major de sécurité tous les mois* ». Le rappel était donc nécessaire...

J'évoque un exemple. Lorsque j'étais préfet du Haut-Rhin, des explosions de violence se produisaient régulièrement dans certains quartiers de Mulhouse. À chaque fois s'établissait immédiatement une relation triangulaire entre le préfet, assisté du sous-préfet, le procureur et le maire. Cette relation était indispensable à la fois pour gérer l'événement, y mettre fin, lui donner les suites adéquates, et, ce qui n'est pas chose mineure en cas de crise, organiser la meilleure communication possible en direction du public et de la presse.

Grâce à nos liens de confiance, des cellules judiciaires composées de policiers, dont la mission était de réunir des preuves de nature judiciaire, ont pu être organisées efficacement sous l'autorité du procureur, tandis que le dispositif d'ordre public l'était sous la mienne, à l'occasion de manifestations, où l'intervention d'éléments violents et casseurs était prévisible.

Au terme de ce propos, je veux mentionner l'engagement de l'École nationale de la magistrature dans l'examen et l'exposé des champs du partenariat entre préfet et procureur. En effet, dans le séminaire d'une semaine destiné à préparer à leur mission les nouveaux chefs de juridiction, présidents de tribunal de grande instance et procureurs, cette école a introduit une matinée lors de laquelle un procureur et un préfet ont présenté les « politiques publiques de partenariat », en fait leurs rapports. J'ai moi-même été pendant une décennie le préfet convié à cet exercice. J'en ai retiré la conviction que le service de l'État exige, dans ses diverses parties, des responsables qui ont le sens de la mission et que ceux-ci se rencontrent tant dans l'administration préfectorale qu'au sein de l'autorité judiciaire, dans le dévouement fondamental à leur pays ■

© Sergey Kamshylin - Fotolia.com

# Police et justice à l'échelle de l'Union européenne, du désamour au divorce ?

## *La sécurité intérieure européenne contre l'espace pénal européen*

Pierre BERTHELET

**Pierre BERTHELET**

Diplômé de l'Université catholique de Louvain, il est chercheur au Centre de documentation et de recherches européennes (CDRE) (Université de Pau). Ancien conseiller ministériel, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la sécurité, dont le dernier, *Crimes et châtiments dans l'État de sécurité. Traité de criminologie politique,* vient d'être publié aux Éditions Publibook, Librairie Universitaire. Il administre également le site www.securiteinterieure.fr

Police et justice se sont toujours inscrites dans une dynamique de concurrence plus ou moins forte concernant les efforts menés par l'Union pour améliorer la coopération policière et judiciaire pénale. Cependant, cette compétition s'insérait dans une perspective d'émulation. À présent, elle l'est davantage dans une logique de séparation. Deux projets politiques d'intégration européenne concurrents, la sécurité intérieure européenne, d'un côté, et l'espace pénal européen, de l'autre, se développent en parallèle. Façonnés par deux communautés rivales, ces projets posent la question du rapport entre la police et la justice à l'échelle européenne. S'agit-il d'un rapport d'autorité, comme le désirent les défenseurs de l'espace pénal européen, au nom du principe du contrôle des activités de police par le juge garant des libertés ? Ou s'agit-il d'un rapport d'égalité comme le soutiennent les

défenseurs de la sécurité intérieure européenne, au titre d'une sécurité intégrée dans laquelle police et justice collaborent comme partenaires ?[1]

La police et la justice se portent un « amour réciproque[2] » affirme le Professeur Labayle non sans ironie. Il suffit de se rappeler les relations parfois tendues entre les forces de sécurité intérieure, d'un côté, et l'autorité judiciaire, de l'autre. Il suffit aussi de se remémorer les relations de temps à autre houleuses entre le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux, et ce, quelle que soit d'ailleurs la couleur politique du gouvernement.

Même si la rivalité police-justice demeure une question toujours délicate à évoquer, elle est somme toute assez banale en France et dans bon nombre d'États membres de l'Union. Un élément reste néanmoins remarquable, ayant trait, en l'occurrence, à un déplacement à l'échelle européenne de cet affrontement existant au niveau national.

D'emblée, le déplacement de la problématique des rapports difficiles entre la police et la justice à l'échelon de l'Union peut sembler surprenant en raison du fait qu'il n'existe pas d'autorité judiciaire pénale européenne, du moins avant la création d'un parquet européen dont les statuts sont encore actuellement en négociation. Il n'y a pas non plus de police européenne. L'office européen de police, Europol, ne possède pas de pouvoirs coercitifs et le traité de Lisbonne de 2007 l'a clairement précisé, enterrant, s'il en est, les derniers espoirs d'un FBI européen.

Ensuite, les questions relatives aux rapports entre la police et la justice ont été abordées au niveau européen sous l'angle de la coopération. En effet, les États souverains ont accepté de mettre en commun certaines de leurs compétences dans ce domaine. Néanmoins, étant donné la sensibilité des matières évoquées (liées intimement aux prérogatives régaliennes du droit de punir et du droit de protéger), ils ont consenti uniquement à la création de mécanismes destinés à faciliter l'entraide entre services policiers d'États différents, de même qu'entre autorités judiciaires.

Pour ces deux raisons, un affrontement police-justice peut paraître en décalage avec le regard porté sur l'Union européenne en tant que projet politique et sur son action dans le domaine des politiques pénales et de sécurité. Elle l'est d'autant plus que police et justice cohabitent sous le même toit, c'est-à-dire dans le cadre d'un même projet, à savoir l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) qui, comme son nom l'indique, associe étroitement la sécurité à la liberté et à la justice.

Reste que depuis la création de la « Justice et Affaires intérieures » (JAI) par le traité de Maastricht de 1992 et l'instauration de cet ELSJ par le traité d'Amsterdam de 1997, beaucoup d'eau a coulé. En premier lieu, le cadre institutionnel a changé et même fondamentalement. Le traité de Lisbonne a substitué la méthode communautaire à la méthode intergouvernementale. L'ELSJ relève, à présent, du mécanisme de procédure législative ordinaire : le Parlement européen est co-législateur avec le Conseil de l'UE et la Commission européenne dispose d'un quasi-monopole d'initiative législative, tandis que la Cour de justice de Luxembourg peut statuer pleinement sur les actes adoptés.

En deuxième lieu, et ce point mérite d'être souligné, police et justice ont noué des rapports de concurrence depuis le début. La JAI était déjà marquée par des tensions entre les avancées de la coopération policière et les retards de la coopération judiciaire. La création d'Europol en 1995 a été l'un des éléments justifiant, à côté du souci de ne laisser aucune zone d'impunité aux délinquants au sein du territoire européen, la création d'Eurojust en 2002. Cependant, cette compétition prenait les atours d'une émulation : l'intégration en matière policière s'accompagnait d'une intégration dans le domaine judiciaire. À l'heure actuelle, la situation est différente. La concurrence se transforme en rivalité et l'émulation en séparation. En effet, l'action de l'Union européenne en matière policière et judiciaire s'organise autour de deux projets distincts : l'espace pénal européen et la sécurité intérieure européenne. L'objectif de cette contribution est de montrer que le développement de ces deux projets n'est pas complémentaire et que ceux-ci sont sous-tendus par des logiques distinctes, promus par des communautés rivales, chacune essayant d'imposer ses conceptions à l'autre concernant le rapport liberté/sécurité.

Il conviendra donc de présenter ces deux projets antagonistes, avant de comprendre la raison pour laquelle ceux-ci ont pu prospérer de manière séparée. L'explication tient au fait que l'Union est fragmentée d'un point de vue institutionnel. Cette fragmentation est propice à l'émergence de communautés plus ou moins étanches, et

(1) Cet article fait suite aux réflexions exposées dans : Berthelet (P.), « La sécurité intérieure de l'Union européenne, un chef-d'œuvre impressionniste ? », *Cahiers de la sécurité intérieure*, octobre 2012, n° 21, p. 142-149.

(2) Labayle (H.), « Le concept de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *in* Flaesch-Mougin (C.) (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 81.

opérant de manière spécifique. Ces communautés, dont la caractéristique est d'être transnationale, brisent l'image communément admise dans le chef de l'opinion publique et, au demeurant, largement exploitée par les leaders politiques nationaux, d'une Union opposée aux États. Force est de constater que les clivages parcourant les rapports police/justice à l'échelle de l'Union apparaissent davantage verticaux qu'horizontaux, en mettant en compétition deux communautés qui puisent leurs racines dans les États membres, et qui s'affrontent par agences, institutions et organes interposés.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de préciser que l'objectif de ce travail est de faire état de cette confrontation en en exposant les tenants et les aboutissants. En aucun cas, il n'est question d'entrer dans le débat sur la validité des thèses en présence, et donc de discuter de la pertinence du projet porté par chacune des communautés rivales. Dit autrement, il s'agit seulement de s'en tenir à l'explication des ressorts de cette confrontation.

## Deux projets antagonistes

Prenant le relais de la Justice et des Affaires intérieures (JAI), l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) connecte étroitement diverses problématiques : lutte contre le terrorisme et les formes graves de la criminalité (criminalité organisée, blanchiment, drogue, corruption, traite des êtres humains, etc.), gestion des migrations et des frontières de l'UE, entraide policière et judiciaire civile et pénale. Cet espace a constitué le terreau sur lequel sont nés plusieurs projets dont le degré de maturation est variable, notamment l'espace pénal européen et la sécurité intérieure européenne, chacun d'eux étant mu par des logiques distinctes, l'un tendant à accorder une place de plus en plus prioritaire à la « liberté », alors que l'autre offre clairement une place prééminente à la « sécurité ».

L'ESPACE DE LIBERTÉ DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE A CONSTITUÉ LE TERREAU SUR LEQUEL SONT NÉS PLUSIEURS PROJETS DONT LE DEGRÉ DE MATURATION EST VARIABLE, NOTAMMENT L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN ET LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EUROPÉENNE, CHACUN D'EUX ÉTANT MU PAR DES LOGIQUES DISTINCTES, L'UN TENDANT À ACCORDER UNE PLACE DE PLUS EN PLUS PRIORITAIRE À LA « LIBERTÉ », ALORS QUE L'AUTRE OFFRE CLAIREMENT UNE PLACE PRÉÉMINENTE À LA « SÉCURITÉ ».

### *Espace pénal européen et sécurité intérieure européenne*

L'espace pénal européen est bien connu des pénalistes et même au-delà. Il dérive des travaux menés en matière de collaboration judiciaire européenne, initiés dans le cadre du Conseil de l'Europe et prolongés dans celui de l'Union européenne à partir du traité de Masstricht. Les actions réalisées par l'Union consistent à améliorer les dispositifs d'entraide entre les autorités judiciaires nationales. L'objectif de cet espace pénal européen vise, à travers différents mécanismes, tels que la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires nationales et le rapprochement des législations pénales des États membres, à faire émerger une solidarité judiciaire à l'échelle européenne. Au-delà de l'idée d'un renforcement de l'arsenal pénal destiné à mieux lutter contre la criminalité et à faire en sorte que les frontières entre États membres ne soient plus un obstacle pour les autorités judiciaires des différents pays, le projet d'espace pénal revêt un caractère politique au sens où il s'agit d'un projet d'intégration tendant vers l'émergence d'une justice pénale européenne. Les projets menés, dont le plus emblématique est, sans nul doute, le mandat d'arrêt européen, ont pour but de conférer aux autorités judiciaires nationales un sentiment d'appartenance à un ensemble supranational. L'espace pénal européen a une dimension à la fois juridique (à travers divers outils mis en place pour lutter contre la criminalité transnationale) et symbolique

(3) Sur cet Espace pénal européen, voir parmi une littérature devenue très abondante : De Kerchove (G.), Weyembergh (A.) (dir.), 2000, *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Presses de l'ULB, coll. Institut d'Études européennes ; Barbe (E.), 2007, *L'espace judiciaire européen*, Paris, La documentation Française, coll. Réflexe Europe ; Flore (D.), 2009, *Droit pénal européen : Les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles, Larcier, coll. Europe(s) ; Pradel (J.), Corstens (G.), 2009, *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 3e éd. ; Roux-Demare (F.-X.), 2014, *De l'entraide pénale à l'Europe pénale*, Paris, Dalloz.

(en référence à l'adhésion aux valeurs communes, en premier lieu la justice entendue comme un idéal[3]).

La Sécurité intérieure européenne est, quant à elle, plus récente. Mentionnée ponctuellement dans les textes adoptés dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, elle émerge formellement seulement quelques années plus tard. Envisagée par le programme de Stockholm, en tant que document directeur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2009-2014, elle repose sur un document que le Conseil de l'UE a approuvé les 25 et 26 février 2010[4]. Il s'agit en l'occurrence de la stratégie européenne de sécurité intérieure qui énonce les menaces et les risques pesant sur l'Union et ses États membres.

Cette stratégie détermine les orientations d'une action européenne dans le domaine de la sécurité intérieure et structure la réponse à donner. Elle est un document politique préconisant une approche transversale et intégrée. Il s'agit d'apporter une réponse qui dépasse les politiques de l'UE existantes. À côté de cette dimension intersectorielle, la stratégie entend également transcender les clivages culturels et/ou nationaux. Il est question de mettre en commun les connaissances et les savoir-faire d'acteurs émanant d'horizons différents. Elle vise donc à inclure les organismes publics et privés, à caractère lucratif ou non, de même que les organisations non gouvernementales[5]. Enfin, la stratégie entend développer une approche fondée sur l'information, et ce, sur un mode proactif, le but étant d'intervenir de manière précoce à l'encontre des menaces et des risques identifiés. Elle prévoit à ce propos « *une approche fondée sur la prévention et l'anticipation qui privilégie l'action en amont, et fondée sur le renseignement*[6] ». Cette approche horizontale vise, d'une part, à prendre en compte les différents types de menaces et de risques, et, d'autre part, à mettre en commun des acteurs issus des sphères publique et privée et ce, à quelque niveau que soit, européen, national et local. Il faut dire que la stratégie a un champ d'application étendu. Elle couvre non seulement la lutte contre les formes graves de criminalité, mais aussi la lutte contre le terrorisme et la gestion des frontières extérieures de l'UE. Elle englobe l'action des services répressifs, ceux en charge de la surveillance des frontières, ainsi que ceux compétents pour la protection civile. Les autorités judiciaires ne sont pas oubliées. La stratégie déclare à ce propos que « *la coopération des autorités policières, de contrôle aux frontières, des autorités judiciaires et d'autres services, par exemple du secteur de la santé, du secteur social et de la protection civile, est un élément essentiel. La stratégie de sécurité intérieure de l'UE doit exploiter les synergies potentielles qui existent dans les domaines de la coopération policière, de la gestion intégrée des frontières et des systèmes de justice pénale. De fait, ces domaines d'activité dans l'espace européen de liberté, de justice et de sécurité sont indissociables : la stratégie de sécurité intérieure doit garantir qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement*[7] ».

La stratégie européenne de sécurité intérieure est complétée par un plan d'action présenté par la Commission européenne le 22 novembre 2010, et approuvé par le Conseil de l'UE les 2 et 3 décembre 2010[8]. Depuis lors, la Commission, les États membres individuellement, ainsi que les agences européennes concernées, au premier chef Europol et Frontex, se sont employés à mettre en place les mesures organisées autour de cinq objectifs : perturber les réseaux criminels internationaux ; prévenir le terrorisme et s'attaquer à la radicalisation et au recrutement de terroristes ; accroître le niveau de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberespace ; renforcer la sécurité par la gestion des frontières ; renforcer la résilience de l'Europe face aux crises et aux catastrophes.

La Commission européenne a réalisé, à plusieurs reprises, un bilan de l'action menée. Dans tous les cas de figure, elle a considéré que les avancées étaient conséquentes et que la sécurité intérieure européenne prenait forme[9]. Quant aux chefs d'État et de gouvernement, ils ont approuvé, lors de leur réunion des 26 et 27 juin 2014, l'idée du réexamen de la stratégie de sécurité intérieure d'ici la mi-2015, estimant qu'« *il est essentiel de garantir un véritable espace de sécurité pour les citoyens européens au moyen d'une coopération policière au niveau opérationnel et de mesures de prévention et de lutte contre la grande criminalité organisée, y compris la traite des êtres humains et le trafic de migrants, ainsi que contre la corruption. Parallèlement, une politique européenne efficace en matière de lutte contre le terrorisme est nécessaire*[10] ».

---

(4) Doc. du Conseil de l'UE du 23 février 2010, n° 5842/2/10, JAI 90.
(5) p. 10 du doc. du Conseil.
(6) p. 11 du doc. du Conseil.
*(7) Idem.*
(8) Conclusions du Conseil de l'UE des 2-3 décembre 2010, doc. du Conseil de l'UE n° 16918/10, Press 322, PR CO 41.
(9) Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (COM(2011) 790 du 25.11.2011) ; deuxième rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (COM(2013)179 du 10.4.2013) ; rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014) (COM(2014)365).
(10) Considérant 10 des conclusions (doc. du Conseil du 27 juin 2014, EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2).

Le Conseil de l'UE a, lui aussi, préconisé la mise en place d'une stratégie révisée dans ses conclusions adoptées le 5 décembre 2014, soulignant le fait que *« l'UE et ses États membres restent confrontés aux défis recensés dans la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, ainsi qu'à des menaces communes et en constante évolution pesant sur la sécurité qui tirent de plus en plus parti des nouvelles technologies (y compris des TIC[11]) à l'heure de la mondialisation, qui gagnent en ampleur et qui présentent des liens croissants avec des facteurs sociaux, économiques et externes, tels que la crise financière et les contraintes budgétaires, ainsi que les effets des conflits régionaux et des changements que connaissent des pays tiers sur le plan social et politique* » et rappelant « *que les menaces émergentes et en constante évolution et les risques qui pèsent sur la sécurité intérieure exigent d'adopter une approche rapide, souple et opérationnelle, qui tienne compte de tous les types de risques menaçant la sécurité des citoyens européens*[12] ».

LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE EST FONDÉE ESSENTIELLEMENT SUR L'IDÉE D'UN MONDE DANGEREUX, L'OBJECTIF ÉTANT DE MIEUX PROTÉGER L'UNION ET SES CITOYENS, ET DE PRÉSERVER PLUS EFFICACEMENT SES ÉTATS MEMBRES VIS-À-VIS DE MENACES ÉVOLUTIVES DANS UNE EUROPE EN PLEINE MUTATION. […] L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN REPOSE SUR UNE LOGIQUE DIFFÉRENTE. AFIN DE MIEUX LA COMPRENDRE, IL CONVIENT DE RAPPELER QUE CET ESPACE S'EST CONSTITUÉ INITIALEMENT AUTOUR DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE.

## *Deux logiques différentes pour deux projets distincts*

La stratégie européenne de sécurité intérieure est fondée essentiellement sur l'idée d'un monde dangereux, l'objectif étant de mieux protéger l'Union et ses citoyens, et de préserver plus efficacement ses États membres vis-à-vis de menaces évolutives dans une Europe en pleine mutation. D'ailleurs, un document de la Commission européenne reflète bien la logique sur laquelle repose la sécurité intérieure, elle-même dérivant des conceptions relatives à la sécurité globale[13]. Il est écrit que « *l'Union et ses citoyens, ses entreprises et ses partenaires internationaux sont confrontés à une série de menaces pour la sécurité, comme la criminalité, le terrorisme, le trafic et les situations d'urgence collectives dues à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Ces menaces peuvent traverser les frontières et visent tant des cibles physiques que le cyberespace, les attaques provenant de différentes sources. Les attaques contre des systèmes d'information ou de communication de pouvoirs publics et d'entités privées, par exemple, non seulement sapent la confiance des citoyens dans les systèmes d'information et de communication et entraînent des pertes financières directes et une perte de débouchés commerciaux, mais elles peuvent également porter gravement atteinte à des infrastructures et services critiques tels que l'énergie, l'aviation et d'autres moyens de transport, la fourniture d'eau et de produits alimentaires, la santé, la finance et les télécommunications*[14] ». Les préoccupations sont donc de parer les menaces et de faire face aux risques en évitant que des attaques ou des catastrophes surviennent et, lorsque celles-ci ont lieu, de gérer les conséquences.

L'Espace pénal européen repose sur une logique différente. Afin de mieux la comprendre, il convient de rappeler que cet espace s'est constitué initialement autour de la lutte contre la criminalité transnationale. Les premiers instruments avaient pour objectif de faciliter l'entraide entre les autorités judiciaires nationales à l'égard de cette criminalité perçue comme hautement néfaste pour l'Union et ses États membres. Le développement de la criminalité transnationale, en particulier la criminalité organisée, était décrit comme inquiétant et il s'agissait dès lors de lutter contre elle avec toujours plus de fermeté. Ainsi, un

(11) Techniques d'information et de communication (précision de notre part).
(12) p. 4 des conclusions (doc. du Conseil du 19 novembre 2014, n° 1567014, JAI 895).
(13) Pour une présentation de ce concept, voir : Legay (X.), 2014, « Penser la sécurité : l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 27-28, 1er trimestre 2014, p. 8-36. Pour une présentation critique, voir : Berthelet (P.), 2014, *Chaos international et sécurité globale. La sécurité en débats*, Paris, EPU, coll. Sciences humaines et sociales.
(14) Point 7.1 de la section 3 de l'annexe 1 consacrée aux grandes lignes des objectifs spécifiques et des activités du règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (*JOUE* L 347 du 20/12/2013, p. 104).

texte a été adopté par le Conseil de l'Union indiquant « *qu'il importe de renforcer la conscience des dangers qu'entraîne la criminalité organisée pour la démocratie et l'État de droit, pour la liberté, les droits de l'homme et l'autodétermination, valeurs qui sont la raison d'être de toute lutte contre la criminalité organisée*[15] ». Le Conseil a adopté en parallèle un autre texte relatif à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres, pour « *répondre aux diverses menaces auxquelles les États membres sont confrontés*[16] ».

Historiquement, le droit pénal européen tire sa légitimité de cette conception « épée », de nombreux instruments ayant été adoptés en ce sens au cours des années 1990 et 2000[17]. Les rapports entre répression et droits de l'homme sont incarnés par deux images, d'un côté, le glaive de la justice, figurant l'*imperium* et la sévérité de la réponse pénale à l'égard des auteurs d'infraction, et, de l'autre côté, le bouclier, représentant une justice faisant preuve de modération dans la fixation des peines, se montrant proportionnée dans la détermination du *quantum* de la sanction au regard de la gravité des actes, et surtout protectrice des droits dont jouissent ces mêmes auteurs dans la procédure pénale[18]. Répression et protection sont en tension, mais dans un État de droit, le souci d'une sanction efficace est toujours contrebalancé par une volonté de respecter les règles définissant avec minutie le cadre procédural et octroyant un ensemble de droits à la personne mise en cause.

LES RAPPORTS ENTRE RÉPRESSION ET DROITS DE L'HOMME SONT INCARNÉS PAR DEUX IMAGES, D'UN CÔTÉ, LE GLAIVE DE LA JUSTICE, FIGURANT L'IMPERIUM ET LA SÉVÉRITÉ DE LA RÉPONSE PÉNALE À L'ÉGARD DES AUTEURS D'INFRACTION, ET, DE L'AUTRE CÔTÉ, LE BOUCLIER, REPRÉSENTANT UNE JUSTICE FAISANT PREUVE DE MODÉRATION DANS LA FIXATION DES PEINES, SE MONTRANT PROPORTIONNÉE DANS LA DÉTERMINATION DU QUANTUM DE LA SANCTION AU REGARD DE LA GRAVITÉ DES ACTES, ET SURTOUT PROTECTRICE DES DROITS DONT JOUISSENT CES MÊMES AUTEURS DANS LA PROCÉDURE PÉNALE.

Cela étant dit, les attentats du 11 septembre 2001 ont accentué la dimension répressive du droit pénal. Le mandat d'arrêt européen, dont le projet a été approuvé dans le sillage des attaques, est une illustration du phénomène selon lequel la « sécurité » a conquis la « justice[19] ».

Néanmoins, un mouvement inverse s'est opéré en réaction aux mesures sécuritaires prises après les attaques de New York. En germe avec l'adoption de la Charte européenne des droits fondamentaux proclamée au cours du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000[20], ce mouvement s'est développé au cours des années 2000 et il s'est prolongé au début des années 2010. Une mobilisation des pénalistes a eu lieu à compter de l'adoption de ces mesures sécuritaires, manifestant une critique des effets d'une vision trop répressive jugée néfaste à la préservation des libertés. Elle résulte aussi de la prise de conscience, avec l'adoption du texte instituant le mandat d'arrêt européen en 2002, de l'impact du droit pénal européen sur le droit national. Cette mobilisation a été initiée par des universitaires spécialisés sur l'étude de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, et elle s'est manifestée par une intense production académique émanant de leur part. Elle

(15) Premier considérant de la résolution du Conseil du 21 décembre 1998 relative à la prévention de la criminalité organisée en vue de l'établissement d'une stratégie globale de lutte contre cette criminalité (*JOUE* C 408 du 29.12.1998 p. 1).

(16) Deuxième considérant de l'action commune 98/733/JAI du Conseil du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne (*JOUE* L 351 du 29.12.1998 p. 1).

(17) Weyembergh (A.), 2007, « L'espace pénal europen : "épée" des droits fondamentaux dans l'Union européenne », *in* Cartuyvels (Y.), Dumont (H.), Ost (F.), Van de Kerchove (M.), Van Drooghenbroeck (S.) (dir.), *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Bruxelles, Bruylant/Facultés universitaires de Saint Louis, notamment p. 178-183.

(18) Cartuyvels (Y.), 2005, « Les droits de l'homme, frein ou amplificateur de criminalisation ? », *in* Dumont (H.), Ost (F.), Van Drooghenbroeck (S.) (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, p. 391-439.

(19) Expression de Thierry Balzacq et de Sergio Carrera, 2006, «The Hague Programme: The Long road to freedom, security and justice», *in* Balzacq (T.), Carrera (S.) (dir.), *Security versus freedom? A Challenge for Europe's Future*, Aldershot/Burlington, Ashgate, p. 25.

(20) Pour une description de la Charte et son évolution, voir parmi l'abondante littérature, l'intéressant article de Jacques Ziller, 2014, « Le fabuleux destin des explications relatives à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *in* Collectif, *Chemins d'Europe, Mélange Jacqué*, Paris, Dalloz, p. 765-781.

s'est traduite également par la réalisation et la diffusion de nombreux travaux de juristes de droit interne préoccupés par la préservation des droits fondamentaux. Ainsi, tout un courant de pensée associant doctrine européenne et doctrine pénale, et dérivant des idées de la défense sociale nouvelle, s'est développé, conceptualisant l'Espace pénal européen comme un espace transnational articulé autour de la défense des libertés. Ce courant très puissant plaide pour une harmonisation à l'échelle européenne des législations pénales nationales sous l'angle d'un socle minimum de règles en matière de garanties procédurales. Les vœux formulés par un tel courant à cet égard se sont progressivement réalisés après la ratification du traité de Lisbonne et son entrée en vigueur en 2009, puisque les premiers textes ont pu être adoptés visant à mettre en place ce socle minimum. L'échec du traité constitutionnel en 2005 avait entraîné un certain retard dans le développement du volet « bouclier » de l'Espace pénal européen, mais ce retard a été comblé en partie, les premiers textes ayant rapidement vu le jour entre 2010 et 2013[21]. Cependant, les directives adoptées ne sont qu'une première étape et ce volet « bouclier » est amené à se renforcer, comme l'a souligné la Commission européenne en 2013[22]. C'est la raison pour laquelle de nouveaux projets sont en cours d'adoption par le législateur européen[23]. Ainsi, l'Espace pénal européen prend forme et son volet bouclier devient, au fil du temps, une réalité de plus en plus tangible : le rapprochement des codes nationaux de procédure pénale constitue en effet l'un des grands chantiers de l'Union et ceci dans l'optique des efforts constants de cette dernière concernant le renforcement de la protection des droits fondamentaux.

## Deux communautés rassemblées autour de deux projets concurrents

L'opposition police-justice se structure autour de deux communautés sectorielles. Il s'opère à cet égard un effet de sectorisation de l'Union[24]. Ces communautés, spécialisées et concurrentes, élaborent chacune leurs solutions face à des problèmes dont elles s'emparent. Elles définissent ainsi leurs objectifs, leurs agendas et leurs solutions autour desquels les membres de la communauté se fédèrent. C'est dans ce contexte que se déroule, à l'échelle européenne, l'opposition liberté-sécurité, ou au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, l'opposition entre la sécurité d'un côté et la liberté et la justice de l'autre. Reste que l'affrontement entre communautés est tout en nuance et il convient de se départir de l'idée d'une opposition rigide découlant d'une vision binaire du rapport dialectique entre la sécurité d'une part, et la liberté et la justice d'autre part.

### *Une opposition police-justice autour de deux communautés sectorielles*

La définition des politiques pénales et de sécurité est un enjeu politique traditionnellement sensible. Elle voit régulièrement s'affronter, en France, la gauche et la droite sur des thèmes allant de l'insécurité à la prévention de la récidive en passant par le rôle de la prison ou la réponse à la délinquance des mineurs. Au-delà, elle est aussi l'objet de compétition entre acteurs concurrents, ayant des visions et des intérêts différents.

C'est le cas au niveau national, mais c'est aussi vrai à l'échelle européenne. Les dynamiques de compétition en termes de projets, engendrées par les rivalités entre des acteurs aux préférences et aux cultures multiples, créent des tensions au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces tensions génèrent des lignes de fracture à l'intérieur de cet espace entre professionnels de la sécurité et ceux de la justice. De telles tensions sont d'autant plus accentuées qu'avec l'approfondissement d'un tel espace au fil du temps, le nombre d'acteurs s'est accru considérablement. Les thèmes traités intéressaient auparavant un cercle limité de participants œuvrant dans

(21) Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (*JOUE* L 280 du 26.10.2010, p. 1) ; directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (*JOUE* L 142 du 1.6.2010, p. 1) ; directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (*JOUE* L 294 du 6.11.2013, p. 1).

(22) Communication de la Commission du 27 novembre 2013 sur les avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes poursuivies – Renforcer les fondements de l'espace européen de justice pénale (COM(2013)820).

(23) Proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (COM(2013)821) ; proposition de directive concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privées de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (COM(2013)824).

(24) De Maillard (J.), Smith (A.), 2007, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », *in* Baisnée (O.), Pasquier (R.) (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, p. 208.

des matières peu familières pour les services de terrain, et dans des cercles peu transparents, voire confidentiels. À présent, les intervenants se sont multipliés, de même que le nombre d'observateurs et de commentateurs de l'action européenne en matière pénale et de sécurité a augmenté dans un contexte où la transparence du processus décisionnel européen s'est accrue[25].

Cette prolifération d'intervenants engendre un besoin d'entre-soi, faisant que les acteurs évoluant au sein d'un espace devenu trop vaste se regroupent dans les communautés sectorielles[26], et ce, en fonction de leurs affinités. Sous l'effet de densification normative et institutionnelle de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, les acteurs élaborent, chacun de leur côté, au sein de leurs communautés respectives, des projets concurrents dans une relative ignorance mutuelle. La technicisation des sujets permet, quant à elle, de préserver cet entre-soi dans la mesure où l'accès au groupe nécessite la maîtrise de connaissances particulières.

Sécurité intérieure européenne et espace pénal européen associent chacun des acteurs aux origines multiples. Le projet de sécurité intérieure européenne permet, à travers la dimension « sécurité » de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, d'associer les services nationaux variés allant des services de renseignement aux gardes-frontières en passant par la police judiciaire, cette dernière étant amenée progressivement à modifier ses techniques d'enquête, au nom de la lutte contre la menace dans une « Europe des insécurités[27] », autour d'une approche davantage proactive. Le projet d'espace pénal européen contribue, quant à lui, à mettre à l'agenda la protection des droits fondamentaux. Il rassemble les acteurs mettant l'accent sur la dimension « liberté » et « justice » de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

Les communautés sectorielles promouvant respectivement la sécurité intérieure européenne et l'espace pénal européen se caractérisent par leur forte hétérogénéité. Il y a d'un côté des magistrats, certains universitaires, notamment des pénalistes favorables à la sauvegarde des droits fondamentaux, des hauts fonctionnaires nationaux et des membres des cabinets de la Justice, la direction générale « Justice » (DG Justice) pour la Commission européenne, des ONG défendant les Droits de l'homme, dans une certaine limite la Commission des libertés civiles du Parlement européen (LIBE), le Contrôleur européen à la protection des données (CEPD) soucieux de préserver les citoyens européens de toute atteinte à la vie privée, la Cour de justice de l'Union (CJUE), gardienne de l'État de droit et garante du respect du droit de l'Union européenne, en particulier les dispositions de la Charte européenne des droits fondamentaux, et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) dont la mission est de protéger à l'échelle de l'Union, aux côtés de la Cour de justice, les libertés des citoyens européens.

Il y a, de l'autre, les « sécuritaires », à savoir les services de sécurité des États membres (services de renseignement, gardes-frontières, police, douane), des hauts fonctionnaires nationaux et des membres du cabinet de l'Intérieur, la direction générale « Affaires intérieures » (DG HOME) pour la Commission européenne, les agences de sécurité (Europol et Frontex) et le secteur privé (en particulier l'industrie de la sécurité et, notamment, les entreprises spécialisées dans le *data mining*, de même que les sociétés productrices de nouvelles technologies de surveillance des frontières[28]).

LES DIVERGENCES DE VUES ENTRE LES PARTISANS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EUROPÉENNE ET CEUX DE L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN CONSTITUENT UNE OPPOSITION DE PRINCIPE SUR LES RAPPORTS ENTRE LA LIBERTÉ ET LA SÉCURITÉ. ELLE PROCÈDE DE L'AFFRONTEMENT D'ACTEURS AUX CULTURES PROFESSIONNELLES DISTINCTES, AUX LOGIQUES D'ACTION DIFFÉRENTES ET AUX CONCEPTIONS DIVERGENTES, VOIRE ANTAGONISTES.

## *Sécurité versus liberté et justice*

Les divergences de vues entre les partisans de la sécurité intérieure européenne et ceux de l'espace pénal européen constituent une opposition de principe sur les rapports entre la liberté et la sécurité. Elle procède de l'affrontement d'acteurs aux cultures professionnelles distinctes, aux logiques d'action différentes et aux conceptions divergentes, voire antagonistes. Il existe, d'un côté, la conception des participants à l'élaboration de l'espace pénal européen auquel appartiennent les

(25) Par exemple concernant l'accès aux documents du Conseil de l'UE ou encore les votes et les décisions prises par les ministres du Conseil.
(26) Voir à ce sujet Smith (A.), 2010, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ, coll. droit et société.
(27) Estienevart (G.) (dir.), 2012, *L'Europe des insécurités*, Sécurité globale, n° 19, printemps.
(28) À ce sujet, voir Duez (D.), 2011, « La surveillance des frontières : efficacité et limites du projet "smart border" européen », *in* Martin (J.-C.) (dir.), *La gestion intégrée des frontières. Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté,* Colloque de Nice des 4 et 5 novembre 2010, Paris, Pedone, p. 151.

magistrats, du moins ceux qui se considèrent comme protecteurs des droits fondamentaux et comme gardiens de l'État de droit, et pour qui l'entraide policière doit s'intégrer dans le projet d'espace pénal européen. Cet espace doit déboucher à long terme sur l'édification d'une justice pénale européenne organisée autour d'un parquet européen, et reposant sur un ensemble juridique composé de normes pénales européennes harmonisées. L'intervention de l'Union préconisée par les partisans de l'Espace pénal européen repose sur un ensemble de principes d'action tels qu'« *il faut lutter contre la criminalité dans le respect des garanties offertes aux mis en cause* », « *la sécurité ne doit pas constituer une atteinte excessive aux libertés fondamentales* », « *l'Espace de liberté, de sécurité et de justice est un espace de droit* ».

Il existe de l'autre côté les acteurs appartenant à la sécurité intérieure européenne estimant peu ou prou que l'entraide policière s'intègre dans un vaste ensemble organisé autour de la lutte contre les diverses formes d'insécurité identifiées. Cet ensemble se développe autour de principes d'action tels que « *la manière de faire la sécurité doit se renouveler face à l'hybridation des menaces transnationales* », « *la réponse doit être globale à l'égard d'un monde au sein duquel les différentes formes de criminalité sont interconnectées* », avec, en toile de fond, la nécessité de protéger l'Union vis-à-vis d'un ensemble de menaces et de risques : les réseaux de passeurs de clandestins, les trafiquants de drogue, les organisations criminelles venant notamment de Russie et des Balkans occidentaux, certaines formes particulières de radicalisation et de terrorisme comme les « loups solitaires[29] ». Il s'agit aussi de se doter des moyens permettant de dépister de manière précoce le crime, devenu une question stratégique au même titre que le terrorisme ou la cybermenace[30], et ce, à partir de techniques permettant de travailler en amont des réalités criminelles[31]. Il est question également d'améliorer le cycle de gestion de catastrophes en renforçant la collaboration entre États membres et en optimisant les différentes phases du cycle à travers des processus plus élaborés, par exemple dans le domaine de la protection des infrastructures critiques.

Pour les partisans de l'espace pénal européen, la sécurité, au sens de sûreté, constitue une liberté fondamentale qui doit être mise en balance avec les libertés existantes. Dans un État de droit, la sécurité n'est pas absolue et il s'agit de la mettre en perspective avec les autres droits fondamentaux. Or, un tel travail de mise en balance appartient au juge, si bien que la Cour de justice de Luxembourg, en disant le droit à l'échelle européenne, assure cet équilibre. Elle s'érige en garante du respect des droits fondamentaux, en empêchant toute atteinte injustifiée ou abusive aux libertés offertes aux citoyens européens par la Charte européenne de 2000. Se développe ainsi autour de la Cour une doctrine juridique commentant les arrêts rendus en matière pénale, dont le nombre s'accroît sensiblement avec le temps. Cette doctrine diffuse l'idée d'une approche pénale plus intégrée à l'échelon européen, et axée autour de la préservation des droits fondamentaux.

Les tenants d'un développement d'une sécurité intérieure européenne refusent, quant à eux, cette idée où la liberté englobe la sécurité[32]. D'après eux, la liberté dépend de la sécurité et elle lui est, à ce titre, subordonnée. Au sein d'un monde dangereux, il n'y a pas de liberté sans sécurité. En vertu d'une telle conception dérivant de la pensée du philosophe Thomas Hobbes[33], la liberté dérive de la sécurité. Cette dernière est liée à la conservation de l'être. C'est parce qu'un être est vivant qu'il peut jouir des libertés qui lui sont attachées[34].

## *L'absence d'opposition rigide et monolithique*

Les acteurs des communautés sectorielles s'affrontent par projets spécifiques. Néanmoins, l'opposition entre deux pôles antagonistes est en recomposition constante. Il n'y a pas, en effet, deux blocs figés et homogènes. Ainsi, le pôle des « sécuritaires » est loin de former un tout cohérent. L'élaboration de la sécurité intérieure européenne est un enjeu entre participants, qu'il s'agisse des agences européennes, des États membres par l'entremise des représentants des cabinets ministériels, des hauts

(29) Pour un tableau de la situation, voir les rapports réguliers d'Europol sur l'évaluation de la menace, en particulier le danger que font peser la grande criminalité (SOCTA) et le terrorisme (TE-SAT).
(30) Voir à ce sujet le rapport d'Europol sur l'évaluation de la cybermenace (iOCTA).
(31) Sur ce thème de la criminalité comme menace stratégique, voir Gayraud (J.-F.), Farcy (F.), 2011, *Le renseignement criminel*, Paris, CNRS Éditions ; Gayraud (J.-F.), Thual (F.), 2012, *Géostratégie du crime*, Paris, CNRS Éditions.
(32) Bigo (D.), 2006, «Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom», *in* Balzacq (T.), Carrera (S.) (dir.), *Security versus freedom? A Challenge for Europe's Future*, Aldershot/Burlington, Ashgate, p. 39.
(33) Hobbes (T.), 1998, *Léviathan*, Parties I et II, Paris, Hachette, coll. Classiques.
(34) Pour une analyse critique, voir Foessel (M.), 2006, « La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté ? », Esprit, août-septembre, p. 198. Voir aussi État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire, Lormont, Éditions Les Bords de l'Eau, 2010, p. 99.

fonctionnaires nationaux et des services de police, de douane, de renseignement ou de surveillance des frontières, ou encore des entreprises privées désireuses de tirer profit d'un marché européen de la sécurité en pleine croissance[35].

Quant aux promoteurs de la protection des libertés, tous ne sont pas sur la même ligne. Si les pénalistes sont soucieux de la préservation des garanties procédurales lors du procès pénal, le Contrôleur européen à la protection des données est plus attaché à la défense de la vie privée contre diverses formes d'atteintes, et ce, indépendamment de la dimension pénale de celles-ci. De leur côté, les hauts fonctionnaires et les membres de cabinets de la Justice des États membres ont une sensibilité diverse concernant l'amplitude de la protection des libertés à accorder, liée notamment aux différences culturelles, en particulier selon que leur tradition juridique s'inscrit dans le champ de la *Common law* ou de la *Civil law*. Le Parlement européen est, de son côté, préoccupé par la défense des droits fondamentaux, mais également par ses prérogatives de co-législateur, et il arrive qu'il doive arbitrer entre ces deux types de préoccupation, parfois au détriment de la sauvegarde des libertés. Quant à la Cour de justice de l'Union de Luxembourg, elle doit parvenir à s'imposer dans un domaine, la sauvegarde des droits fondamentaux, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a dégagé une jurisprudence abondante depuis des décennies, notamment concernant les garanties procédurales.

Cela étant dit, le transfert de compétences nationales ayant trait aux fonctions régaliennes de protéger et de punir, la mise en place de projets spécifiques en matière de sécurité et de justice, de même que l'investissement grandissant de l'Union dans le domaine des Droits de l'homme (avec la signature d'une Charte européenne des droits fondamentaux en 2000) et la création d'une agence européenne en 2007, en l'occurrence l'Agence européenne des droits fondamentaux, déplacent à l'échelon européen les débats nationaux en rapport avec la dialectique liberté-sécurité. Ils retranscrivent, au niveau de l'Union, les discussions ayant lieu dans chacun des États membres, en les adaptant au nouveau contexte institutionnel. De surcroît, les acteurs nationaux s'européanisent et ils transposent à l'échelle européenne les lignes de fracture existant au niveau national. Cependant, ces lignes sont reformulées au niveau de l'Union. Les oppositions se brouillent entre les défenseurs de la « sécurité », rendant ainsi les contours des communautés sectorielles beaucoup moins nets et donc moins discernables. Ainsi, parmi les partisans de la sécurité, il existe, en reprenant la distinction faite par Frédéric Gros concernant différents types de sécurité[36], un pôle « biosécurité » et un pôle « sécurité policière ». Le pôle « biosécurité » se fonde sur l'idée d'une surveillance des flux et un contrôle des populations mobiles[37]. Le pôle « sécurité policière » se fonde, quant à lui, sur une approche promouvant une vision territoriale de la sécurité et axée sur la défense des frontières extérieures de l'Union. Pour autant, l'opposition entre le pôle « biosécurité » et le pôle « sécurité policière » ne correspond pas à une opposition de principe, car les deux s'inscrivent dans une logique générale de gestion des flux. Autrement dit, la différence n'est pas une question de nature, mais de degré.

Quant aux partisans de la « liberté », il est constitué d'un ensemble d'acteurs soulignant l'importance du juge et du droit. Ils défendent l'idée d'un État de droit européen, en mettant en avant les bienfaits de la « sécurité juridique » au sens du respect de la légalité juridique et de la défense des droits fondamentaux par le juge. Composent également ce pôle « liberté », les « anti-sécuritaires » qui rejettent tout projet stato-centré et donc tout déplacement à l'échelon européen des logiques nationales relatives à l'auto-limitation de l'État et à l'idée du droit comme limite au pouvoir politique. Ils rassemblent les partisans d'une approche plus libertaire, hostiles à « l'État garant » pour reprendre la formule de Frédéric Gros, que l'Union soit garante de la sécurité, comme le préconisent les « sécuritaires », ou qu'elle soit garante des libertés, comme le préconisent les tenants de la « sécurité juridique[38] ». S'inscrivant dans une tradition foucaldienne ou bourdieusienne, les auteurs critiques dénoncent toute forme de domination politique, de même que la violence symbolique de l'État. Ils excluent, de ce fait, les projets promus par les tenants d'une « sécurité juridique » comme vecteur de transposition au niveau européen des mécanismes de la protection de la liberté par le droit assurés par cet « État garant[39] ».

---

(35) À titre d'information, un des volets du Fonds européen pour la sécurité intérieure, dénommé « Instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises », dispose d'une enveloppe d'un milliard d'euros pour la période 2014-2020. Cet argent vient s'ajouter aux 400 millions d'euros consacrés à la sécurité par le programme Horizon 2020 qui est un programme financier spécialisé dans le domaine de la recherche.

(36) Gros (F.), 2012, *Le Principe Sécurité*, Paris, Gallimard, coll. NRF.

(37) *Idem*, p. 173.

(38) *Idem*, p. 95.

(39) Toujours en suivant les réflexions de Frédéric Gros sur la sécurité assurée par l'État garant, celle-ci est incarnée par deux figures différentes, celle du policier et celle du juge, gardien de la conformité à la loi et des droits fondamentaux. Les policiers font valoir la nature hobbesienne de l'État (...)

Parmi les partisans de la « liberté », des alliances objectives se nouent donc entre ces tenants d'une « sécurité juridique » et les « anti-sécuritaires » autour d'une conception « éthique » de la sécurité et d'un idéal européen de protection des droits fondamentaux. En particulier, la défense de la préservation de la vie privée face au développement des systèmes d'information européens mis en place dans le cadre de la sécurité intérieure européenne a contribué à rapprocher les points de vue malgré leurs différences, dans une mesure tout au moins.

## Conclusion

Cette contribution a mis en évidence l'existence de deux projets antagonistes, la sécurité intérieure européenne d'un côté, et l'espace pénal européen de l'autre, façonnés par deux communautés rivales aux contours imprécis. La création de deux projets en compétition a des conséquences pratiques importantes. Ils posent la question du rapport entre la police et la justice à l'échelle européenne[40]. S'agit-il d'un rapport d'autorité, comme le désirent des défenseurs de l'espace pénal européen, et ce, au nom du principe du contrôle des activités de police par le juge garant des libertés ? Ou s'agit-il d'un rapport d'égalité comme le soutiennent les défenseurs de la sécurité intérieure européenne, au titre d'une sécurité intégrée dans laquelle police et justice collaborent comme partenaires ?

LA CRÉATION DE DEUX PROJETS EN COMPÉTITION A DES CONSÉQUENCES PRATIQUES IMPORTANTES. ILS POSENT LA QUESTION DU RAPPORT ENTRE LA POLICE ET LA JUSTICE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE. S'AGIT-IL D'UN RAPPORT D'AUTORITÉ, COMME LE DÉSIRENT DES DÉFENSEURS DE L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN, ET CE, AU NOM DU PRINCIPE DU CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE POLICE PAR LE JUGE GARANT DES LIBERTÉS ? OU S'AGIT-IL D'UN RAPPORT D'ÉGALITÉ COMME LE SOUTIENNENT LES DÉFENSEURS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EUROPÉENNE, AU TITRE D'UNE SÉCURITÉ INTÉGRÉE DANS LAQUELLE POLICE ET JUSTICE COLLABORENT COMME PARTENAIRES ?

Par ailleurs, cette contribution a mis en exergue une convergence de vues entre les membres de la communauté promouvant l'espace pénal européen désireux de renforcer la dimension « liberté » et « justice » de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, et les « anti-sécuritaires » hostiles du projet de sécurité intérieure européenne. Tous manifestent un scepticisme, voire un rejet massif de ses moyens intrusifs et de ses processus tendant à échapper au contrôle du juge. Une telle convergence de vues qui engendre un rapprochement pour contrer l'influence des « sécuritaires » est particulièrement sensible depuis l'affaire Snowden. La question de la protection de la vie privée a mis en exergue l'importance du droit comme moyen d'encadrer une surveillance jugée liberticide, et a souligné la place du juge, défenseur des droits fondamentaux, comme rempart aux dérives sécuritaires[41]. Le désamour police-justice à l'échelle européenne conduirait donc à de nouvelles idylles. Néanmoins, celles-ci se confirmeront-elles ? Simone de Beauvoir affirmait que « *le couple heureux qui se reconnaît dans l'amour défie l'univers et le temps* ». Seul l'avenir dira si ce couple en formation – les promoteurs d'une « sécurité juridique », d'une part, et les « anti-sécuritaires », de l'autre – débouchera sur une relation stable et durable, voire sur un mariage qui, s'il a réellement lieu, sera, en tout état de cause, bien plus de raison que d'amour ■

(suite 39) et sa vocation à protéger les personnes et leurs biens, dont ils sont au demeurant la cheville ouvrière. Les juges se présentent, quant à eux, comme les gardiens des libertés publiques en s'érigeant en garants contre les excès de l'État. Les tenants de la « sécurité juridique » mettent régulièrement en avant le caractère liberticide des mesures de sécurité. « *Entre la sécurité juridique et la sécurité policière revient régulièrement le risque de subordination : l'impératif du maintien d'un ordre public ou de protection des personnes bientôt met à mal les libertés publiques* » (*idem*, p. 229).

(40) Voir à ce sujet : Berthelet (P.), Chevalier-Govers (C.), 2001, « Quelles relations entre Europol et Eurojust ? – Rapport d'égalité ou rapport d'autorité ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 450, juil.-août, p. 468-474.

(41) Par exemple dans l'arrêt devenu célèbre *Digital Rights* (CJUE, arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland Ltd et Seitlinger , aff. jointes C-293/12 et C-594/12).

# La sécurité nationale dans la Convention européenne des droits de l'homme [1]

Nicolas REGIS

La sécurité nationale fait partie du mécanisme de protection des droits de l'homme instauré par la Convention EDH (ci-après la Convention) depuis son origine[2]. Un certain nombre de dispositions la visent expressément parmi les intérêts légitimes qui peuvent justifier une ingérence des États dans les droits garantis par la Convention. Cette notion fait toutefois l'objet aujourd'hui d'un certain regain d'intérêt dans le contentieux devant la Cour EDH (ci-après la Cour). La relativisation des frontières, voire leur effacement, la libre circulation des personnes et des biens, la reconfiguration géopolitique et idéologique des rapports de force, qui caractérisent le mouvement actuel de mondialisation, ont fait émerger de nouveaux risques pour les États, dont le terrorisme est l'une des manifestations principales. La notion de sécurité nationale constitue l'une des formes privilégiées que revêt la revendication des États de se voir reconnaître davantage de pouvoirs afin de prévenir la réalisation de ces risques[3]. Leur stratégie semble, plus précisément, de s'efforcer d'obtenir que soit reconnue, au nom de la sécurité nationale, une clause générale d'exception à la protection des droits garantis par la Convention. La Cour a pu prendre en compte la spécificité de la sécurité nationale, mais lui a également apporté des limites strictes, quant à son admission comme motif d'ingérence dans les droits protégés par la Convention et dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prises en son nom.

(1) Les propos exprimés n'engagent que leur auteur.
(2) Cameron (I.), 2000, National security and the European Convention on Human Rights, De lege, juridiska fakulteten i Uppsala arsbok, p. 49-51.
(3) Christakis (T.), 2008, « L'État avant le droit ? L'exception de "sécurité nationale" en droit international », *RGDIP*, 2008-1, p. 5-47.

**Nicolas REGIS**

Magistrat. Actuellement mis à disposition de la Cour européenne des droits de l'homme, il a également exercé les fonctions d'auditeur à la Cour de cassation.

© Y. L. Photographies - Fotolia.com

## L'admission de la sécurité nationale comme limite aux droits garantis par la Convention

### *La notion de sécurité nationale*

La notion de sécurité nationale figure aux paragraphes 2 des articles 8, 10 et 11 de la Convention, au premier rang des « buts légitimes » susceptibles de justifier une ingérence de l'État dans le droit à la vie privée et familiale (art. 8), à la liberté d'expression (art. 10), et aux libertés de réunion, d'association et syndicale (art. 11). Elle constitue ainsi une « réserve » dont disposent les États dans la mise en œuvre de certains droits garantis par la Convention. Cette notion demeure toutefois relativement floue[4]. La Commission européenne des droits de l'homme, en son temps, n'avait pas jugé nécessaire de préciser ses contours, souhaitant ménager une marge d'appréciation des États en la matière (*Esbester c. Royaume-Uni* (déc.), 2 avril 1993, n° 18601/91). De même, la Cour n'en a pas donné de définition abstraite et *a priori*, préférant décider au cas par cas de ce qui pouvait être justifié ou pas par la sécurité nationale. Ainsi, cette notion concerne principalement la défense de la sécurité de l'État et de l'ordre constitutionnel démocratique contre le terrorisme et son apologie, l'espionnage, les mouvements insurrectionnels, les manquements à la discipline militaire et les agressions extérieures[5].

Dans son arrêt *Klass et autres c. Allemagne* (6 septembre 1978, série A n° 28), la Cour fait le constat suivant : « *Les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'État doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire. La Cour doit donc admettre que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance secrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications*

(4) *Ibidem* ; l'auteur recense de manière relativement exhaustive l'ensemble des définitions qui ont pu être données de la sécurité nationale dans les droits nationaux et en droit international.

(5) Pour un plus ample exposé des emplois de la notion de sécurité nationale dans la jurisprudence de la Cour, voir : http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_FRA.pdf

*est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales* » (§ 48). De même, dans son arrêt *Leander c. Suède* (26 mars 1987, série A n° 116), elle admet que pour « *préserver la sécurité nationale, les États contractants ont indéniablement besoin de lois qui habilitent les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes, puis à les utiliser quand il s'agit d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de ladite sécurité* » (§ 59). Dans ce même arrêt, elle ajoute que les autorités nationales jouissent d'une grande marge d'appréciation tant en ce qui concerne les domaines relevant de la sécurité nationale, que les moyens destinés à la protéger. Conformément à une jurisprudence constante, la Cour estime ne pas avoir à se substituer aux autorités nationales pour déterminer ce qui relève *a priori* de la sécurité nationale et comment la protéger. Elle exige toutefois qu'une telle qualification ait une base factuelle réelle et suffisante (voir, par exemple, *Janowiec et autres c. Russie* [GC], 21 octobre 2013, nos 55508/07 et 29520/09, § 213) et, comme on va le voir, que l'atteinte soit spécialement encadrée par le droit et que les moyens employés soient proportionnés au but poursuivi. Dans une affaire *Kaushal et autres c. Bulgarie* (2 septembre 2010, n° 1537/08), dans laquelle il était question de l'expulsion du territoire d'un individu jugé dangereux pour la sécurité nationale, la Cour a constaté une violation de la Convention du fait, notamment, que les autorités nationales n'avaient pas démontré l'existence de faits précis pouvant justifier ce motif d'expulsion (§§ 28-33). À défaut de pouvoir se substituer aux autorités nationales pour apprécier l'existence d'un risque d'atteinte à la sécurité nationale, la Cour exige qu'une telle justification à une mesure restrictive de droit puisse être soumise au contrôle d'un organe interne, impartial et indépendant, doté de pouvoirs de pleine juridiction pour la contrôler (*Al-Nashif c. Bulgarie*, 20 juin 2002, n° 50963/99, §§ 119-124).

La sécurité nationale est souvent invoquée par les États pour justifier les règles spéciales de discipline dans les forces armées et les restrictions portées aux droits des militaires, notamment en matière de droits sociaux (Par ex., *Konstantin Markin c. Russie* [GC], 22 mars 2012, n° 30078/06). Récemment, la France a été condamnée du fait de la privation pure et simple de toute liberté syndicale au profit des militaires, alors que l'article 11 (pour lequel la France n'a émis aucune réserve contrairement à d'autres États) ne permet que des « *restrictions légitimes* » à ce droit. Le Gouvernement faisait valoir au soutien de cette privation de la liberté syndicale un motif de sécurité nationale dont la discipline militaire est l'une des garanties. La Cour n'a pas souscrit à cette argumentation, mais a toutefois précisé être « *consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale qui, par son objet, peut révéler l'existence de points de vue critiques sur certaines décisions affectant la situation morale et matérielle des militaires. Elle souligne à ce titre qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, mêmes significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent* » (*Matelly c. France*, 2 octobre 2014, n° 10609/10, § 71). Enfin, s'agissant de la liberté d'expression, la protection de la sécurité nationale a pu justifier la condamnation d'un officier de l'armée de l'air grecque ayant publié un article contenant des informations techniques secrètes sur un missile, sans porter une atteinte excessive à cette liberté (*Hadjianastassiou c. Grèce*, 16 décembre 1992, série A n° 252).

## *Le domaine de l'exception de sécurité nationale*

Si dans son arrêt *Klass et autres c. Allemagne* (précité) la Cour avait pu sembler mettre sur le même plan la sécurité nationale avec les impératifs d'ordre public et de prévention des infractions pénales, elle a pris soin par la suite de bien distinguer entre ces notions qui ne sont pas redondantes dans le texte de la Convention. La Cour a, par exemple, conclu à une violation du fait de la mise œuvre de mesures particulièrement attentatoires aux libertés, au nom de la sécurité nationale, dans des domaines qui n'en relevaient pas, telle que la lutte contre le trafic de stupéfiants (*C.G. et autres c. Bulgarie*, 24 avril 2008, n° 1365/07, § 43). De même, elle a refusé d'étendre le domaine de l'exception de sécurité nationale aux droits qui ne la prévoyaient pas expressément. Elle juge ainsi de manière constante que la sécurité nationale ne saurait justifier une atteinte au droit à la vie et à l'interdiction de la torture garantis par les articles 2 et 3 de la Convention[6].

(6) Il ne faut toutefois pas confondre cette question de la prohibition de toute atteinte à certains droits au nom de la sécurité nationale, avec la mise en œuvre des exceptions prévues expressément par les textes eux-mêmes. S'agissant du droit à la vie, l'article 2 de la Convention ne prohibe pas, par exemple, tout recours à la force pouvant conduire les forces de l'ordre à blesser ou donner involontairement la mort à un individu à l'occasion de son arrestation, de la libération d'otages ou encore dans un contexte de conflit armé entre États (voir dans cette dernière hypothèse l'arrêt Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni [GC], 7 juillet 2011, no 55721/07, et la jurisprudence citée). Un tel recours à la force ne saurait en effet caractériser une violation de la Convention dès lors, notamment, qu'il est rendu « absolument nécessaire » pour atteindre l'un des objectifs mentionnés aux alinéas a), b) ou c) de l'article 2 § 2 (voir, parmi d'autres, McCann et autres c. Royaume-Uni, 27 septembre 1995, série A n° 324).

Elle l'a jugé, par exemple, à propos de l'expulsion d'une personne soupçonnée de mener une activité terroriste et considérée comme menaçant la sécurité nationale : « *L'article 3* […] *consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques* […]. *La Cour est parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les États pour protéger leur population de la violence terroriste. Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime. L'article 3* […] *ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles nos 1 et 4* […] » (*Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 79). Dans l'arrêt *Nolan et K. c. Russie*, (12 février 2009, no 2512/04), la Cour rappelle que les exceptions aux droits garantis par la Convention sont d'interprétation étroite, leur énumération étant exhaustive et leur définition nécessairement restrictive. Elle relève qu'à la différence des seconds paragraphes des articles 8, 10 et 11, le paragraphe 2 de l'article 9 (sur la liberté de religion) ne permet pas de restrictions fondées sur la sécurité nationale, et que l'État ne pouvait donc pas, en l'espèce, refuser l'entrée sur le territoire d'une personne en raison de ses seules croyances religieuses (§ 73). Cette vigilance de la Cour se justifie au regard de l'économie de la Convention et du fait que la sécurité nationale peut justifier des atteintes plus importantes aux droits garantis par la Convention.

La Cour juge ainsi que l'on ne peut, en principe, justifier une atteinte à un droit protégé par la Convention par un impératif de sécurité nationale si cette réserve n'est pas prévue par le droit en cause. Mais la question s'est posée de savoir si, à l'instar de ce que permettent certains droits publics des États, la sécurité nationale pouvait être invoquée dans des circonstances très particulières, comprenant un risque d'une gravité telle que sa prévention puisse justifier une atteinte aux droits protégés par la Convention et notamment ceux garantis par ses articles 2, 3, 4, 5 et 7. La Cour a refusé d'admettre, d'une manière générale, une sorte de théorie des circonstances exceptionnelles. Elle l'a fait à l'occasion de la première affaire dont elle a été saisie : *Lawless c. Irlande*. Dans cette affaire, le Gouvernement revendiquait la possibilité de déchoir les terroristes de leur droit d'invoquer la Convention en application de son article 17 sanctionnant l'abus de droit. La Commission s'y était opposée en soulignant qu'une telle logique reviendrait à autoriser les gouvernements à fusiller sans jugement, torturer et détenir indéfiniment des personnes soupçonnées. La Cour n'a pas non plus souscrit à l'analyse du Gouvernement et a jugé que « [l'article 17], *pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention ; qu'ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés ; que cette disposition, qui a une portée négative, ne saurait être interprétée a contrario comme privant une personne physique des droits individuels fondamentaux garantis* [par la] *Convention* » ((no 3), 1er juillet 1961, série A no 3, § 7).

En revanche, le texte même de la Convention institue une clause dérogatoire de portée relativement générale en cas « d'état d'urgence ». Cette clause a été ponctuellement invoquée par les États, notamment face à des mouvements insurrectionnels et en matière de terrorisme. Aux termes de l'article 15 de la Convention : « *En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* » (art. 15, alinéa 1). Toutefois, l'alinéa 2 de cette disposition ajoute immédiatement que « *La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (§ 1er) et 7.* […] ». L'article 15 n'autorise ainsi aucune infraction aux droits à la vie, à l'interdiction de la torture, ainsi qu'au principe de légalité en matière pénale. Il permet toutefois de déroger, dans une certaine mesure, aux autres droits garantis par la Convention et notamment à l'article 5 qui consacre le droit à la sûreté et protège la liberté d'aller et venir. La Cour précise à propos de la mise en œuvre des dispositions de l'article 15 qu'il « *incombe d'abord à chaque État contractant, responsable de "la vie de [sa] nation", de déterminer si un "danger public" la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer. L'article* [15 § 1] *leur laisse en la matière une large marge d'appréciation* ». Mais elle ajoute aussitôt que « *Les États ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine. Chargée* […] *d'assurer le respect de leurs engagements* […]*, la Cour a compétence pour décider s'ils ont excédé la "stricte mesure" des exigences de la crise* […]. *La marge nationale d'appréciation s'accompagne donc d'un contrôle européen* » (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A no 25, § 207 ; voir plus récemment à propos des dérogations déposées par le Royaume-Uni après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 : *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 19 février 2009, no 3455/05). La Cour se livre à un examen concret des circonstances justifiant l'état d'urgence et la pertinence du choix des mesures au regard de celles-ci. Ainsi, la prudence de la Cour ne se manifeste pas seulement au regard du domaine de la notion de sécurité nationale, mais également dans le cadre

du contrôle de sa mise en œuvre. Ce contrôle est aussi le lieu d'une possible prise en compte de la spécificité de cette notion dans le respect du domaine que lui assigne la Convention.

## Le contrôle par la Cour européenne de la mise en œuvre des ingérences justifiées par la sécurité nationale

### *La prééminence du droit*

En vertu du principe de prééminence du droit, toute ingérence (justifiée) d'un État dans l'un des droits garantis par la Convention doit être prévue par la « loi », c'est-à-dire avoir une base en droit interne, laquelle doit être accessible et prévisible[7]. Dans l'arrêt *Leander c. Suède* (précité), la Cour a considéré que « *Dans le contexte particulier de contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale, l'exigence de prévisibilité ne saurait cependant être la même qu'en maints autres domaines. Ainsi, elle ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision les vérifications auxquelles la police* […] *procédera à son sujet en s'efforçant de protéger la sécurité nationale. Néanmoins, dans un système applicable à tous les citoyens,* […] *la loi doit user de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée* » (§ 51). Dans l'affaire *Amann c. Suisse*, où était en cause le fichage d'individus considérés comme dangereux, la Cour juge que les règles applicables doivent préciser les conditions d'établissement des fiches, les procédures à suivre, les informations pouvant être mémorisées et les mentions éventuellement interdites. Elle conclut dans cette affaire à une violation, notamment en ce que les autorités n'avaient pas détruit les renseignements mémorisés lorsqu'il s'était avéré qu'aucune infraction n'était en cours de préparation, alors que la conservation de la fiche concernant le requérant n'était pas prévue par la loi ([GC], 16 février 2000, n° 27798/95, § 76[8]). Une telle prudence de la part de la Cour n'est pas superflue. Celle-ci ne saurait tolérer, sous couvert de « sécurité nationale », des actes manifestement illicites ou mues par des considérations purement « politiciennes », visant par exemple l'élimination d'opposants internes[9].

L'arrêt *Klass et autres* avait également posé comme condition, constamment rappelée depuis, que l'existence de la mesure portant atteinte au droit protégé par la Convention puisse faire l'objet d'un contrôle par un organe indépendant et impartial, doté des pouvoirs suffisants pour exercer un contrôle effectif : « *La surveillance peut subir un contrôle à trois stades : lorsqu'on l'ordonne, pendant qu'on la mène ou après qu'elle a cessé. Quant aux deux premières phases, la nature et la logique mêmes de la surveillance secrète commandent d'exercer à l'insu de l'intéressé non seulement la surveillance comme telle, mais aussi le contrôle qui l'accompagne. Puisque l'on empêchera donc forcément l'intéressé d'introduire un recours effectif ou de prendre une part directe à un contrôle quelconque, il se révèle indispensable que les procédures existantes procurent en soi des garanties appropriées et équivalentes sauvegardant les droits de l'individu. Il faut de surcroît, pour ne pas dépasser les bornes de la nécessité au sens de l'article* [8 § 2], *respecter aussi fidèlement que possible, dans les procédures de contrôle, les valeurs d'une société démocratique. Parmi les principes fondamentaux de pareille société figure la prééminence du droit, à laquelle se réfère expressément le préambule de la Convention* […]. *Elle implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire, car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière* » (§ 55). En l'espèce, ce contrôle n'avait pas été confié au pouvoir judiciaire, mais à un organe *ad hoc* remplissant les conditions posées par la Cour. Dans l'affaire *Kopp c. Suisse*, dans laquelle il était question d'écoutes de conversation entre un avocat et son client, la Cour a conclu à un manque de base légale suffisante compte tenu, notamment, de l'absence de contrôle d'un magistrat, et ce en ces termes : « *il est pour le moins étonnant de confier cette tâche à un fonctionnaire du service juridique des PTT, appartenant à l'administration, sans contrôle par un magistrat indépendant* » (25 mars 1998, n° 23224/94, § 74).

(7) La référence à la « loi » dans la Convention correspond à une notion autonome qui doit permettre d'appréhender des systèmes juridiques différents tels que ceux relevant du Common Law, comprenant des droits en grande partie coutumiers et jurisprudentiels.

(8) Voir également dans des contextes où la sécurité nationale était en cause : *Rotaru c. Roumanie* [GC], 4 mai 2000, no 28341/95, *Shimovolos c. Russie*, 21 juin 2011, n° 30194/09, et *Dalea c. France* (déc.), 2 février 2010, n° 964/07 ; dans cette dernière affaire la Cour considère que une personne fichée n'a pas nécessairement droit à un accès complet aux informations qui la concernent dès lors que la « sûreté de l'État » est en cause. Sur la jurisprudence récente concernant, plus généralement, les fichiers de police, voir les arrêts *M.K. c. France* (18 avril 2013, no 19522/09) et *Brunet c. France* (18 septembre 2014, no 21010/10).

(9) Dans l'affaire Association « 21 Décembre 1989 » et autres c. Roumanie (24 mai 2011, nos 33810/07 et 18817/08), par exemple, le motif de sécurité nationale avait servi de prétexte à l'écoute illicite du président d'une association de défense des intérêts de participants et de victimes des événements de répression de manifestations antigouvernementales en Roumanie ayant eu lieu en 1989.

## *La proportionnalité des ingérences de l'État*

Une fois la sécurité nationale admise au titre des motifs pouvant légitimer une ingérence de l'État dans le droit fondamental concerné, la Cour procède à un contrôle de proportionnalité de l'atteinte, laquelle doit être « nécessaire dans une société démocratique ». L'importance de ce contrôle avait été rappelée par la Cour dans l'arrêt *Klass* en ces termes : « *La Cour souligne néanmoins que les États contractants ne disposent pas* […] *d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction. Consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, elle affirme qu'ils ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée.* […] *Quel que soit le système de surveillance retenu, la Cour doit se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus. Cette appréciation ne revêt qu'un caractère relatif : elle dépend de toutes les circonstances de la cause, par exemple la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner, les autorités compétentes pour les permettre, exécuter et contrôler, le type de recours fourni par le droit interne* » (§§ 49-50). Récemment, la Cour relevait que la « *protection offerte par l'article 8 serait affaiblie de manière inacceptable si l'usage des techniques scientifiques modernes dans le système de la justice pénale était autorisé à n'importe quel prix et sans une mise en balance attentive des avantages pouvant résulter d'un large recours à ces techniques, d'une part, et des intérêts essentiels s'attachant à la protection de la vie privée, d'autre part* » (*S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], 4 décembre 2008, nos 30562/04, 30566/04, § 112).

Le contrôle de proportionnalité implique que la mesure portant atteinte au droit garanti par la Convention soit « strictement nécessaire » au but recherché de préservation de la sécurité nationale (*Kennedy c. Royaume-Uni*, 18 mai 2010, no 26839/05, § 153). C'est notamment sur cette dernière condition que le contentieux se concentre devant la Cour. L'exercice de la liberté d'expression en est l'un des terrains privilégiés. La question de la proportionnalité s'est ainsi posée à propos des interdictions de publication et diffusion d'informations par des personnes soumises au secret en considération d'impératifs de sécurité nationale (par exemple, les hypothèses des « lanceurs d'alerte » ou « whistleblower »). La Cour se livre à un examen très précis du contexte de révélation des informations protégées et de leur sanction. Elle a souvent conclu à la violation de telles interdictions ou des sanctions prononcées à l'encontre des personnes en cause, dès lors que les informations étaient déjà connues en substance du public (*Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, série A no 216 et *Sunday Times c. Royaume-Uni (no 2)*, 26 novembre 1991, série A no 217) ou que l'illégalité et la gravité des faits étaient telles qu'il était de l'intérêt légitime du public de les connaître (*Sürek c. Turquie (no 2)* [GC], 8 juillet 1999, no 24122/94). Récemment, dans un arrêt *Bucur et Toma c. Roumanie* (8 janvier 2013, no 40238/02), la Cour a ainsi précisé que « *les informations divulguées par le requérant avaient un rapport avec des abus commis par des fonctionnaires de haut rang et avec les fondements démocratiques de l'État. Il ne fait désormais aucun doute qu'il s'agit là de questions très importantes relevant du débat politique dans une société démocratique, dont l'opinion publique a un intérêt légitime à être informée* » (§ 103). Elle s'est ensuite livrée à un examen concret du cas d'espèce, à une « balance des intérêts » en cause, au regard de l'authenticité des informations, du préjudice causé par leur révélation, de la bonne foi des auteurs de la diffusion, de l'existence d'autres moyens pour parvenir aux objectifs légitimes que ceux-ci poursuivaient, de la nature et de la sévérité des sanctions prononcées à leur encontre, avant de conclure à une violation de la Convention.

Le traitement réservé aux personnes soupçonnées de terrorisme donne lieu également à un contentieux important devant la Cour. Par exemple, dans deux affaires récentes, la Cour a été saisie par deux hommes soupçonnés d'actes terroristes et détenus à la base navale américaine de Guantanamo Bay à Cuba, lesquels soutenaient avoir été détenus sur un site secret de la CIA en Pologne, en l'absence de toute base légale et de tout contrôle, et sans qu'ils aient le moindre contact avec leurs familles. Ils se plaignaient que la Pologne avait autorisé leur transfert à partir du territoire polonais malgré le risque réel qu'ils encouraient de subir des mauvais traitements et d'être de nouveau détenus au secret, et ce en l'absence de tout procès équitable. La Cour a considéré que les allégations des requérants selon lesquelles ils avaient été détenus en Pologne étaient suffisamment convaincantes. Elle a jugé que la Pologne avait coopéré à la préparation et à la mise en œuvre des opérations de remise, de détention secrète et d'interrogatoires menées par la CIA sur son territoire et aurait dû savoir qu'elle faisait courir à ses ressortissants un risque sérieux de subir des traitements contraires à la Convention. Elle a notamment conclu à la violation des articles 3, 5, 8, 13 (droit à un recours effectif) et 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention. Enfin, en ce qui concerne le premier requérant, la Cour a conclu qu'il y avait eu violation des articles 2 et 3 combinés avec l'article 1 (abolition de la peine de mort) du Protocole n° 6 (*Al Nashiri c. Pologne*, no 28761/11 et *Husayn (Abu Zubaydah) c. Pologne*, no 7511/13, du 24 juillet 2014) ■

© jimmy29 - Fotolia.com

# État administratif, État de justice : les pouvoirs d'exception entre crépuscule et renouveau

Gérard PARDINI

À intervalles plus ou moins longs, toute société traverse des crises majeures. Confrontée à de telles situations, elle veut survivre. Ce constat est millénaire, comme sa volonté de disposer du pouvoir d'adapter la règle commune à laquelle se soumet « volontairement » la communauté des citoyens si des circonstances particulières « l'exigent » ; l'exception a toujours fait partie intégrale du contrat de société. Elle recouvre l'impératif de survie de la société par lequel le pouvoir constitué va s'autoriser à transgresser le droit dans l'intérêt public. Cette transgression du droit s'analyse selon deux types de rapports : la relation entretenue entre État et législation ; la relation entre exercice du pouvoir et morale.

La relation entre État et législation est celle qui permet aux citoyens d'accepter une relation d'obéissance qui est perçue comme protectrice. La relation entre exercice du pouvoir et morale est, quant à elle, une constante de l'histoire des États. Elle est indissociable de la question religieuse que toute puissance publique ne peut ignorer. Elle peut être baptisée « conscience universelle » si la notion de divin est totalement rejetée, mais les effets sont identiques, car dans les deux cas c'est bien une exigence de moralité qui est demandée par les gouvernés aux gouvernants. Plus on est éloigné du pouvoir, plus elle est forte, car il n'y a pas à arbitrer entre principes et contraintes de l'action[1].

Cette double relation doit aussi s'analyser en intégrant le facteur temporel. L'appréciation

**Gérard PARDINI**

Chef du service des affaires immobilières de la Préfecture de police de Paris. Docteur en droit administratif et en droit constitutionnel. Il publie régulièrement des ouvrages et des articles sur les thématiques des institutions publiques et des questions de sécurité et de défense.

(1) Revue *Pouvoirs,* « Morale et politique » ; N°65 ; avril 1993 et notamment l'article de René Rémond : « L'arme de la morale en République », p. 41 et l'article d'Alain Bergounioux : « Les principes et les contraintes », p .61.

des contraintes est différente selon que l'on se situe dans le présent de la réalité d'une crise ou que l'on analyse une crise à l'aune de l'histoire. Le résultat d'une décision prise au regard de contraintes sera donc évalué au vu du résultat obtenu. Résultat de court terme et résultat de long terme.

Nous ferons le choix de traiter la question de la pertinence des pouvoirs d'exception en la liant à la notion de crise.

Encore faut-il s'entendre sur le champ couvert par la notion de crise. Nous nous en tiendrons à la typologie ONU qui donne une vision globale de la sécurité en adéquation avec la définition d'une stratégie de sécurité nationale apportant des réponses à « *l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation* ». Un tel champ dépasse largement celui de la politique de défense en incluant notamment les politiques de sécurité intérieure,

Principaux items du champ de la sécurité globale *

**Stabilité du système international :**
- Attaque directe visant un pays ou une organisation d'États ;
- Guerre inter-étatique régionale ;
- Guerre intra-étatique et guerre civile ;
- États à prétention hégémonique ;
- États effondrés ;
- Déstabilisation des organisations internationales ;
- Prolifération des armes de destruction massive, des armements;
- Dangers sur les ressortissants, les entreprises, les biens et les intérêts d'un pays.

**Dangers liés au terrorisme :**
- Terrosrisme transnational ;
- Terrorisme national ;
- Cyberterrorisme.

**Dangers d'ordre sociétaux :**
- Dangers concernant la sécurité collective : violence urbaine, délinquance, opposition de masse, violence intercommunautaire... ;
- Dangers concernant la sécurité sanitaire ;
- Dangers démographiques : surpopulation, sous-population, déséquilibre des classes d'âge, déséquilibre ethnique, immigration clandestine ;
- Dangers liés à l'influence d'un pays : attaques informationnelles, érosion de l'influence culturelle et linguistique...

**Dangers liés au trafic et à la criminalité organisée :**
- Trafics de drogue, de personnes, d'armes ;
- Piraterie ;
- Trafics de matériaux nucléaires ;
- Trafics de matières premières (carburants, bois exotiques, métaux précieux, etc.);
- Trafics de biens culturels ;
- Trafics d'animaux.

**Dangers pesant sur le système économique :**
- Contrefaçon de produits, contrebande de marchandises ;
- Blanchiment d'argent, fraude, corruption et trafic d'influence ;
- Cybercriminalité;
- Vol de technologies ;
- Fuite des cerveaux ;
- Prédation d'entreprises par des fonds speculatifs et déstabilisation des réseaux financiers.

**Dangers sur les systèmes et réseaux composant la société :**
- Dangers concernant les voies de communication aériennes ;
- Dangers concernant les voies de communication maritimes;
- Dangers concernant l'espace extra-atmosphérique ;
- Dangers concernant les systèmes d'information et de communication ;
- Dangers concernant les réseaux d'importance vitale (énergie, flux d'approvisionnement, eau etc.).

**Dangers d'ordre naturels ou provenant de l'activité humaine :**
- Pollutions, accidents industriels, NRBC ;
- Dégradation environnementale : désertification, surélévation du niveau de la mer, réchauffement climatique, réduction de la couche d'ozone... ;
- Dangers géologiques : tremblements de terre, tsunami, éruptions volcaniques, mouvements de terrain... ;
- Dangers hydrométéorologiques et risques liés : inondations, cyclones, tempêtes, sécheresses, températures extrêmes, pollution de l'air, avalanches... ;
- Dangers concernant la sécurité alimentaire ;
- Dangers biologiques : pandémies, épidémies, maladies infectieuses, attaques d'insectes, réduction de la biodiversité...;
- Dangers liés à l'accès à l'eau.

* Sources : Typologie des Nations Unies, United Nations, *Global Survey of Early Warning Systems: An assessment of capacities, gaps and opportunities toward building a comprehensive global early warning system for all natural hazards* A report prepared at the request of the Secretary-General of the United Nations, 2006, pp.10-16. Travaux de l'INHES sur la sécurité économique (2006-2008) et la sécurité globale (nouvelle série des *Cahiers de la sécurité* N°1 à 5 ; 2007-2008 ; La Documentation Française)

la politique étrangère et la politique économique. Le tableau page précédente donne un panorama du périmètre couvert par une telle approche[2].

Nous exclurons donc de cette réflexion les notions de guerre et de conflit qui sont des termes porteurs de concepts différents[3]. La guerre se caractérise par le recours à la violence avec pour objectif central de forcer un adversaire à exécuter la volonté de l'autre belligérant. Elle implique également une lutte entre des ennemis aux buts politiques inconciliables et admet comme objectif central la possible destruction de l'adversaire. Un conflit oppose des entités, États ou acteurs privés qui poursuivent comme objectif la maîtrise d'une ressource ou d'une situation. À la différence de la guerre, le conflit s'inscrit dans le fonctionnement de la société.

La crise se caractérise par une situation suffisamment aiguë pour ouvrir une période plus ou moins longue d'instabilité. Elle révèle un état de déséquilibre qui va mettre en lumière l'importance des enjeux et ouvrir des opportunités de négociation et de résolution[4]. Deux autres dimensions sont intéressantes. Elles concernent le caractère prédictible de la crise et la possibilité de la contrôler. Cela ouvre le champ à de nombreuses possibilités intéressant la prévention des risques, et/ou des menaces et leur gestion. C'est à ce niveau que se situe le débat traitant de l'articulation entre droit et libertés. Il nous place au cœur des contradictions et des paradoxes de l'État de droit. Il n'est pas anodin que le concept d'État de droit soit né au XIX$^{e}$ siècle avec le développement de la société industrielle. À l'origine, l'État est exclu de ce concept, qui ne concerne que les sujets de l'État. La question de la légitimité des pouvoirs exceptionnels ne se pose alors pas. L'État administratif demeure en dehors de la loi[5]. Cette approche ne résistera pas aux dérives inhérentes à un tel concept qui présuppose que l'État est capable d'autolimitation. Malgré tous les efforts déployés par Kelsen dans sa *Théorie pure du droit*[6] pour démontrer, d'une part, l'identité de l'État et du droit et, d'autre part, que l'État ne serait pas une réalité naturelle ou sociale, mais l'ordre normatif réglant la conduite des individus qui le composent[7], sa théorie a mal résisté aux évolutions sociétales du XX$^{e}$ siècle. En effet, pour Kelsen, « *le droit est défini comme un ordre de contrainte et non comme un ordre de contrat* ». Les dérives des États totalitaires s'inscrivant dans le positivisme juridique inspiré par cette théorie qui fait la part belle aux contraintes justifiées par la défense de l'État ont entraîné sa remise en cause. Au sortir de la Première Guerre mondiale, le constitutionaliste français Léon Duguit tentera de substituer à la doctrine du pouvoir souverain, la doctrine du service public, l'approche se fondant sur le contrôle de l'État par la société[8]. Duguit est sans doute l'un des plus brillants théoriciens de l'État de droit moderne, celui de la soumission de l'État au droit qui implique l'assujettissement du rapport de contrainte au rapport de contrat entre citoyens, mais aussi entre les citoyens et l'État. L'aboutissement de cette évolution est « l'État de justice » qui prend peu à peu le pas sur « l'État puissance ».

*C'est à ce niveau que se situe le débat traitant de l'articulation entre droit et libertés. Il nous place au cœur des contradictions et des paradoxes de l'État de droit. Il n'est pas anodin que le concept d'État de droit soit né au XIX$^{e}$ siècle avec le développement de la société industrielle. À l'origine, l'État est exclu de ce concept, qui ne concerne que les sujets de l'État. La question de la légitimité des pouvoirs exceptionnels ne se pose alors pas. L'État administratif demeure en dehors de la loi.*

En 1979, un intéressant article, paru dans la revue *Pouvoirs*[9], rappelait les propos de Clemenceau qui disait des mesures d'exception qu'« *elles ne servent qu'à irriter les esprits, qu'à aggraver la colère des mécontents, car elles vont directement contre le but qu'on se propose* ». Les professeurs Burdeau et Quesnet énumèrent alors les périodes et les faits où le pouvoir exécutif a eu recours à des prérogatives extraordinaires. La partie de cet article traitant « *des pouvoirs spéciaux en tant que surcroît légal d'autorité* » mérite d'être citée :

« *La majorité des pouvoirs de crise réalise au contraire une concentration du pouvoir au profit de l'exécutif. On est en droit*

(2) Pardini (G.), 2009, *Introduction à la sécurité économique*, Paris, Lavoisier.
(3) « Guerre et Démocratie », Travaux du Centre d'études et de recherche de l'École militaire (CEREM), 2005, Actes disponibles sur le site http://www.cerems-biblio.fr
(4) Est privilégiée dans cet article une vision des crises appréhendée sous l'angle d'un événement et d'un processus [Roux-Dufort, 2007]. Cette approche est au centre des formations mises en œuvre à l'INHESJ. Ce point de vue n'exclut pas la crise appréhendée comme une rupture dangereuse et nocive pouvant menacer la survie même des organisations ou des États. Voir sur ce point les travaux de Pearson (C.) et Clair (J.A.), 1998, «Reframing crisis management», *Academy of Management Review*, 23, p. 59-76.
(5) *Dictionnaire constitutionnel*, article « État de droit », p. 415, Paris, PUF, 1$^{re}$ édition 1992.
(6) Kelsen (H.), 1934, *Théorie pure du droit*, 2$^{e}$ édition traduite par Charles Eisenmann, 1962, Paris, Dalloz.
(7) Troper (M.) *in* Huisman (D.) (dir.), 1993, *Dictionnaire des philosophes*, 2$^{e}$ édition, Paris, PUF.
(8) Duguit (L.), 1927, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 3$^{e}$ éd.Voir plus particulièrement les chapitres 5 et 6 (le problème de l'État et la conception réaliste de l'État). Pour l'auteur, le fondement du droit public « *n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est la règle d'organisation et de gestion des services publics* ».
(9) Burdeau (F.) et Quesnet (M.), 1979, « De l'inefficacité des pouvoirs de crise en France de la Révolution à Vichy », *Pouvoirs*, N° 10, Paris, PUF.

*d'attendre d'un tel resserrement qu'il rende l'autorité plus énergique et par conséquent plus apte à surmonter la crise. Mais dans quelle mesure ? La question se pose en particulier pour l'état de siège. Les défenseurs de cette législation l'ont en effet souvent louée pour ses vertus préventives. Le raidissement du pouvoir qu'il réalise sauverait l'ordre avant qu'il ne soit réellement compromis*[10] ». Une argumentation similaire sera périodiquement reprise à chaque fois que l'exécutif utilisera le recours à l'état de siège[11] ou à l'état d'urgence.

En France, le recours à l'état d'urgence en 2005 se situe dans le droit fil de cette doctrine non écrite de l'exécutif sur le rétablissement de l'ordre et de la sécurité publique. La commission des lois du Sénat[12] rend un rapport relatif à la prorogation des dispositions du décret du 8 novembre 2005 pris en réponse aux violences urbaines intenses qui avaient débuté le 27 octobre. Son rapporteur convoque Jean-Jacques Rousseau en citant son préambule des *Considérations sur l'État de Pologne* : « *Tout État libre où les grandes crises n'ont pas été prévues est à chaque orage en danger de péril* ».

Après avoir rappelé l'échelle de gradation des restrictions apportées aux libertés publiques par extension des pouvoirs des autorités administratives (théorie des circonstances exceptionnelles développée par le juge administratif, état d'urgence, état de siège et pouvoirs de crise du président de la République résultant de l'article 16 de la Constitution), le rapporteur invoque l'argument pédagogique pour justifier l'autorisation législative de prolongation des pouvoirs : « *L'État d'urgence doit faire prendre conscience de la gravité de la situation et du caractère inacceptable des violences commises. L'instauration du couvre-feu peut ainsi aider certains parents à réaffirmer leur autorité sur leurs enfants. Les interpellations ont prouvé que de nombreux émeutiers étaient de jeunes mineurs* ». Voilà ainsi un droit spécial qui se trouve ravalé à un simple message de fermeté adressé à la population. Finalement il ne vaut que si un consensus existe dans la population pour l'utiliser. Le mécanisme est identique à celui qui a toujours couvert les illégalités les plus graves comme les coups d'État. L'approbation populaire a toujours légitimé le recours à la force ou la restriction des libertés. Encore faut-il qu'une conjonction politique existe et qu'elle soit personnifiée[13].

## Est-il besoin d'étendre le champ des pouvoirs spéciaux ?

En France, le champ du droit spécial permanent pour faire face à la typologie des crises mentionnée plus haut est considérable. Hormis les articles 16 et 36 de la Constitution, il repose sur la plasticité du droit administratif. Pour l'instant, cette plasticité est reconnue par le Conseil constitutionnel qui a eu à se prononcer à de nombreuses reprises sur la question tout au long de l'histoire de la Ve République[14]. La décision du Conseil du 19 janvier 2006 concernant la loi relative à la lutte contre le terrorisme[15] a été l'occasion de rappeler la place de la police administrative pour traiter les situations liées à une crise. Les parlementaires qui avaient déféré la loi et notamment son article 6[16] soutenaient que la mise en

(10) « *Ce n'est pas assez que la force matérielle ait anéanti aujourd'hui sur tous les points la révolte en armes ; il faut qu'une force morale toute puissante frappe d'interdit l'esprit de sédition, en pénétrant par des recherches rapides, par une action vive, au fond des complots que les factions coalisées ont ourdies.* » Déclaration du ministre de l'Intérieur Camille de Montalivet *in* Mon. univ, 7 juin 1832, p. 1295.

(11) L'état d'urgence relève de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 alors que l'état de siège est inscrit à l'article 36 de la Constitution. L'état de siège est applicable « *en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* », se caractérise essentiellement par l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires. Il est décrété en conseil des ministres, mais sa prorogation au-delà de douze jours doit être autorisée par le Parlement.
L'état d'urgence est applicable « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir un renforcement des pouvoirs de police en matière de perquisition et de contrôle des moyens d'information. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi. On se reportera pour plus de précisions à l'étude de législation comparée n° 156 publiée par le Sénat en janvier 2006.

(12) Rapport n° 84 de Jean-Jacques Hyest, Commission des lois, 16 novembre 2005.

(13) Burdeau (F.) et Quesnet (M.), *op cit.*, « *Au lendemain du 2 décembre, (1851 ndlr) ce n'est pas non plus l'état de siège qui permet au Président de vaincre la résistance de Paris et des départements protestataires ; c'est la reconnaissance que lui vouent les bien-pensants* ».

(14) Communication du Conseil constitutionnel français au 8e séminaire des cours constitutionnelles, Erevan, 2 au 5 octobre 2003, *Libertés et ordre public*, « Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la Justice constitutionnelle ».
Dutheillet de Lamothe (O.), 2006, *French legislation against terrorism: constitutional issues,* Novembre.

(15) Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 concernant la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2006, n° 20.

(16) L'article 6 insérait dans le Code des postes et des communications électroniques un nouvel article L. 34-1-1 qui institue, « *afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme* », une procédure de réquisition administrative de données techniques de connexion ; que cette procédure sera mise en œuvre par des « agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions ».

œuvre des réquisitions d'écoutes, en étant confiée à des fonctionnaires, était notamment de nature à porter atteinte à la liberté individuelle et au droit à la vie privée. Le Conseil a rejeté le grief et précisé que si le respect de la vie privée est bien protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, et que la liberté individuelle est placée par l'article 66 de la Constitution sous la protection de l'autorité judiciaire, il n'en demeurait pas moins que des mesures de police administrative étaient susceptibles d'affecter le respect de la vie privée à la condition d'être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public. La démonstration du Conseil est sans équivoque : « *L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. Si on faisait entrer toutes les dimensions de la liberté personnelle dans la notion de "liberté individuelle" ainsi définie par l'article 66 de la Constitution, le juge judiciaire serait constamment requis dans la conduite d'opérations administratives. Il passerait la majeure partie de son existence professionnelle à autoriser des actes de police administrative. Rappelons que la police administrative se rattache non à la répression d'une infraction déterminée, mais à la protection de l'ordre public pour faire cesser un trouble déjà né, fût-il constitutif d'infraction, et à la prévention des infractions. Il est susceptible d'affecter la liberté de la personne (droit d'aller et venir, enregistrement de données personnelles, etc.), mais n'implique ni rétention, ni détention. Elle se distingue donc de la police judiciaire non en ce qu'elle peut affecter la liberté, mais en ce qu'elle n'a pour objet ni la constatation d'une infraction pénale particulière, ni la recherche de ses auteurs, ni le rassemblement de preuves, missions assignées à la police judiciaire par l'article 14 du Code de procédure pénale. Au demeurant, contrairement à la police judiciaire, elle peut s'exercer sans texte*[17] ».

Le conseil qualifie de « summa divisio » cette répartition entre les deux types de police et consacre la place de la police administrative comme garante de l'ordre public. C'est en temps de crise que ce rôle trouve sa pleine application, car il est reconnu que l'autorité administrative peut agir sans texte. Il appartiendra ensuite au juge d'évaluer l'usage qui sera fait des pouvoirs administratifs. Le contrôle est toujours réalisé au vu de l'appréciation entre la proportionnalité de l'atteinte aux libertés et l'intérêt général[18].

Une thèse de droit public soutenue en 2013 sur la notion d'exception en droit constitutionnel français[19] développe de manière intéressante la question de la proportionnalité. L'auteur montre notamment qu'à la différence du droit constitutionnel allemand qui le reconnaît comme un sous-principe de l'État de droit, le droit français est plus timide en ne l'appréhendant qu'à travers des termes tels que « suffisant », « rationalité », « équilibre », « absence d'excessif ». Pourtant la jurisprudence du Conseil d'État est claire depuis l'arrêt Benjamin[20]. La proportionnalité a souvent été baptisée « nécessité » par le juge administratif français. Ce dernier va non seulement vérifier la réalité de la menace ayant inspiré la mesure de police, mais il va s'assurer que la mesure est adaptée. Le même mécanisme se retrouve dans le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation qui concerne principalement le régime disciplinaire de la fonction publique. Thi Hong Nguyen rappelle ainsi que « *Tel que formulé et pratiqué par le Conseil d'État, le principe de proportionnalité s'impose comme une exigence d'équilibre entre une mesure et le but à atteindre. Plus précisément, la proportionnalité désigne l'idée selon laquelle, ayant le choix entre plusieurs mesures possibles, l'administration doit choisir la mesure à la fois la moins restrictive pour les droits individuels et la plus apte à atteindre son objectif* ».

Le Conseil Constitutionnel n'a pas fait autre chose quand il a eu à se prononcer sur l'exercice du droit de grève. Ce dernier, bien que figurant au nombre des libertés fondamentales, peut être limité au nom de l'intérêt général si d'autres droits et principes constitutionnels sont mis à mal par son exercice[21].

La question est de savoir maintenant si le droit administratif doit garder sa place prépondérante dans la gestion des pouvoirs de crise appréciés comme étant exceptionnels

(17) Le Tribunal des conflits a toujours confirmé cette position quand il est saisi afin de déterminer l'ordre de juridiction compétent auquel une action de police doit être rattachée. C'est la finalité répressive qui exclut toujours la qualification de police administrative. Le critère, qui est empirique, est que, si une infraction se commet ou se révèle à l'occasion d'un acte de police administrative, ce dernier sera alors orienté vers la police judiciaire avec l'application du Code de procédure pénale. Dans l'arrêt historique du 27 mars 1952, Dame la Murette, le Tribunal des conflits a jugé que : « *les circonstances exceptionnelles enlèvent le caractère de voie de fait à des agissements qui, en temps normal, revêtiraient ce caractère. Il n'y a pas de voie de fait, car l'action de l'administration se rattache à un pouvoir exceptionnel lié au temps de crise* ».

(18) Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 relative à la loi dite de « sécurité intérieure ». Le Conseil a jugé qu'aucune norme constitutionnelle ne s'opposait par principe à l'utilisation, même à des fins administratives, de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police, à condition que cette utilisation soit justifiée par l'intérêt général et ne porte pas atteinte, par son caractère excessif, aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées, au premier rang desquels se placent le respect de la vie privée, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de 1789 et la présomption d'innocence qui relève de l'article 9 du même texte.

(19) Thi Hong Nguyen, *La notion d'exception en droit constitutionnel français*, soutenue le 27 mai 2013 auprès de la faculté de droit de l'université Paris I Panthéon Sorbonne.

(20) CE 19 mai 1933, Benjamin, rec ; p. 541.

(21) Décision 79-105 DC du 25 juillet 1979, grève à la Radiotélévision.

et donc susceptibles d'être exercés sans texte. L'évolution en cours semble faire remonter vers le juge judiciaire le contrôle, ce qui, en creux revient à réduire le champ de la police administrative et surtout de disposer de textes législatifs restreignant les libertés. Cette évolution se situe très logiquement dans le mouvement de protection universelle des droits de l'homme qui s'est amplifié à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En réaction aux dérives totalitaristes qui peuvent s'accommoder de la doctrine de l'État de droit comme nous l'avons vu plus haut, est apparue la nécessité de prendre en compte la protection des droits « intangibles ». Ils sont notamment énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le préambule de la Constitution de 1946. Ces droits intangibles recouvrent l'esclavage, la servitude, le travail forcé et obligatoire, la dignité humaine, l'interdiction de la torture et le principe de légalité des délits et des peines énoncé à l'article 7 de la CEDH qui ne souffre aucune restriction, y compris en cas de guerre ou de danger menaçant la vie de la nation selon l'analyse de plusieurs constitutionnalistes européens.

*La question qui se pose est que nous nous trouvons à vouloir faire fonctionner un dispositif de sécurité reposant sur le fondement de la légitime défense, principe accepté par toutes les sociétés à travers les âges, mais qui doit intégrer un volet prévention de plus en plus étendu (utilisation des réseaux sociaux, liberté d'information de la presse, restriction de la liberté de circulation, etc.). C'est tout l'enjeu du passage du niveau de la légitime défense individuelle à la légitime défense collective destinée à protéger l'État et son ordre social accepté.*

Cette évolution ne conteste pas que des mesures d'exception constituent des réponses à des menaces exceptionnelles, mais cela repose sur l'existence de textes fondant ces mesures et leurs procédures de contrôle. Force est de constater que de moins en moins de lois fixent des principes généraux et abstraits pour laisser le champ libre à l'administration qui a en charge l'essentiel de l'activité étatique et notamment les questions de sécurité[22].

La question qui se pose est que nous nous trouvons à vouloir faire fonctionner un dispositif de sécurité reposant sur le fondement de la légitime défense, principe accepté par toutes les sociétés à travers les âges, mais qui doit intégrer un volet prévention de plus en plus étendu (utilisation des réseaux sociaux, liberté d'information de la presse, restriction de la liberté de circulation, etc.). C'est tout l'enjeu du passage du niveau de la légitime défense individuelle à la légitime défense collective destinée à protéger l'État et son ordre social accepté.

Le 11 septembre 2001 a été de ce point de vue une date bascule. Elle a matérialisé ce que pouvait être l'hyperterrorisme, qui jusqu'à présent était resté cantonné dans des fictions romanesques. La proclamation de la « guerre contre le terrorisme », mais aussi la survenance d'hypercatastrophes provoquées par l'homme ou naturelles a habitué les esprits à accepter le renforcement des dispositifs de police et notamment de police administrative : « *Encore faut-il que ces restrictions ne soient pas manifestement inadaptées ou disproportionnées au regard de la menace à laquelle elles sont censées parer, qu'on n'ait pas le sentiment que cette menace est brandie comme un prétexte pour poursuivre d'autres objectifs et renforcer globalement les pouvoirs de la police, que les dispositions d'exception cessent effectivement de recevoir application lorsque la menace n'est plus là.*

*Or, ce qui frappe, aujourd'hui, c'est que l'exception se pérennise, qu'elle contamine le droit "commun", qu'elle engendre et justifie des pratiques de plus en plus attentatoires aux libertés. Plus grave encore, les esprits s'accoutument à ce régime d'exception qui tend à devenir la norme.*

*On sait bien que l'État de police se profile toujours à l'horizon de l'État de droit et que, dans les failles de l'ordre juridique libéral, ont toujours fonctionné des mécanismes d'exception capables de le miner progressivement de l'intérieur. Mais jusqu'à quel degré de restrictions aux droits fondamentaux un régime peut-il continuer à se prétendre démocratique ?*

*N'y a-t-il pas un moment où il faut accepter de dire qu'on n'est plus dans un État de droit digne de ce nom ?*[23] ».

(22) Sadoun (M.) (dir.), 2000, La démocratie en France, Tome 2, « Limites », et plus particulièrement la conclusion générale « De la République à la démocratie » p. 407 et suivantes, Paris, Gallimard essais.

(23) Lochak (D.), 2007, synthèse du colloque « Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux » organisé par le Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED) les 18 et 19 octobre 2007, *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°6/2008, p123-128.

La suspension ou la restriction des libertés doit avoir pour seul but le retour du plein exercice de ces mêmes libertés. Nos sociétés d'aujourd'hui ne font qu'appliquer le principe énoncé par Montesquieu de savoir « *mettre pour un moment un voile sur la liberté comme l'on cache les statues des dieux*[24] ». Il y a un risque non négligeable d'accoutumance relevé par de nombreux publicistes, car la réalité des menaces et des vulnérabilités de nos sociétés s'inscrit dans la longue durée et produit l'effet pervers de l'accoutumance en abaissant les standards internationaux en matière de protection des libertés individuelles[25].

On peut difficilement compter sur l'émergence rapide d'un esprit de résistance des citoyens, tant l'ampleur de la numérisation de nos sociétés et l'abandon volontaire de notre espace privé sont grands. Quand cela se combine avec une crise du pouvoir qui touche l'ensemble des démocraties occidentales, on peut mesurer l'ampleur du défi à traiter. Les citoyens vivent dans des États qui n'incarnent plus à eux seuls le pouvoir et il leur est même demandé d'être les acteurs individuels d'un changement qu'ils ne maîtrisent pas[26]. Nous avons d'un côté des citoyens qui font de moins en moins confiance à l'État, qui se posent en victimes plus qu'en acteurs et en face des pouvoirs publics qui se positionnent sur le registre compassionnel pour tenter de « vendre » leur autorité.

Le délitement de l'identité collective qui résulte de cette situation ne constitue pas le cadre idéal pour traverser une période de crise aussi intense que celle que nous connaissons.

## Recadrer le débat

Pour l'instant ce débat tourne autour de notions comme « prévoir l'imprévisible », « garantir le fonctionnement harmonieux des sociétés », « surmonter la menace », « appeler le droit en défense de la liberté collective en restreignant les libertés individuelles ». En filigrane, apparaît aussi la sauvegarde de la vie. Sauver des vies est non seulement légitime, mais répond aussi à une sorte de « norme morale » qui transcende toutes les règles de droit. Cela concerne deux niveaux. Le premier pose la question de la relation entre individus. Il ne pose aucun problème particulier. Un homme qui protège la vie d'un autre homme trouvera toujours un principe moral, voire une règle de droit pour couvrir l'éventuelle infraction qu'il commettra. C'est, par exemple, la notion de légitime défense que nous avons évoquée plus haut. Le second niveau concerne l'État quand sa conservation en tant que garant des libertés est en jeu**.** Plus la crise est grave ou susceptible de l'être, plus les prérogatives du pouvoir exécutif seront accrues. Le problème est que la légitimité de cette extension des pouvoirs ne peut se justifier qu'*a posteriori*. Seule l'analyse des circonstances, et non un débat philosophique *a priori*, permettra de définir précisément si la contrainte a été exercée « légitimement » et « légalement ». Les décisions prises peuvent s'inscrire dans le cadre d'une réglementation d'exception, préexistante, ou bien être créées au gré des circonstances. Dans ce dernier cas, le retour au fonctionnement normal de la société entraînera la validation *a posteriori* de décisions qui n'auraient pas été envisagées avant la crise. Cette vision présente l'inconvénient de ne pas être universelle. Elle ne peut s'imposer à tous comme une sorte d'émanation du droit naturel. Plus nous sommes éloignés du pouvoir, plus l'exigence d'éthique peut s'affirmer sans entrave. C'est la confortable position du spectateur qui peut affirmer la nécessité de morale sans avoir à arbitrer entre des principes et la nécessité de prendre une décision qui aura des répercussions collectives non négligeables sur les libertés et qui dans le meilleur des cas sera la moins mauvaise.

Deux affaires récentes viennent jeter une lumière crue sur cette question. La première concerne l'épidémie de fièvre hémorragique Ebola. L'autre concerne les faits de torture reprochés à l'administration américaine dans sa guerre contre le terrorisme.

L'épidémie Ebola qui a débuté en Guinée en janvier 2014 a été déclarée par l'OMS « urgence de santé publique de portée mondiale ». Fin décembre 2014, le bilan global

(24) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Gallimard, Paris, Livre 12, chap. 19.
(25) Letteron (R.), 2008, « L'État de droit face au terrorisme », *Annuaire français de relations internationales*, n° 9.
(26) Le Goff (J.-P.), 2008, *La France morcelée*, Paris, Gallimard-Folio, voir notamment p. 12 à 17, et p. 22 à 25.
Pour Le Goff, l'idée d'un progrès indéfini a cédé la place à une vision de l'histoire ouverte sur de possibles régressions et des catastrophes naturelles. La politique s'est voulue plus pragmatique, gérant les contraintes et le chômage de masse dans un monde complexe et incertain. C'est dans le cadre de cette désarticulation des sociétés démocratiques et de la politique avec l'histoire que se sont développés deux traits qui prennent aujourd'hui une acuité particulière : l'individualisme narcissique ; l'entreprise et le management comme modèles de performance pour l'ensemble des activités sociales. L'érosion des institutions et de la culture historique s'est accompagnée de la montée d'un individualisme désaffilié et crispé pour qui l'affirmation et l'épanouissement personnels dans le présent deviennent des finalités essentielles.

était d'environ 7 500 morts[27]. Cette épidémie a montré les difficultés à maintenir les habitants contaminés dans des zones de quarantaine et surtout les mouvements de panique, notamment hors de la zone de contamination. Plusieurs compagnies aériennes ne desservent plus la zone en application du principe de précaution et face au retrait des personnels commerciaux et navigants.

Compte tenu du taux de mortalité particulièrement élevé (de 25 à 90 %), la peur qu'inspire cette fièvre hémorragique commence à provoquer hors de la zone infectée des comportements sans proportion avec la réalité de la menace. Des annulations de vacances, une recrudescence de la phobie des avions en Europe et surtout aux États-Unis, explicables par la seule crainte d'une contagion ont été constatés tout au long du dernier semestre de l'année 2014.

*Il est plus que vraisemblable que si, un jour, les moyens médicaux deviennent insuffisants pour endiguer une épidémie, nous utiliserions des méthodes coercitives identiques à celles de nos ancêtres. Elles seront simplement modernisées.*

Le mécanisme de dérive sociale que l'on constate est identique à celui connu lors des grandes épidémies de peste avec bien évidemment une intensité moindre. Des quartiers entiers ont été isolés, la force vive a été employée pour faire respecter les interdictions de circulation et il a fallu faire face à une profonde désorganisation des économies des pays directement concernés. Comme il y a plusieurs siècles, l'épidémie se développe d'autant plus qu'elle se répand dans des zones où la population est épuisée par un niveau de vie encore précaire.

Ebola 2014 n'est pas la peste qui a ravagé l'Europe au XIVe siècle et l'a menacée pendant trois autres siècles avec des foyers de crise resurgissant régulièrement jusqu'en 1720, date de la dernière grande épidémie de Marseille[28]. L'ampleur de l'événement explique la désorganisation sociale, mais aussi l'hystérie collective des populations confrontées à un tel fléau[29]. Cela a été suffisamment fort pour être toujours ancré dans la mémoire collective et ressurgir quand des épidémies à fort pouvoir létal font de nouvelles apparitions.

Il est plus que vraisemblable que si, un jour, les moyens médicaux deviennent insuffisants pour endiguer une épidémie, nous utiliserions des méthodes coercitives identiques à celles de nos ancêtres. Elles seront simplement modernisées. L'exemple actuel du Sierra Leone nous le rappelle opportunément. Au XXIe siècle nous aurons des centres « d'isolement » ou de rétention, des zones d'exclusion et les murs seront constitués par l'interruption des liaisons aériennes et le contrôle des flux humains et de marchandises.

Ebola peut aussi faire ressurgir et développer la conception pessimiste, construite dans l'Occident chrétien, autour de la triade « diable, péché, mort ». Cette conception a été diluée au sortir des deux guerres mondiales grâce à une expansion sans précédent de la croissance économique et de l'innovation.

Aujourd'hui, les conditions semblent réunies pour voir de nouveau une coïncidence se faire entre un discours pessimiste sur l'avenir de l'humanité et une série de désastres, de crises et de malheurs collectifs. Cette coïncidence redonne vie, chez les individus, aux peurs viscérales et peut conduire États et responsables religieux à manier la peur comme instrument d'obéissance. On ne peut que s'en inquiéter, car cela a toujours conduit aux pires excès. Cette puissance de l'idée de mal est colossale, car elle permet à l'homme d'affirmer sa puissance en luttant avec les technologies qu'il maîtrise contre les conséquences visibles du mal, mais il rend aussi visible et palpable sa faiblesse, avec son cortège de peurs, de négations, de compromissions inhérentes à toute situation où chacun est en danger[30].

---

(27) Au 15 décembre 2014, les décès constatés étaient de 6 841 pour 18 464 cas enregistrés dans les trois pays les plus touchés (Libéria, Sierra Leone, Guinée forestière. Hors cette zone, le bilan des cas mortels est faible : six au Mali, un aux États-Unis et huit au Nigeria. Le personnel médical, à la même date, a enregistré 349 décès pour 639 membres contaminés. Source OMS.
En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/12/15/ebola-un-nouveau-bilan-denombre-plus-de-6-800-morts_4540987_3244.html#LtgSa9FoDcpOALZj.99

(28) La grande épidémie du Moyen Âge décimera en quatre ans de 25 à 40 millions de personnes. La peste de 1 720 de Marseille provoquera le décès de plus de 50 000 personnes, soit la moitié des habitants de la ville et plus de 220 000 individus dans le sud de la France.

(29) De 1720 à 1723, environ 30 000 hommes en armes, civils et militaires, sont mobilisés aux portes de Marseille pour empêcher les déplacements humains et les pouvoirs publics font édifier un mur de 100 km, haut de 2 m et précédé d'un fossé de 2 m.

(30) Zylberman (P.), 2013, *Tempêtes microbiennes : essai sur la politique de sécurité sanitaire dans le monde transatlantique*, Paris, Gallimard, Collection NRF Essais. L'auteur décrit les multiples tentatives « *d'autoritarisme sanitaire* » pour contenir des épidémies et le risque de voir nos démocraties confrontées un jour à des arbitrages impossibles entre la sauvegarde des libertés et la mise en place de mesures coercitives liberticides qui se révéleront très souvent inadaptées.

La seconde affaire concerne les faits de torture reprochés à la CIA. Récemment révélés[31], ils sont la conséquence d'un décret présidentiel du 17 septembre 2001, qui a autorisé la CIA à « *entreprendre toutes les opérations nécessaires* » contre toute personne planifiant des actes terroristes. Le décret apporte le cadre légal en faisant entrer l'action des services dans la catégorie du « privilège de secret d'État » (*State Secret Privilege*), règle juridique de la *common law* restreignant devant les tribunaux l'usage des preuves quand la sécurité nationale est en jeu[32]. La polémique en cours sur la question de savoir s'il était opportun de rendre publiques, même partiellement les informations du rapport, a été balayée au nom des « valeurs fondamentales » de défense de la démocratie qui sous-tendent la politique aux États-Unis. Le nom et la photo d'une haute responsable de la CIA, présentée comme instigatrice de techniques d'interrogatoires confinant à la torture, a également été révélée, contrairement aux usages et aux textes légaux protégeant les fonctionnaires des services de renseignement. Mais comment pouvait-il en être autrement au regard des difficultés que rencontre le concept de « guerre contre le terrorisme ». Force est de reconnaître que quatorze ans après le 11 septembre 2001, le monde est toujours confronté à des actes de terrorisme de grande violence. Il y a fort à parier que si le terrorisme avait baissé notablement d'intensité la polémique n'aurait pas survécu face au consensus qui se serait manifesté et qui aurait en quelque sorte « purgé » les illégalités commises par les administrations.

Le même phénomène est constaté en ce qui concerne le système de détention d'exception créé à Guantanamo. C'est une réponse militaire à une atteinte à la société tellement forte qu'elle pouvait justifier un régime d'exception qualifié d'extra-pénal. Il a été baptisé par plusieurs observateurs avertis comme un « trou noir juridique » aspirant des personnes dont on peut supposer qu'elles sont ou ont été terroristes ou en rapport avec des organisations terroristes et ayant commis des crimes d'une ampleur telle que l'expression « guerre contre le terrorisme » peut leur être opposée[33]. Guantanamo participe, par le mécanisme de déportation créé, à un mouvement de prévention de la dangerosité justifié par l'intensité du risque que font courir à la société des terroristes avérés ou potentiels.

Maintenir une détention hors procédure de droit commun et surtout en l'absence de jugement dans le but d'empêcher la commission de nouvelles infractions relève de la même démarche que celle suivie lors de catastrophes de sécurité civile ou sanitaire. Le lien avec Ebola est bien réel. Dans le cas d'une pandémie, si le péril est identifiable, ses conséquences le sont moins. Faut-il interdire les rassemblements ? À partir de quel nombre de citoyens considérera-t-on qu'il y a un rassemblement ? Faut-il encourager la délation pour connaître les personnes qui ne se soumettront pas aux obligations sanitaires minimales et de fait pourraient provoquer une extension de la contamination ? Faut-il enfermer ou déporter des personnes pour les mêmes raisons ?

Nous voyons bien que face à une crise longue, le sentiment « d'évidente nécessité » dictera la conduite des pouvoirs publics et des agents (publics et privés) déployés sur le terrain. De telles décisions s'imposeront à tous, mais entraîneront le risque de créer un sentiment de rejet du pouvoir exécutif si elles perdurent[34].

Guantanamo est, à ce sens, un intéressant laboratoire qui montre les limites de la tolérance aux pouvoirs d'exception dans des régimes démocratiques[35].

Toutes ces affaires présentent les caractéristiques de l'éternel débat entre éthiques de la conviction et de la responsabilité. Elles réveillent aussi l'idée de « mal absolu » telle qu'elle a été véhiculée dans l'inconscient collectif qui a toujours la mémoire des grandes épidémies de peste et des guerres. Des millions de morts passés contribuent à propager le mythe du mal, vécu comme malheur imparable, crime inexpiable, révélateur des contradictions de valeurs et de la fatalité de la mort qui égalise toutes les inégalités.

---

(31) Rapport établi en 2012et déclassifié en décembre 2014 par le Comité restreint du Sénat sur le renseignement (Senate Select Committee on intelligence) : http://www.intelligence.senate.gov/study2014/sscistudy1.pdf

(32) Ce privilège a été utilisé en moyenne 6 à 7 fois par an durant les mandats du président G.W Bush. À comparer avec une moyenne de 2 à 3 durant les 20 précédentes années.

(33) Le *Military commission Act,* ratifié en octobre 2006, a donné la définition du statut « d'ennemi combattant », c'est-à-dire un combattant illégitime ayant soutenu ou participé à des attaques contre les États-Unis ou ses alliés ou qui a été désigné ennemi combattant par une décision de tribunal spécial (*combatant status review tribunal*).

(34) Un confinement de cinq jours pour l'ensemble de la province du Nord du Sierra Leone a été mis en place fin décembre 2014. Il fait suite à la mesure de confinement à toute la population du pays du 17 au 19 septembre 2014 au plus fort de l'épidémie.

(35) Malgré les mouvements d'opposition qui se manifestent de plus en plus, il faut néanmoins reconnaître que la position du parti républicain, fermée à toute évolution de la situation, n'est pas impopulaire et a bloqué, pour l'instant, la position, plus ouverte, du Président Obama. Nous nous trouvons bien là sur une manifestation du principe de légitime défense collective, que nous avons évoqué *supra* et qui légitime des situations d'exception.

Cette puissance de l'idée de mal ne peut être évacuée du débat. C'est bien elle qui permet à l'homme d'affirmer sa puissance en luttant avec les technologies qu'il maîtrise contre les conséquences visibles du mal (pandémie, avec des vaccins ou des médicaments, terrorisme, avec des drones…), mais elle rend aussi visible et palpable nos faiblesses avec leur cortège de peurs et de compromissions inhérentes à toute situation où chacun peut se sentir en danger.

La préservation de la vie et, *in fine*, celle de la société, qui constitue la finalité d'une législation d'exception est un ciment autrement plus fort que la prévention de l'ordre public, mais encore faut-il que la perception de cette notion de sauvegarde de la vie individuelle et de sauvegarde de notre société soit partagée. Cependant, même dans cette hypothèse, qui minore les risques d'abus d'utilisation de la législation, et/ou de rejet de l'autorité, le facteur temps vient interférer pour éroder le consensus. Le sentiment « d'évidente nécessité » qui fonde tout régime d'exception est incompatible avec la durée. Vouloir s'en affranchir porte le risque réel d'abuser les citoyens sur la réalité des menaces.

De tels glissements se font toujours par petites touches, au gré de lois et de politiques de circonstances. Le basculement est malheureusement souvent perçu au dernier instant, car la tentation totalitaire a toujours été proche de la démocratie.

## Quel avenir pour les législations d'exception ?

Le risque réside dans la multiplication des textes autorisant des exceptions qui ne peuvent qu'affaiblir les États qui les édictent. Selon nous le débat doit être placé au niveau de la légitimité de l'État plutôt qu'au niveau du contrôle qui est secondaire. L'argument régulièrement avancé que les régimes d'exception dans les pays de droit écrit, comme la France, seraient peu liberticides est peu convaincant. S'il est vrai que les pouvoirs d'exceptions sont, d'une part, encadrés par des textes et exercés de manière temporaire, et, d'autre part, que le Parlement doit toujours confirmer les décisions de l'exécutif, il est tout aussi vrai qu'un parlement, voire le constituant peuvent se révéler liberticides dans des périodes troubles. L'histoire est parsemée d'exemples prouvant la fragilité des convictions démocratiques.

Le vrai défi impose d'éviter une conception artificielle de la sécurité reposant sur la défense d'un État abstrait dans lequel les citoyens peinent à s'identifier, car ils considèrent que la capacité à les protéger est érodée. L'appréciation de cette capacité de protection dépasse largement la sécurité entendue au sens de l'ordre public.

La difficulté semble bien résider aujourd'hui dans la perception que les citoyens peuvent avoir de la souveraineté nationale telle que définie par l'article 3 de la Constitution française[36].

La majorité des publicistes français s'accordent à identifier la nation à l'État. Le dictionnaire constitutionnel[37] rappelle toute une série de définitions empruntées aux travaux de Carré de Malberg, en 1920, notamment à sa *Contribution à la théorie générale de l'État*. Ainsi, l'une des plus connues « *La nation est l'être qui est personnifié par l'État et identique à lui… Le mot "nation" du fait du système de souveraineté nationale désigne non pas une masse amorphe d'individus, mais bien la collectivité organisée des nationaux en tant que cette collectivité se trouve constituée par le fait même de cette organisation en unité indivisible* ».

Nation, État et indivisibilité sont ainsi proclamés, tels des actes de foi. Accepter l'un oblige à accepter les autres, les trois apparaissant réunis dans une trinité républicaine quasi divine.

Les constitutions de la France, depuis la Révolution, ont transformé en principes juridiques deux de ces concepts :

- la souveraineté nationale transfère à la collectivité la souveraineté : « *aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice…* » ;

- l'indivisibilité résulte de ce transfert. Elle confie le pouvoir normatif au seul État, incarnation palpable de la nation pour les citoyens. L'indivisibilité prive les collectivités territoriales de tout pouvoir d'auto-organisation et s'oppose aux transferts de souveraineté au profit d'organisations supranationales.

Depuis une vingtaine d'années, les faits démontrent que la souveraineté est un simple fait et non un droit. La construction européenne et la décentralisation ont donné des exemples concrets de ce glissement. Pourtant le caractère factuel de la souveraineté est ancien. Depuis l'abandon des théories fondant la souveraineté sur le droit divin, force est de constater que la souveraineté n'est que l'expression de la puissance d'un État. Il n'existe

(36) « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». Cet article est une reprise de l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
(37) Duhamel(o), Meny (Y) (dir.), 1992, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF.

aucune différence de nature entre un État dictatorial et un État démocratique. Tous deux disposent de la capacité d'imposer à leurs habitants les normes qu'ils produisent. Ces deux catégories d'État ne se différencient que par le mode de production de la norme. Dans la première, une seule personne ou une poignée disposent de la force, dans l'autre ces mécanismes de concertation vont permettre à des quantités de plus en plus grandes de citoyens d'être associés à la prise de décision.

Autre constat majeur, dans les deux catégories d'État, l'obéissance à la loi est possible sans recours à des données métaphysiques ou à la médiation par un concept de nation légitimant l'État.

*Le droit de souveraineté d'un État lui permet de formuler des normes qui s'imposeront à tous, y compris à lui-même. Cela implique évidemment qu'il puisse changer à sa guise la règle si la collectivité en accepte majoritairement le principe.*

Accepter l'État est un fait social suffisant pour permettre l'application des normes produites. Une règle devient règle de droit quand les membres d'un groupe admettent entre eux que toute violation de la règle sera sanctionnée par une réaction socialement organisée.

Le droit de souveraineté d'un État lui permet de formuler des normes qui s'imposeront à tous, y compris à lui-même. Cela implique évidemment qu'il puisse changer à sa guise la règle si la collectivité en accepte majoritairement le principe.

La conception française qui voudrait que la nation dispose d'une conscience distincte des consciences individuelles qui la composent permet de soutenir que la volonté générale qui s'exprime à travers le vote des représentants de la nation est distincte de la somme des volontés individuelles. Dans cette vision, la nation préexiste à l'État qui constitue le corps qui va recevoir délégation pour exercer la souveraineté. Nous voyons bien qu'à ce stade de la démonstration, la souveraineté nationale ne peut être qu'un acte de foi. Comment démontrer l'échange de consentement entre le mandant (la nation) et le mandataire (l'État) ?

La théorie française permet de se donner bonne conscience et d'affirmer que si l'État tire sa puissance de la nation, son pouvoir est limité. Quand l'État, personne juridique, accomplit des actes rejetés un jour par l'opinion publique, il devient commode d'affirmer que cet État n'est plus la République, car il aurait violé le mandat initial confié par la nation.

Or, l'État n'existe et ne prend des décisions, y compris contestables, que si cet État décide de lui-même de disposer de la personnalité juridique. Certains ont alors tenté de démontrer qu'il existerait deux types de personnalité, une personnalité de puissance publique, soumise à la volonté de la Nation et une personnalité patrimoniale, chargée d'effectuer les actes de gestion courants. Seule cette dernière partie de l'État disposerait de la personnalité juridique et serait véritablement sujet de droit.

Le débat sur la souveraineté nationale, comme toute discussion philosophique est inépuisable. Cela n'avait que peu d'importance quand l'État était fort et centralisé. Ce type de discussion ne sortait pas ou peu de la sphère universitaire et des traités de droit constitutionnel. Depuis 1982, avec la mise en œuvre de la décentralisation et encore plus depuis la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 qui a modifié l'article premier de la Constitution en proclamant que « *l'organisation de la France est décentralisée* » tout en demeurant une république indivisible, le débat est désormais dans la rue.

Une cohabitation sans nuage de la souveraineté nationale, de l'indivisibilité et de la décentralisation est désormais impossible.

Si la souveraineté est attachée à un État indivisible, aucune collectivité locale ne peut en exercer ou détenir une quelconque parcelle. Cela est si vrai que la loi de 1884 qui définissait les pouvoirs des communes précisait que le maire était agent de l'État quand il s'occupait d'état civil ou de police judiciaire.

Les lois de 1982 n'ont pas touché à cette distinction. Les transferts de compétence organisés depuis cette date et ceux envisagés dans un futur proche vont faire des collectivités locales des agents de l'État à une échelle inégalée.

De même, le raisonnement qui consiste à dire que la souveraineté nationale et l'indivisibilité de l'État continuent d'être intactes comme en 1789 est purement intellectuel. Comme en 1789, il fait appel à un postulat métaphysique. Pour y croire, il faut rappeler ce que dénonçait Léon Duguit en 1914, dans son *Traité de droit constitutionnel*, à savoir l'obligation faite aux défenseurs de la théorie de la souveraineté nationale de distinguer entre la « *substance* » de la souveraineté qui ne serait pas divisible et ses « *attributs* », qui eux peuvent être délégués. Nous voyons bien la difficulté d'accepter un tel raisonnement. Comment un État laïque peut-il accepter de faire appel au système de pensée de Spinoza pour expliquer ses fondements ?

Cette critique est forte. Même le Conseil constitutionnel doit parfois verser dans la métaphysique pour ne pas censurer certaines dispositions. Il le fera notamment lors de l'examen de la loi de ratification du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, en distinguant des degrés dans les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Si l'on suit le raisonnement du Conseil dans sa décision du 2 septembre 1992[38], une disposition d'un traité international peut porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (un transfert de compétence au profit de l'UE en l'occurence) à la condition qu'une révision constitutionnelle vienne rendre conforme la disposition incriminée à la Constitution. Le Conseil s'est bien gardé d'aller au bout de son raisonnement, car le principe même de l'adhésion aux traités communautaires est contraire au principe français de souveraineté nationale. Une révision purge l'inconstitutionnalité d'une mesure, mais pour reprendre le terme métaphysique employé par les défenseurs de la théorie de la souveraineté nationale, « l'essence » de l'inconstitutionnalité demeure.

Que peut encore pour la cohésion nationale le principe de souveraineté nationale au XXIe siècle ? Sa proclamation et ses multiples célébrations n'ont pas empêché les citoyens de constater que le pouvoir de commander, de décider appartient à une majorité issue d'un corps électoral ou majorité de force exprimée par un groupe de pression.

La subordination à l'État ne peut être que volontaire. Que pourrait un État démocratique confronté à une fronde de plusieurs dizaines de milliers de contribuables décidés à ne pas s'acquitter de l'impôt ? Les groupes de pression, agriculteurs, médecins, enseignants, mouvements nationalistes, testent régulièrement la capacité de l'État à exercer la souveraineté nationale. Force est de constater que les gouvernants se trouvent toujours dans l'obligation de faire droit à des demandes qui bénéficient d'un fort taux d'adhésion dans la population. Quand l'État apparaît aujourd'hui ferme, c'est quand il peut s'appuyer sur la conviction profonde, partagée par une large majorité de citoyens, qu'une réforme est inéluctable.

Seuls des individus ou des regroupements de citoyens ou de catégories de citoyens poursuivent des buts d'intérêt collectif.

Qui peut isoler l'expression de la nation de l'expression de la volonté des électeurs ?

Maintenir à l'identique, plus de deux siècles après leur proclamation, des concepts qui étaient adaptés à une situation historique – la France en guerre, attaquée par une coalition de pays, menacée à l'intérieur par la contre-révolution – ne peut qu'exacerber les revendications et la violence utilisée par certains groupes.

Mieux vaudrait abandonner ces concepts métaphysiques au profit de concepts simples ne nécessitant pas le recours à la foi, fût-elle républicaine.

La véritable réforme semble se situer à ce niveau. La solidarité dans la prise de décision est un ciment plus fort que la souveraineté nationale pour assurer la cohésion de l'État, seule réalité visible et palpable par les citoyens. Encore faut-il que l'État soit perçu comme un protecteur efficace et à travers lui que la justice le soit. Or, le basculement est aussi visible dans le secteur de la justice, notamment parce que les activités transnationales sont de plus en plus gérées par le contrat et donc par les juristes, et non plus par la loi, quasi inexistante au niveau transnational. C'est cette absence qui conduit de manière dramatique à la lente fusion de l'économie légale et criminelle.

Tout cela participe à creuser l'écart de légitimation entre État et citoyens[39] et partant, rend de plus en plus inopérante l'édiction de législations d'exception. La raison d'État qui les fonde est de moins en moins acceptée pour la simple raison que les quatre strates qui la composent ne font plus consensus[40]. La première strate est l'idée de dérogation au droit établi à la condition qu'il n'y ait pas d'équivoque dans la détermination de l'intérêt supérieur. La seconde strate est l'idée de rationalité supérieure qui rend acceptable l'exception. Mais cela sous-tend que cette rationalité supérieure n'est pas accessible à tous.

---

(38) Décision 312 DC, GD, 9e édition, p. 783, Paris, Dalloz.

(39) La théorie de l'écart de légitimation a été développée par Jurgen Habermas, mais également Paul Ricoeur. Elle permet d'apprécier comment les détenteurs de l'autorité publique réussissent à la faire accepter par la population. Tout pouvoir politique réclame un crédit à ses administrés et apporte en contrepartie à ces derniers des justifications. Plus la justification de ces exigences est dégradée, plus l'écart de légitimation se creuse et conduit à une crise.
Jurgen Habermas a actualisé ses travaux en 2001 à la lumière des crises frappant la plupart des démocraties européennes, notamment en ce qui concerne la construction de l'Union. L'écart de légitimation se constate aujourd'hui entre les « flux de légitimation » historiques, provenant des États nations et ceux issus d'institutions internationales. Celles-ci génèrent de plus en plus de normes ne bénéficiant pas du même niveau de légitimation dans la population que celles provenant des États. Le cumul de deux écarts de légitimation, l'un dans l'ordre interne, l'autre au niveau supranational, ne peut donc qu'accentuer la crise des institutions.

(40) Zarka (Y.C.), 2003, « Raison d'État », *Dictionnaire de philosophie politique* ; 3e édition, Paris, PUF.

La troisième strate est la notion de secret, car la fonction de gouverner est indissociable de la dissimulation entendue comme positive, car participant de la conservation de l'État lui-même. La quatrième strate est constituée par la violence légitime qui permet à l'État de se défendre.

La période actuelle qui se caractérise par une montée en puissance des droits opposables, qui provoquent une mutation irrésistible de l'action publique, s'accommode mal des fondements historiques philosophiques de la République et de la nation vécues comme un instrument juridique. C'est pour cela que la défense de la société n'a rien à gagner à la multiplication des droits d'exception. Le seul risque est de glisser vers l'arbitraire. Mieux vaut pour l'instant conserver la souplesse que donne la théorie des circonstances exceptionnelles sous le contrôle du juge administratif que de vouloir multiplier des textes législatifs dont on s'apercevra un jour qu'ils auront participé à aggraver l'écart de légitimation entre le pouvoir et les administrés. Le seul véritable enjeu réside bien dans la recherche des moyens tendant à recréer un consensus autour d'un État au périmètre légitimé et efficace. Il y a urgence à revenir aux fondamentaux des principes constitutionnels qui ont forgé la République. Ces principes ont bénéficié d'outils puissants tels que l'école et l'armée qui ont contribué efficacement au « réarmement moral ». Et c'est bien le droit public qui a concomitamment donné sa force aux libertés et aux prérogatives de puissance publique. C'est cette combinaison qui a permis de matérialiser l'intérêt général et de traverser les crises. Les valeurs républicaines sans l'outil du droit public ne peuvent être qu'incertaines[41] ■

(41) Teyssier (A.), 2015, « La République était une religion civile, peut-elle revivre ? » Tribune, *Le Figaro* du 12 février.

© ktsdesign - Fotolia.com

# Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement

Bertrand WARUSFEL

**Bertrand WARUSFEL**

Professeur à l'Université de Lille 2. Il est également avocat au barreau de Paris, notamment spécialiste en droit de la propriété intellectuelle et des nouvelles technologies. Membre du comité scientifique de l'INHESJ et du comité de rédaction des *Cahiers de la sécurité et de la justice*, il enseigne notamment le droit de la sécurité nationale et a produit de nombreux travaux sur le droit et les pratiques de renseignement et d'intelligence économique.

La sécurité nationale en France a toujours vécu à l'écart de la justice. Sauf en de rares cas où des opérations de renseignement, de contre-espionnage ou de contre-terrorisme ont eu une suite judiciaire[1], les juridictions n'ont pu attraire ces sujets devant elles et lorsque cela s'est produit, le secret de la défense nationale a limité très largement leur capacité d'investigation[2] et, par conséquent, celle de dire le droit.

Pourtant, l'importance croissante que les pratiques de renseignement ont acquise dans certains domaines (notamment, mais non exclusivement, l'antiterrorisme ou la lutte contre la criminalité organisée) a renforcé la nécessité démocratique de réconcilier les activités de sécurité nationale avec les règles de l'État de droit, dont la justice

(1) On pensera notamment à l'affaire Dreyfus, puis à quelques affaires de la IVe République (affaire des généraux, affaire des fuites) et, plus récemment, aux affaires Ben Barka ou du Raimbow Warrior (celle-ci présentant la particularité d'une procédure criminelle devant un tribunal néo-zélandais).

(2) Outre certaines affaires politico-financières plus récentes, deux dossiers emblématiques ont consacré le refus de laisser la justice s'immiscer dans la pratique des services de renseignement : celui dit des « micros du *Canard enchaîné* » en 1975, puis celui du « vrai-faux passeport » en 1987 (v. les deux arrêts rendus dans ces dossiers *in* Warusfel (B.), 2000, *Contre-espionnage et protection du secret – histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Paris, Lavauzelle, p. 451-456 et p. 461-464, et notre analyse p. 344-352).

assure le respect effectif [3]. De même, le développement des procédures judiciaires antiterroristes pousse à une certaine « judiciarisation » de l'exploitation des données du renseignement (lorsque celles-ci peuvent fournir à la justice des indices pour identifier les auteurs d'attentats ou ceux qui en auraient le projet[4]).

La nouvelle loi relative au renseignement qui a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 mai 2015[5] doit donc également être lue comme un premier rendez-vous officiel entre le renseignement de sécurité nationale[6] et la justice.

Tout comme en 1998 lorsqu'il s'est agi de mieux articuler secret de défense et investigations judiciaires[7], cette rencontre ne se fait pas sans de nombreuses précautions par lesquelles le pouvoir exécutif s'efforce d'éviter une judiciarisation trop directe des activités de renseignement.

On constate donc que si le mécanisme d'encadrement et de contrôle établi par la nouvelle loi réaffirme le primat de l'exécutif dans cette matière particulière, il instaure un contrôle administratif indépendant et prévoit, pour la première fois, la saisine d'une juridiction administrative, à laquelle reviendra le soin de trancher en dernier ressort et d'établir la jurisprudence. Mais malgré les réelles avancées de ce texte, certaines des dispositions antiterroristes qui lui ont été adjointes en réaction aux attentats de janvier 2015 ont rendu son adoption houleuse et soulevé des questions qui seront tranchées par le Conseil constitutionnel.

## La réaffirmation du primat de l'exécutif

Le texte comporte d'entrée de jeu un article déclaratif sans ambiguïté qui affirme que « *la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale et à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État* ». Cette reconnaissance officielle de la mission publique de renseignement lui assigne une mission de sécurité nationale et de protection des intérêts fondamentaux de la nation, laquelle est à la charge exclusive du pouvoir exécutif [8]. Cela est encore renforcé par une seconde disposition, tout aussi déclaratoire, qui affirme que les services concernés « *agissent dans le respect de la loi, des instructions du Gouvernement et des orientations déterminées en Conseil national du renseignement* ».

Ce primat de l'exécutif, conforme à la nature même des missions de sécurité nationale, se fonde par ailleurs sur l'appréciation qu'a donnée le Conseil constitutionnel en décembre 2001 à propos du contrôle des fonds spéciaux affectés au service de renseignement. Dans sa décision sur la loi de finances pour 2002, il a censuré une disposition qui autorisait la nouvelle commission (comportant des parlementaires et des membres de la Cour des comptes) a recevoir communication « *de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours* », en considérant que le président de la République étant « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* » (article 5 de la Constitution) et chef des Armées (art. 15) et le Premier ministre « *responsable de la Défense nationale* » (art. 21), « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* [9]».

Le législateur en tire donc la conséquence logique selon laquelle la mise en œuvre « sur le territoire national » des techniques de recueil du renseignement les plus sensibles (à savoir, celles qui – de par le caractère intrusif dans la vie privée – vont être encadrées par un régime légal fixé par le Code de la sécurité intérieure) « *est soumise à autorisation préalable du Premier ministre* ». Cette solution se fonde sur

(3) Voir notre article dans cette revue, Warusfel (B.), 2010, « Renseignement et État de droit », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre, p. 114-121.

(4) L'affaire Merah a donné lieu à des interrogations sur la manière dont il aurait fallu mieux relier les équipes de renseignement de la direction centrale du Renseignement intérieur (DCRI) avec celles qui ont en charge la poursuite des procédures judiciaires antiterroristes (voir notamment le rapport de l'inspection générale de la Police nationale du 19 octobre 2012). On peut également penser à la procédure engagée contre certains ex-détenus français de Guantanamo qui avait été temporairement invalidée par la Cour d'appel de Paris en raison des entretiens que les fonctionnaires de la direction de la Surveillance du territoire (DST) avaient eus sur place avec les personnes concernées, procédure finalement validée par une nouvelle chambre de la Cour de Paris en mars 2011, après un arrêt de cassation du 17 février 2010 (Cass. Crim., 17 février 2010, n° 09-81736).

(5) Cet article ayant été rédigé en mai 2015, c'est le projet de loi tel que voté en première lecture le 5 mai 2015 qui sera évoqué et cité ici. Le lecteur devra l'actualiser avec le texte définitivement adopté après son passage au Sénat et son examen par le Conseil constitutionnel.

(6) On n'évoquera ici que le renseignement de sécurité nationale, le renseignement criminel étant, pour sa part, déjà pris en compte par le Code de procédure pénale (en particulier depuis l'adoption de la loi dite « Perben 2 » n° 2004-204 du 9 mars 2004).

(7) Par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, aujourd'hui codifiée aux articles L. 2312-1 à L. 2312-8 du Code de la défense.

(8) Comme le démontrent parfaitement les articles L. 1111-3, L. 1131-1 ainsi que L. 1142-1 et suivants du Code de la défense (tels qu'ils résultent de leur modification par la loi de programmation militaire n° 2009-928 du 29 juillet 2009).

(9) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérants 44 et 45.

plusieurs précédents plus ou moins directs. C'est en effet le même Premier ministre qui délivre formellement l'autorisation de procéder à une interception de sécurité, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1991[10]. De même, s'agissant des éventuelles décisions de déclassification pouvant intervenir après demande d'un magistrat et avis de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) déjà citée, ce sont également les autorités gouvernementales qui sont seules compétentes en dernier ressort[11]. Dans ces deux cas, cette compétence discrétionnaire a pu être critiquée, certains auteurs faisant remarquer que la pratique montre en réalité que le gouvernement suit presque automatiquement l'avis donné soit par la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (en matière d'interceptions) soit par la CCSDN, de sorte qu'il serait plus judicieux de transférer directement le pouvoir d'autorisation à de telles instances indépendantes[12].

Si le gouvernement n'a pas souhaité proposer non plus de retirer au Premier ministre son pouvoir de décision ultime sur l'utilisation des moyens les plus sensibles des services de renseignement, c'est sans doute aussi pour renforcer un peu plus le contrôle hiérarchique et politique sur les services de renseignement. On sait, en effet, qu'avait déjà été créée une inspection générale des Services ayant compétence sur les six services relevant du coordonnateur du renseignement[13]. Mais l'on sait aussi que les différentes études sur les pratiques françaises du renseignement insistaient sur l'insuffisante maîtrise et coordination des activités de renseignement par l'autorité gouvernementale et que, comme l'affirment Jean-Claude Cousseran et Philippe Hayez « *le contrôle politique des services est un impératif catégorique*[14]». En présence de services par nature extrêmement cloisonnés et dont les décisions opérationnelles étaient jusqu'à présent presque toutes prises en interne, ce sera désormais la responsabilité directe du chef du gouvernement qui sera en jeu, avec tout ce que cela va impliquer tant en termes symboliques et politiques que du point de vue du renforcement du contrôle gouvernemental.

On peut noter que ce renforcement du contrôle hiérarchique s'exprime également dans un secteur qui était jusqu'alors hors de tout encadrement, à savoir celui des communications internationales. Contrairement à l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991, le nouveau texte va soumettre aussi à l'autorisation du Premier ministre « *la surveillance et le contrôle des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger* ». Même si les autorisations dans ce domaine particulier vont être soumises à un contrôle allégé par rapport aux opérations s'exerçant sur le seul territoire national, cette nouvelle obligation nous semble caractéristique de la volonté de mieux assurer la maîtrise de la plus haute autorité gouvernementale sur tous les aspects sensibles des activités publiques de renseignement.

Cependant, cette réaffirmation de la compétence gouvernementale en matière de sécurité nationale ne va pas, en matière de renseignement, sans des contrepoids qui en l'espèce seront non seulement un contrôle parlementaire renforcé[15], mais aussi un double contrôle externe : d'une part, celui d'une autorité administrative indépendante, et, d'autre part, par un contrôle juridictionnel ultime[16].

## Un contrôle administratif indépendant élargi

Le législateur de 2015 s'inscrit dans la lignée de ses prédécesseurs en choisissant pour contrôler l'action gouvernementale en matière de renseignement le même type de dispositif qui avait déjà été utilisé en 1991 pour les interceptions de sécurité et en 1998 pour l'accès de la justice aux documents classifiés, voire marginalement pour contrôler les fichiers des services de police et de renseignement (au travers de la Commission nationale

(10) Cette prérogative était codifiée à l'article L.242-1 du Code de la sécurité intérieure, que la loi relative au renseignement va abroger et remplacer.
(11) En application de l'article L.2312-8 du Code de la défense.
(12) Ce fut notre cas, tant s'agissant de la CCSDN (voir notre article « Vers un véritable juge du secret ? », reproduit en annexe du Rapport 1998-2004 de la Commission consultative du secret de la défense nationale, La documentation Française, 2005, pp. 267-270 ) que de la CNCIS (voir notre article « Pour un approfondissement du cadre juridique des interceptions de sécurité », contribution au 21e rapport d'activité (2012-2013) de la CNCIS, documentation française, 2014). C'est aussi celui du premier président de la CCSDN, Pierre Lelong qui, délivré de son devoir de réserve, n'hésite plus à prôner un « *statut juridictionnel* » pour la CCSDN, ce qui retirerait au gouvernement le monopole de la décision de déclassification (Pierre Lelong, *Une expérience française – 50 ans au cœur de la République*, France-Empire, 2012, p. 395).
(13) Cette création décidée par le Conseil national du renseignement en 2013 a été officiellement confirmée par le décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement (JORF n° 0170 du 25 juillet 2014).
(14) Cousseran (J.-C.), Hayez (P.), 2015, *Renseigner les démocraties – renseigner en démocratie*, Paris, Odile Jacob.
(15) Les prérogatives de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 ont été élargies sensiblement par l'article 12 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013.
(16) Par là, le projet de loi est bien demeuré fidèle à l'idée initiale émise dans le rapport Urvoas/Verchère qui préconisait de « *conjuguer une pluralité de contrôles au profit des services et de la démocratie* » (Rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, Commission des lois, Assemblée nationale, document n° 1022, 14 mai 2013, p. 52).

de l'informatique et des libertés[17]) : l'institution d'une autorité administrative indépendante (AAI).

On rappellera que ces autorités apparues à partir de la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 1978 ont en commun, comme l'indiquait le Conseil d'État « *d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge*[18]». Par ailleurs, comme le faisait remarquer J.-M. Auby, « *la situation des AAI dont l'indépendance est globalement garantie, se rapproche nettement à cet égard de celle des autorités juridictionnelles et procède, au moins en partie, des mêmes principes*[19] ».

Ce choix dans le domaine sensible de la sécurité nationale n'est donc pas surprenant même s'il a été présenté parfois dans la presse et dans les débats récents autour du projet de loi comme un signe de faiblesse de la volonté de contrôle effective des activités de renseignement. On peut noter en effet que, par comparaison avec les dispositions antérieures régissant l'action de la CNCIS en matière de contrôle des seules interceptions de sécurité, les nouvelles dispositions procédurales incluses dans la loi relative au renseignement vont plutôt dans le sens d'un renforcement des capacités de contrôle par la nouvelle autorité, dénommée la « Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement » (CNCTR).

Cela est visible sur trois aspects procéduraux qui témoignent d'une véritable amélioration du processus de contrôle des décisions prises par le Premier ministre en la matière. Tout d'abord, le délai imposé pour prévenir le président de la CNCTR de la demande d'autorisation et de l'éventuelle décision du Premier ministre va passer de quarante-huit heures (actuel article L.243-8 CSI) à vingt-quatre heures. Il en va de même du délai prescrit pour réunir la commission en séance plénière en cas d'incertitude sur la légalité de la demande formulée : de sept jours (dans le même article L.243-8 CSI), ce délai va tomber à trois jours. Enfin, un nouveau mécanisme a été créé pour assurer en toutes hypothèses la capacité des différents membres de la CNCTR de pouvoir formuler une critique sur l'avis donné ou sur la décision gouvernementale prise : à défaut de réunion plénière de la commission, l'ensemble de ces membres est informé dans un délai de vingt-quatre heures de l'avis rendu et si deux d'entre eux en font la demande, la commission se réunit de plein droit pour statuer à nouveau dans un délai de trois jours ouvrables suivant l'avis initial[20].

Bien évidemment, certains commentateurs ne manquent pas déjà de reprocher à ce texte d'avoir institué cette CNCTR pour faire écran à l'intervention directe d'une juridiction. Cependant, outre le fait que, comme nous allons le voir, le contrôle juridictionnel n'est pas absent, mais simplement reporté en aval de l'intervention de la commission, on peut facilement comprendre les raisons qui ont conduit à recourir à une telle autorité indépendante en lieu et place d'un contrôle juridictionnel direct des décisions du Premier ministre en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement.

La première raison tient au caractère consultatif du rôle de la CNCTR. Une juridiction, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir qu'un rôle décisionnel. De plus, le contrôle de la CNCTR va être permanent, alors que le propre d'une juridiction est plutôt de ne connaître que les cas donnant lieu à litige. Certes, il existe des contre-exemples tant en matière civile (avec le juge des requêtes) que pénale (avec le juge des libertés et de la détention), mais leurs interventions concernent la mise en œuvre de moyens procéduraux particuliers dans le cadre des procédures contentieuses engagées devant les tribunaux. En l'espèce, demander à un juge de contrôler systématiquement les décisions gouvernementales pourrait être contraire au principe traditionnel de notre droit en matière de séparation des autorités administratives et judiciaires et donnerait aux juridictions un rôle de régulateur d'activités qui se développent par nature dans un cadre non judiciaire.

Pour autant, le choix de remplacer la CNCIS par une nouvelle autorité renforcée qui aura compétence sur un plus large spectre des moyens du renseignement n'est pas antinomique avec la possibilité d'intervention en aval d'une juridiction de plein exercice. Au contraire, tout ce travail d'enregistrement des demandes, de leur étude, de transmission et de conservation des avis donnés, puis de vérifications systématiques ou ponctuelles effectuées auprès des services concernés, ne peut que contribuer à préparer les éléments de fait et de droit qui seront indispensables au travail d'un éventuel juge qui serait saisi plus tard d'un litige portant sur le respect des dispositions légales. Là encore, la pratique française connaît assez bien la complémentarité de l'intervention successive d'une

(17) L'article 41 de la loi du 16 janvier 1978 modifiée organise l'accès des magistrats membres de la CNIL aux fichiers intéressant « *la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique* ».
(18) « Les autorités administratives indépendantes », Conseil d'État, *Rapport public 2001*, p. 257.
(19) Auby (J-M.), 1995, « Autorités administratives et autorités juridictionnelles », *AJDA*, 91.
(20) Futur article L. 821-3 CSI.

autorité indépendante puis d'une juridiction chargée de statuer en dernier ressort (qu'il s'agisse des contentieux devant les juridictions administratives en aval de l'intervention de la CNIL ou de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), par exemple, ou encore de la saisine de la Cour d'appel suite à une décision de l'Autorité de la concurrence). La meilleure preuve en est que c'est le Conseil d'État lui-même qui, dans son avis du 12 mars 2015 rendu sur le projet de loi gouvernemental, a souhaité que sa saisine par un citoyen soit précédée d'une « *réclamation obligatoire devant cette Commission* » de manière à « *y associer la CNCTR, à l'égard de laquelle la procédure sera pleinement contradictoire*[21] ».

C'est pourquoi, derrière l'intervention peu surprenante d'une autorité administrative indépendante directement issue de la CNCIS (dont elle va reprendre les archives), la nouvelle loi innove fortement en prévoyant la possibilité de saisir le Conseil d'État.

## La saisine du Conseil d'État : une première en droit français

C'est dans le Code de justice administrative que la nouvelle loi va introduire les dispositions les plus innovantes de toute cette réforme : « *Le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement mentionnées au titre V du livre VIII du Code de la sécurité intérieure* ». Et plus loin, s'agissant de la formation restreinte du Conseil qui exercera cette nouvelle compétence, il est dit que « *les membres de cette formation et le rapporteur public sont habilités ès qualités au secret de la défense nationale et sont astreints, comme les agents qui les assistent, au respect des secrets protégés par les articles 413-10 et 226-13 du Code pénal pour les faits, les actes et les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Ainsi, la plus haute juridiction administrative française va disposer d'une compétence spéciale pour contrôler et juger la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives accordant aux services de renseignement l'usage de certaines techniques spéciales. Mieux, elle va pouvoir réellement l'exercer puisqu'en habilitant les magistrats concernés, la nouvelle loi fait sauter en la matière le verrou, jusqu'alors infranchissable du secret de la défense nationale.

On se rappelle en effet que la pratique et la jurisprudence françaises ont toujours refusé que les juridictions – qu'elles soient administratives ou judiciaires – puissent se voir communiquer des informations ou des documents classifiés[22]. Ce blocage joue tant dans des procédures de droit commun que dans le cas – plus délicat encore du point de vue des droits de la défense – où le secret porte sur l'objet même du contentieux engagé. Dans ce contexte, toute action contentieuse visant à contester un emploi illégal d'un moyen de renseignement serait restée également lettre morte, puisque la juridiction saisie n'aurait eu aucun moyen d'accéder aux informations relatives à la mise en œuvre de la technique concernée ou au déroulement de la procédure d'autorisation.

C'est donc, pour la première fois en France, le début d'une révolution majeure, celle de l'accès du juge au secret. Ce faisant, la France ne fait que rejoindre la liste déjà longue des pays qui ont organisé la possibilité pour certaines de leurs juridictions de se voir communiquer des informations classifiées, dont notamment le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Allemagne[23].

Par ailleurs, la loi a voulu que cette possibilité de recours en annulation de la décision de mise en œuvre d'une technique de renseignement soit effective, puisqu'elle a prévu que le Conseil d'État puisse être saisi non seulement par la CNCTR (notamment lorsque celle-ci constaterait que le Premier ministre a donné son autorisation malgré un avis défavorable de sa part), mais aussi par toute personne y ayant « *un intérêt direct et personnel* ». Plus largement encore, la loi prévoit également le recours à titre préjudiciel par toute juridiction qui constaterait que la solution d'un litige porté devant elle dépendrait de l'appréciation de la légalité de la mise en œuvre d'une mesure de renseignement. À titre d'exemple, cette dernière possibilité permettra ainsi à une juridiction pénale de vérifier auprès du Conseil d'État si les moyens spéciaux de renseignement ayant abouti au recueil d'une information pouvant constituer un élément à charge devant elle ont été mis en œuvre en conformité avec la loi. Par là, la loi participe déjà indirectement à un encadrement de la « judiciarisation » du renseignement, puisque le service qui choisira de communiquer à la justice des indices (notamment dans les affaires de terrorisme ou de grande criminalité) saura qu'il s'expose à être soumis *a posteriori* à un contrôle par voie d'exception de la légalité de la pratique à l'origine des informations concernées.

(21) Conseil d'État, sections de l'Intérieur et de l'administration, avis n° 389.754, 12 mars 2015, p. 5.
(22) Sur l'ensemble de cette question de l'accès du juge au secret, voir notre ouvrage précité, Warusfel (B.), 2000, Paris, Lavauzelle, p. 361-380.
(23) Voir la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 27 octobre 1999 (1999 : 1 BvR 385/90) qui autorise le juge administratif à se faire communiquer le dossier classifié d'un agent des services de sécurité pour juger un litige le concernant.

Malheureusement l'importance de l'étape ainsi franchie a été largement occultée par les critiques regrettant l'absence du recours au juge judiciaire. Il est pourtant parfaitement cohérent avec les règles régissant les rapports entre juridictions de prévoir que le Conseil d'État se voit attribuer le contentieux de la légalité de décisions administratives et qu'il ait notamment, à ce titre, la charge de faire respecter les droits des citoyens et la garantie des libertés publiques. Comme l'a justement rappelé le garde des Sceaux durant les travaux parlementaires : « *Si le Conseil d'État, et non la Cour de cassation, a été retenu comme instance de recours, c'est que nous sommes en amont du judiciaire : il s'agit de faire de la surveillance pour détecter et prévenir la commission d'actes.* […] *Dans notre droit, c'est la juridiction administrative qui protège les citoyens contre les abus de l'administration ou de l'exécutif. Nous sommes bien dans le droit commun : les services de renseignement sont des services administratifs, et la décision de procéder au recueil de renseignements est prise par le Premier ministre. Le Gouvernement a tenu à rester dans le droit commun*[24] ».

La nature administrative des activités de renseignement de sécurité nationale ne fait aucun doute[25] et a été affirmée également par le Conseil d'État dans son avis préalable sur le projet de loi[26]. La querelle portait donc uniquement sur la question de savoir si seul le juge judiciaire, en tant que garant de la liberté individuelle reconnu par l'article 66 de la Constitution, pouvait trancher les litiges concernant les moyens de renseignement susceptibles de restreindre l'exercice des libertés publiques. Se fondant sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les rédacteurs du texte ont écarté – à juste titre – cette supposée contrainte estimant que, si les mesures de police judiciaire doivent être autorisées et mises en œuvre sous le contrôle de l'autorité judiciaire, tel n'est pas le cas des mesures prises dans le cadre de la police administrative, qui n'ont pas à être autorisées par le juge judiciaire[27].

Une autre difficulté d'appréciation de ce nouveau dispositif juridictionnel réside sans doute dans l'affirmation laconique selon laquelle « *les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 sont adaptées à celles du secret de la défense nationale* ». Il est facile d'y voir l'organisation d'un déséquilibre structurel de la procédure contentieuse prévue entre l'administration (qui connaîtra l'ensemble des éléments du dossier et dialoguera dessus avec le juge hors de la présence éventuelle d'un tiers requérant) et les citoyens qui souhaiteront saisir le Conseil d'État. Mais outre le fait qu'il faudra attendre les dispositions réglementaires qui vont venir organiser cette « adaptation » des règles procédurales pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, on peut considérer qu'un certain degré de restriction du débat contradictoire pourrait être – paradoxalement – plus protecteur des droits de la défense que la situation actuelle de non-accès du juge aux informations classifiées.

En effet, jusqu'à ce jour le refus d'organiser toute forme d'accès du juge à l'information classifiée avait eu pour conséquence d'empêcher toute censure juridictionnelle des éventuels abus d'usage du secret de défense dans les procédures contentieuses. Faut-il donc mieux que le citoyen souhaitant obtenir réparation d'une prétendue pratique illégale de renseignement à son égard soit privé de toute possibilité de voir un juge indépendant accéder aux informations classifiées concernées et préférer qu'alors ce juge ne puisse que constater son impossibilité à rendre la justice ? Ou doit-on préférer qu'à défaut de pouvoir soi-même prendre connaissance des éléments classifiés qui pourraient être en rapport avec elle, la personne concernée puisse avoir l'assurance que ce juge se fera communiquer toutes les informations, même classifiées, qui seraient nécessaires pour ce qu'il se prononce en connaissance de cause ?

On avait déjà soutenu précédemment qu'il ne serait pas impossible au juge administratif de décider qu'il serait seul destinataire de la communication de certains documents secrets que le requérant n'aurait pas à connaître. Cela se fondait sur la jurisprudence du Conseil d'État dans son arrêt Banque de France c./Huberschwiller de 1988,

(24) Audition de Christiane Taubira, Commission des lois, Sénat, 5 mai 2015.

(25) Même J.-M. Delarue, l'actuel président de la CNCIS (très critique à l'égard du projet de loi), admet cette qualification lorsqu'il explique : « *On peut se demander si la police administrative ne devrait pas avoir moins de moyens que la police judiciaire. Je réponds à cela négativement. Compte tenu des dangers auxquels nous sommes exposés aujourd'hui, je ne vois pas de motifs pour lesquels la recherche de l'auteur d'une infraction devrait bénéficier de plus de moyens que la prévention des infractions graves* » (J.-M. Delarue, interview *AEF*, 31 mars 2015).

(26) « *La mise en œuvre des techniques prévues par le projet de loi relevant de la police administrative, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges relatifs à celle-ci* » (Conseil d'État, avis précité du 12 mars 2015).

(27) L'étude d'impact accompagnant le projet de loi invoque à ce sujet la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charles Ltd* (concernant la visite des navires par les agents des douanes). On peut aussi citer sa décision de 2006 (s'agissant de l'accès des services de renseignement aux données de connexion pour des finalités antiterroristes) qui rappelait que « *pour leur part, les réquisitions de données permises par les nouvelles dispositions constituent des mesures de police purement administrative ; qu'elles ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif* » (Conseil constitutionnel décision n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006). Pour une étude plus complète, voir Vadillo (F.), 2015, « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un habeas corpus à la française », *LPA*, 22 avril, n° 80, p. 4-11.

concernant la communication de documents issus de la Banque de France[28]. Dans cet arrêt, confirmé dans son principe par plusieurs autres décisions ultérieures[29], le juge administratif s'était estimé compétent pour requérir la production d'un document que l'administration estimait non communicable (au sens de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs) indiquant que « *si le caractère contradictoire de la procédure exige la communication à chacune des parties de toutes les pièces produites au cours de l'instance, cette exigence est nécessairement exclue en ce qui concerne les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige* ».

Certes, l'arrêt ainsi que les conclusions du commissaire du gouvernement S. Daël dans cette affaire avaient tenu à exclure explicitement de l'application de ce mécanisme dérogatoire au principe du contradictoire les « secrets garantis par la loi » au nombre desquels figure le secret de défense. Mais on pouvait penser qu'à partir du moment où le Conseil d'État considérait qu'une communication de pièces confidentielles réservée au seul juge ne contreviendrait pas à la règle de contradiction qui gouverne son contentieux, rien ne l'empêcherait à l'avenir d'étendre l'application de cette jurisprudence et de procéder de la même manière en ce qui concerne les documents classifiés[30].

Par ailleurs, l'économie générale de la loi sur ce point consiste à impliquer obligatoirement la CNCTR dans le litige engagé devant le Conseil et ce y compris lorsque ce litige a été engagé à la demande d'un tiers ou d'une juridiction extérieure. En effet, il est prévu que « *la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée de toute requête et invitée à présenter, le cas échéant, des observations écrites ou orales. L'intégralité des pièces produites par les parties lui est communiquée* ». Par ailleurs, la formation de jugement peut soulever d'office tout moyen. Dans l'esprit du texte, ces dispositions et particulièrement cette intervention nécessaire de la CNCTR, laquelle peut accéder et débattre de tous les éléments classifiés, visent à compenser la restriction de communication éventuelle à l'égard des tiers[31]. Mais si le mécanisme jouera pleinement lorsqu'un tiers contestera devant le Conseil d'État une mesure que la CNCTR avait déjà dénoncée ou recommandé de ne pas mettre en œuvre (la CNCTR se trouvant alors dans une situation de gardien de la loi et de soutien – occulte – aux arguments du requérant), on peut penser qu'il en sera différemment dans les cas où le litige porterait sur une mesure à laquelle la CNCTR avait préalablement donné un accord.

Quoi qu'il en soit, il ne nous semble pas impossible – sauf censure ou réserve d'interprétation constitutionnelle à ce sujet – que le Code de justice administrative puisse prévoir qu'eu égard aux particularités du domaine, la formation spécialisée du Conseil d'État habilitée à juger l'application des dispositions de la loi relative au renseignement pourra avoir à connaître d'informations classifiées sans que la personne concernée ne puisse elle-même y avoir accès. Cela est notamment considéré comme acceptable par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour autant que soient mis en place des moyens de conciliation entre la protection du secret et le maintien d'un certain niveau de contradiction[32]. Cela pourrait se traduire, comme cela se pratique au Canada et au Royaume-Uni, par une possibilité de recourir à des avocats spécialement habilités.

Enfin, on notera que les amendements du gouvernement adoptés devant l'Assemblée ont permis que, nonobstant la compétence exclusive de la formation spécialement habilitée, celle-ci puisse renvoyer à la section ou l'assemblée du contentieux une simple question de droit qu'il serait nécessaire de trancher au préalable avant de statuer sur les faits (et donc sur les éléments classifiés qui y seraient relatifs). Comme la garde des Sceaux l'a indiqué : « *cela évite de créer une pure juridiction d'exception au sein du Conseil et permet de recourir aux procédures d'urgence que sont le référé-liberté et le référé-mesures utiles*[33] ».

---

(28) CE, 16 juin 1988, Banque de France c./M. Huberschwiller, concl. S. Daël, RFDA, novembre-décembre 1989, p. 973-984.

(29) Notamment, CE, 1er décembre 1989, *Société nouvelle d›édition et de diffusion*, Rec. p. 246 ; également, CE, Sect., 8 octobre 1993, *Hudin*, note H. Maisl, *Droit de l'Informatique et des Télécoms*, n° 94/1, p. 26 à 28 ; note J. Frayssinet, *JCP,* 1994.II.22266.

(30) Dans ce sens, Warusfel (B.), 2000, ouvrage précité, Paris, Lavauzelle, p. 378.

(31) Dans ce sens, voir l'étude d'impact précitée, n° 2.2.2.3.4.

(32) Dans son arrêt Affaire Chahal c. Royaume-Uni du 15 novembre 1996 (Requête n° 22414/93), la CEDH reconnaît « *que l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu. Cela ne signifie cependant pas que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme* [...]. *La Cour attache de l'importance au fait que* [...] *au Canada, une forme plus efficace de contrôle juridictionnel a été mise au point pour les affaires de ce genre. Cela illustre bien l'existence de techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements et, de l'autre, la nécessité d'accorder en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure* » (considérant 131).

(33) C. Taubira, audition précitée, Sénat, 5 mai 2015.

## Des progrès décisifs malgré des interrogations sur certaines prérogatives antiterroristes

Au total, cette adoption d'un projet de loi issu d'un ensemble de travaux menés depuis 2012 (en particulier sous l'impulsion du nouveau président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas[34]) a permis de définir un cadre juridique structurant pour ces instruments particuliers de la politique publique que sont les activités de renseignement, et en particulier pour celles d'entre elles qui apportent une restriction particulière à l'exercice de certaines libertés individuelles.

Cependant, le texte a voulu également établir la liste de ces techniques intrusives que les services de renseignement pourraient être autorisés à utiliser sous réserve du contrôle de la CNCTR et du Conseil d'État. La loi a donc introduit dans le Code de la sécurité intérieure des dispositions concernant plusieurs de ces techniques.

La plupart d'entre elles ne sont en réalité que la reprise de celles auxquelles les services de police judiciaire luttant contre la criminalité organisée peuvent recourir depuis 2004[35]. On y retrouve non seulement les interceptions de sécurité et la collecte des données de connexion (déjà autorisées par la loi de 1991 ou par la loi de programmation militaire de 2009), mais aussi les sonorisations de locaux ou de véhicules, la géolocalisation ou encore la captation d'images ou de données informatiques et les opérations. S'y ajoute (comme pour les fonctionnaires de police judiciaire) une immunité pénale pour les personnels des services de renseignement travaillant sous identité fictive sur les réseaux électroniques en vue de détecter de potentielles atteintes à la sécurité nationale[36].

S'y ajoutent cependant quelques nouvelles dispositions touchant particulièrement les méthodes de renseignement technique et qui sont plus spécifiquement adaptées à la lutte antiterroriste. Outre la légalisation d'une pratique permettant le recueil automatique de données de connexion grâce à un dispositif détectant à courte distance les communications mobiles (plus communément appelées « IMSI catching »), la disposition la plus discutée en la matière et qui n'avait pas été envisagée au préalable dans les travaux antérieurs est le nouvel article du Code de la sécurité intérieure qui disposerait que : « *pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, le Premier ministre ou l'une des personnes déléguées par lui peut, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, imposer aux opérateurs et aux personnes mentionnés à l'article L. 851-1, pour une durée de quatre mois renouvelable, la mise en œuvre sur leurs réseaux d'un dispositif destiné à détecter une menace terroriste sur la base de traitements automatisés des seules informations ou documents mentionnés au même article L. 851-1* ».

Il n'est pas dans le propos de cet article d'étudier l'opportunité ou les risques d'une telle disposition (communément discutée sous la dénomination de « boîtes noires » ou de « sondes » permettant une détection automatique via un algorithme censé identifier des comportements sur les réseaux pouvant laisser soupçonner une intention terroriste). On remarquera simplement, d'un point de vue méthodologique, que l'inclusion en dernière minute d'une telle disposition qui n'avait pas été anticipée ni discutée durant le processus officieux et officiel précédant le dépôt du projet de loi, a obscurci le débat autour du texte.

De plus, cela a donné à l'ensemble du texte, de surcroît du fait de la proximité des attentats parisiens de janvier 2015, une connotation antiterroriste et l'apparence d'une loi de circonstances qui n'étaient pas celles du texte d'origine, ce qui est regrettable pour un dispositif juridique tout à fait nouveau et qui, comme nous l'avons vu, va associer d'une manière inédite les mécanismes administratifs et juridictionnels autour des impératifs de sécurité nationale et de leur conciliation avec les libertés publiques. De même, le choix gouvernemental de demander le bénéfice de la procédure d'urgence n'a pas été de nature à apaiser le trouble et à rassurer les représentants de la société civile.

Dans ce contexte tendu, la décision du président de la République de saisir lui-même le Conseil constitutionnel de l'ensemble de ce texte majeur a été une bonne chose.

(34) On citera notamment – outre les travaux officieux publiés en avril 2012 par la Fondation Jean Jaurès – le rapport de la mission d'information dont il fut le co-rapporteur avec Patrick Verchère (document n° 1022 précité du 14 mai 2013) dont il décrit l'origine et les objectifs dans son article « Genèse des travaux parlementaires concernant le cadre juridique applicable aux services de renseignement » (à paraître aux Pr. Univ. de Bordeaux). Plus récemment, on rappellera également le rapport 2014 de la délégation parlementaire au renseignement qu'il a rédigé et dont le 4e chapitre est consacré au « cadre juridique des services de renseignement » (Assemblée nationale, document n° 2482 et Sénat, document n° 201 du 18 décembre 2014).

(35) Ceci a été clairement reconnu par le rapport précité de la DPR pour 2014 dont la proposition n° 16 était : « *Transposer au domaine administratif certaines techniques spéciales de police judiciaire* ».

(36) Cette immunité est complétée – en raison des spécificités des missions de renseignement extérieur – par une immunité pénale couvrant les attaques informatiques pratiquées à destination de l'étranger ainsi que par une disposition précisant qu'aucune poursuite ne peut être engagée par le parquet à l'encontre d'un agent des services de renseignement ayant agi sur ordre à l'étranger avant qu'ait été recueilli l'avis du ministre dont il dépend.

Outre que l'analyse juridique (et indirectement politique) qui est celle de notre cour constitutionnelle va permettre de valider les principales dispositions de la loi ou d'en préciser les interprétations nécessaires, on peut espérer que la décision du Conseil contribue à établir le point d'équilibre nécessaire entre les objectifs préventifs qui sont ceux de toute activité de renseignement et la préservation des libertés individuelles, notamment dans l'univers numérique.

Cette saisine constitutionnelle préemptive pourrait également être le début d'une pratique coutumière incitant l'exécutif à saisir systématiquement les juges constitutionnels de tout texte touchant à la sécurité nationale. Certes, l'existence depuis 2008 de la question prioritaire de constitutionnalité garantit que tout justiciable engagé dans un contentieux pourra *a posteriori* faire intervenir le juge constitutionnel, garant des droits et libertés. Cependant, en ces matières, le contentieux est toujours difficile à nouer (vu notamment l'existence du nécessaire secret qui entoure les opérations de renseignement) et attendre trop longtemps le litige permettant de poser une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pourrait faire persister une insécurité juridique. Obliger les textes qui construisent le droit de la sécurité nationale à recevoir *ab initio* une confirmation constitutionnelle semblerait donc une bonne pratique à encourager et qui pourrait à l'avenir ramener un peu de sérénité dans un domaine qui doit être étudié avec d'autant plus d'attention et de sang-froid qu'il est essentiel pour la garantie de nos libertés démocratiques ■

# Police et justice : quelles cohérences ?

## *Le continuum police-justice en questions*

Groupe de Diagnostic Stratégique (GDS) des Auditeurs de l'INHESJ[1] (2010-2011)

Réfléchir à la question de la cohérence entre la police et la justice oblige tout d'abord à une forme de distanciation et d'objectivation de la problématique, afin de sortir de polémiques inutiles fondées sur des raccourcis simplistes.

Sous l'ancien régime, il n'existait aucune distinction entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Les fondements de la justice évoluent à partir des idées de la Révolution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacre la séparation des pouvoirs sous l'Empire avec l'apparition du Code d'instruction criminelle.

La « Police », au sens large, est considérée comme l'acteur majeur de la lutte contre l'insécurité, elle a pour mission d'assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions. La mission assignée à la Justice est celle de garantir la liberté individuelle et la sécurité juridique, sa mission « pénale », directement liée à la mission de police, en est une composante.

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'organisation de la Police et de la Justice, repose sur une dichotomie des fonctions de police administrative et de police judiciaire. Les évolutions majeures de la société génèrent de nouvelles attentes vis-à-vis de ces institutions. Les engagements européens de la France sont aussi lourds de conséquences. (Partie A du rapport)

Dès lors, il s'agit de déceler les cohérences et les incohérences du système actuel dans le contexte national, européen et international.

Depuis quelques années, avec notamment la place majeure prise par le thème de la sécurité dans le débat politique, il semble que la chaîne pénale se « distorde ». Les pressions exercées à l'extérieur comme à l'intérieur des deux institutions attisent ou font naître de nombreuses tensions au point que les partenaires, les citoyens, les justiciables s'interrogent sur la cohérence globale et l'efficacité du dispositif répressif en France.

Les nombreuses tensions réelles ou supposées entre les fonctions de police et de justice sont désormais largement discutées sur la place publique loin des prétoires et des

(1) Cet article est le résumé d'un rapport élaboré en 2011 par un Groupe de diagnostic stratégique (GDS) des auditeurs de la 22e promotion de la session nationale « sécurité et justice » de l'INHESJ. Chaque session répartit ses auditeurs en plusieurs groupes de travail, les GDS, qui produisent un mémoire sur une thématique prédéfinie à l'issue de la session.

© Photobank - Fotolia.com

cellules de garde à vue. Différentes évolutions peuvent être source de cohérence ou d'incohérence :

- la police et la justice n'agissent pas dans le même temps et le même espace, ce qui peut être source de plus ou moins grande cohérence de leur action, même si des efforts ont été réalisés ;

- le partage des compétences entre police administrative (préventive) et police judiciaire (répressive), dans un contexte de « politisation » de la sécurité et de réduction des moyens (révision générale des politiques publiques) est une nouvelle source d'incohérences, même si des outils de mise en cohérence sont développés depuis peu ;

- la réponse judiciaire est désormais mieux adaptée aux objectifs de lutte contre l'insécurité avec la mise en œuvre de nouveaux modes de traitement des affaires pénales, même si des difficultés demeurent ;

- au sein de l'Union européenne, le système judiciaire français est un concept parmi d'autres qui apparaît menacé sous l'influence prédominante du modèle anglo-saxon . Le droit européen impose, a minima, une mise en cohérence de la procédure pénale nationale ;

- les attentes actuelles de la société obligent à modifier également l'organisation de la police et de la justice.

## Cohérences et incohérences de l'organisation spatio-temporelle

Il faut noter qu'il n'existe toujours pas de concordances entre les cartes administratives et judiciaires, et que l'insécurité et la délinquance opèrent hors de toutes frontières définies. Cependant des efforts ont été réalisés pour améliorer l'action des services. La réforme de la carte judiciaire avait pour objectif, partiellement atteint, de rapprocher le découpage judiciaire du découpage administratif en ne gardant qu'un seul tribunal de grande instance par département.

Des textes permettent aux officiers de police judiciaire (OPJ) d'agir hors de la circonscription d'origine, les services et juridictions à compétence régionale (JIRS) ou nationale se sont développés pour lutter efficacement contre des formes particulières de criminalité (criminalité organisée, santé publique, terrorisme...). Une difficulté subsiste cependant en lien avec la question des territoires : la gouvernance de la lutte contre l'insécurité et la délinquance.

Les pouvoirs exécutif et judiciaire ne fonctionnent pas sur le même rythme et n'ont pas le même rapport au temps. Cela est lié à la nature même de la fonction sociale exercée. Le temps de l'action de la police administrative, action de maintien de l'ordre, de prévention ne se mesure pas

comme le temps de la police judiciaire ; ce dernier inclut le temps de l'enquête, celui du jugement et celui de l'exécution de la peine.

Il existe, au sein du temps judiciaire, un décalage entre l'action de la police, rapide et offensive, et celle de la réponse judiciaire, nécessairement plus longue en raison du caractère contradictoire de la procédure. La rupture apparaît au sein même du temps judiciaire (enquête, jugement et exécution) entre les infractions de voie publique ou les infractions simples et les infractions plus complexes.

Sur les infractions de voie publique, de réels efforts ont été accomplis pour améliorer le délai de traitement tant par le pouvoir exécutif que par le pouvoir judiciaire. Pour les infractions plus complexes, notamment économiques et financières, la situation est différente, car les effectifs de police et de justice sont principalement employés au traitement des contentieux de masse, notamment délits routiers et infractions de voie publique.

IL EXISTE AU SEIN DU TEMPS JUDICIAIRE, UN DÉCALAGE ENTRE L'ACTION DE LA POLICE, RAPIDE ET OFFENSIVE, ET CELLE DE LA RÉPONSE JUDICIAIRE, NÉCESSAIREMENT PLUS LONGUE EN RAISON DU CARACTÈRE CONTRADICTOIRE DE LA PROCÉDURE. LA RUPTURE APPARAÎT AU SEIN MÊME DU TEMPS JUDICIAIRE (ENQUÊTE, JUGEMENT ET EXÉCUTION) ENTRE LES INFRACTIONS DE VOIE PUBLIQUE OU LES INFRACTIONS SIMPLES ET LES INFRACTIONS PLUS COMPLEXES.

La cohérence du temps judiciaire est d'abord une question de moyens, d'étendue de la mission et des priorités assignées aux autorités concernées.

## Cohérence et incohérence des autorités

### *La sécurité est un enjeu de plus en plus politique*

Les fonctions de justice et de police ont longtemps laissé indifférents les responsables politiques, même si cette question peut être considérée comme un thème politique par nature. Elles étaient source de divisions politiques majeures, de discussions trop passionnelles et considérées comme devant être gérées par des experts.

L'autorité publique a longtemps préféré s'occuper de la politique de défense extérieure du pays avec ses enjeux diplomatiques et économiques que de sa sécurité interne qui intéressait peu les médias et les électeurs potentiels. Cette position a évolué depuis une vingtaine d'années.

Deux événements ont conduit les pouvoirs publics à reconsidérer cette position et à «politiser la sécurité» : la crainte de laisser le débat politique aux extrémistes, largement décomplexés de discuter de ces questions et le souci d'abandonner la gestion de ces questions aux seuls initiés dans un contexte de judiciarisation rampante de la société et d'augmentation de la délinquance.

Le seuil de tolérance sociale ayant évolué et la demande de sécurité étant de plus en plus forte, tous les partis politiques, y compris ceux qui étaient réticents, font aujourd'hui de la sécurité une priorité d'action.

La prise en compte, par les responsables politiques, des questions de la sécurité apparaît sous deux formes différentes.

#### *Une importante production législative*

Les responsables politiques affirment leur volonté de résoudre l'insécurité en multipliant les réformes législatives visant à améliorer la réponse de l'État souvent à la suite de faits divers dramatiques. La table « Natinf [2]» répertorie plus de 14 000 incriminations parmi lesquelles moins de 500 sont réellement utilisées.

Ces réformes sont largement médiatisées, mais rarement précédées d'une étude prospective et suivies d'une évaluation. Cette inflation de textes est paradoxalement source d'insécurité juridique pour les professionnels et parfois d'erreurs regrettables bénéficiant aux délinquants.

(2) NATINF : répertoire codifié des infractions prévues par le ministère de la Justice de la nature des infractions

### *Le développement de la culture du résultat*

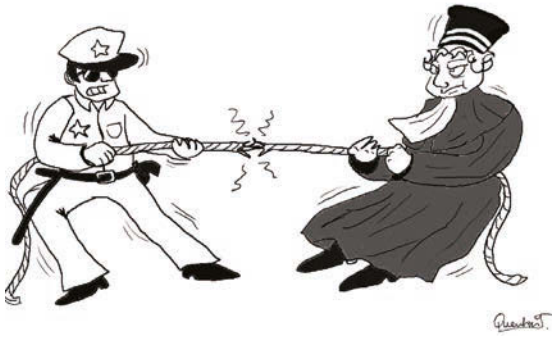
Comme l'ensemble des ministères contraints à la recherche d'efficience et à la culture du résultat, depuis une décennie, le ministère de l'Intérieur développe une politique volontariste visant à évaluer de manière précise l'activité opérationnelle de ses services et à mettre en place des outils statistiques plus performants. En fonction de l'actualité, des priorités sont définies au plan national (la sécurité routière, les cambriolages...). De son côté, le ministère de la Justice développe ses propres outils, en fonction de la nature de sa mission et définit ses propres priorités. La cohérence opérationnelle de ces objectifs ministériels n'est plus garantie .

Une certaine cohérence d'ensemble en matière de priorité d'action et d'objectifs chiffrés respectifs fixés aux forces de police et aux magistrats est nécessaire dans la mesure où la « population cible » est bien la même. Cette définition commune des objectifs doit se faire au plus haut niveau de l'État.

Cette culture du résultat a cependant entraîné certains effets pervers : augmentation du nombre de gardes à vue qui était un des indicateurs de performance du ministère de l'Intérieur, et baisse du niveau de formation et des connaissances juridiques des enquêteurs.

## *Les frontières confuses des missions*

La répartition traditionnelle entre les notions de prévention et de répression, les domaines administratif et judiciaire, les fonctions de préfet et de procureur n'est plus aussi évidente et difficilement lisible. La confusion des rôles et des missions des acteurs apparaît tant sur le plan de la prévention que sur celui de la répression.



### *La confusion sur le plan de la prévention*

- les dispositifs de prévention de la délinquance, les acteurs concernés et les modes de financement des actions se multiplient et se superposent, selon des cartes et des partenariats différents ;

- les acteurs de la prévention de la délinquance sont multiples : préfet, maire, procureur ainsi que les services spécialisés et le secteur associatif. Les sources de financement sont diverses (politique de la ville, fonds interministériels, fonds européens) et sont attribuées sans concertation interpartenariale approfondie sans concertation réelle et sans vue d'ensemble ;

- les dispositifs de partenariats, trop nombreux et parfois peu efficaces, se sont traduits par la signature des contrats locaux de sécurité dont la vocation est la mise en œuvre, au plan local et dans le cadre d'une démarche contractuelle, d'une politique cohérente ciblée sur un espace déterminé. Ces contrats, signés par le préfet, le procureur de la République et le maire, sont les instruments de la coproduction de sécurité ;

- les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD) sont créés comme outils de cohérence. Les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD) sont aussi créés pour renforcer la cohérence puisqu'ils rassemblent les différents acteurs d'une commune ou d'une communauté de communes sur les problèmes de sécurité. Mais ce partenariat rencontre une difficulté majeure : il n'y a pas de magistrat du siège, notamment du tribunal pour enfants.

Une autre limite importante vient de la superposition des mécanismes de travail en partenariat sans une remise en cause préalable des mécanismes antérieurs entraînant une grande confusion chez les partenaires de la sécurité. À l'heure actuelle, il n'existe pas de structure unique et opérationnelle qui permette aux différents acteurs et à la société civile d'être tenus informés et de pouvoir participer aux activités de prévention et de lutte contre l'insécurité. Cette cohabitation forcée entre les différents mécanismes a entraîné, d'une part, la « mort lente » des CLS (70% sont inactifs) et, d'autre part, un manque d'intérêt évident pour les CLSPD en particulier et le partenariat en général. Le fait que cette dernière instance soit exclusivement présidée par le maire, et qu'elle place notamment le commissaire de police mais aussi les autres institutions de l'État dans une position inconfortable, explique en grande partie son inefficacité. Par ailleurs, il n'est pas évident que les maires soient tous d'accord pour être autant exposés et impliqués

dans la gestion au quotidien des questions de sécurité comme le leur impose la loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance. Enfin, l'inefficacité relative et le manque de cohérence de ces dispositifs sont aggravés par la faible implication des juges du siège. Les juges pour enfants pourraient, par exemple, avoir un intérêt particulier à connaître des difficultés d'un quartier ou d'un secteur de la ville. Ils pourraient, grâce à ces réunions, avoir une vision globale de la délinquance. Leur refus de participer à ces dispositifs est de plus en plus mal compris par une population qui a le sentiment que certains magistrats refusent de prendre en compte les réalités sociales.

L'évolution du partenariat avec l'Éducation nationale constitue une nouvelle donnée à prendre en compte. L'Inspection générale de l'Éducation nationale attire, dès 1978, l'attention de son ministère sur des problèmes de violence, suite à des incidents graves. Ainsi, dans un contexte de crise économique et sociale, l'École ne peut plus répondre seule aux difficultés qui se posent. Commence alors à germer l'idée d'un partenariat police, justice, école pour résoudre les problèmes de violence et de délinquance à une époque de méfiance, voire de rupture entre ces grandes institutions d'État. Les années 1990 verront le renforcement de l'arsenal juridique par une succession de plans pour améliorer les partenariats (classes relais en partenariat avec la Protection judiciaire de la jeunesse, contrats locaux de sécurité en 1997, Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté en 1998), développer la prévention de la violence (recrutement d'adjoints de sécurité en 1997, mise en place de cellules de veille éducatives en 1999 dans le cadre de la politique de la ville) et formaliser les procédures (signalement systématique des faits délictueux : circulaire interministérielle du 14 mai 1996, premier outil de recensement national des incidents graves se produisant dans les établissements scolaires : logiciel SIGNA en 2001, mise en œuvre de dispositifs de lutte contre l'absentéisme en 2003, publications de guides pour accompagner les acteurs au quotidien).

DANS UN CONTEXTE DE CRISE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, L'ÉCOLE NE PEUT PLUS RÉPONDRE SEULE AUX DIFFICULTÉS QUI SE POSENT. COMMENCE ALORS À GERMER L'IDÉE D'UN PARTENARIAT POLICE, JUSTICE, ÉCOLE POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES DE VIOLENCE ET DE DÉLINQUANCE À UNE ÉPOQUE DE MÉFIANCE, VOIRE DE RUPTURE ENTRE CES GRANDES INSTITUTIONS D'ÉTAT. LES ANNÉES 1990 VERRONT LE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE PAR UNE SUCCESSION DE PLANS POUR AMÉLIORER LES PARTENARIATS […] ET FORMALISER LES PROCÉDURES.

Aucun acteur institutionnel ne peut prétendre, à lui seul, constituer une véritable mesure de la délinquance, chacun ne représente qu'un point de vue partiel. À titre d'exemple, la position de l'Éducation nationale a évolué, elle s'engage désormais avec volontarisme dans ces dispositifs locaux de prévention et de répression.

Les compétences sont partagées. Les parquets participent à la mission de prévention de la délinquance et à l'animation des structures partenariales afin de mieux connaître leur ressort et de développer des réponses pénales adaptées. Toutefois, il ne s'agit pas, encore, d'une réelle coproduction des politiques publiques de sécurité par le pouvoir exécutif (préfet) et le pouvoir judiciaire (procureur).

### *La confusion sur le plan de la répression*

Les préfets et les procureurs déclinent annuellement, en fonction de leur appréciation des enjeux territoriaux, les priorités que chaque ministre, de l'Intérieur et de la Justice ont définies. Localement la concertation reste trop dépendante des relations entretenues entre les autorités administratives et judiciaires.

À titre d'exemple, le chef d'un parquet peut décider de privilégier le déferrement systématique des mis en cause, sans s'interroger sur les conséquences opérationnelles du fonctionnement des services[3]. Inversement, le préfet peut mettre en place un plan de prévention de la délinquance routière ou des cambriolages sans savoir réellement si

(3) Leur taux d'occupation de la voie publique diminue et la possibilité d'arrestation en flagrant délit, au profit d'une concentration d'effectifs de police dans les tribunaux pour assurer les présentations aux magistrats des prévenus.

le parquet souhaite ou est en mesure de poursuivre ces comportements[4].

La frontière est de plus en plus ténue entre la police judiciaire et la police administrative

À l'instar de la société qui se judiciarise, la matière policière suit cette même évolution; le droit pénal est de plus en plus utilisé pour prévenir et résoudre les conflits. L'ordre public, essence même de la police administrative, se retrouve en partie placé sous le contrôle, voire l'autorité, de la justice. Il y a quelques années, face à des groupes hostiles, manifestants ou casseurs de banlieues, les forces de sécurité n'avaient qu'une tactique : la dispersion. Aujourd'hui, l'objectif des forces de l'ordre est clairement l'interpellation et la recherche systématique de la responsabilité pénale. Au-delà de cet exemple, ce sont de plus en plus de comportements sociaux qui sont désormais pénalement répréhensibles : les occupations de halls d'immeuble, le port de signes religieux…

La police administrative se judiciarise, mais les textes n'ont pas évolué, rendant l'application de ces nouvelles stratégies peu cohérente. Le Code de procédure pénale continue de préciser (article 16) que «l*'exercice de ces attributions* [ de police judiciaire ] e*st momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre*» tandis que la responsabilité pénale collective n'est pas un principe reconnu.

L'effacement des frontières entre police administrative et police judiciaire est source de cohérence dans la mesure où il permet une meilleure continuité des deux actions qui sont complémentaires, mais source d'incohérence si les autorités responsables de chacune des missions ne travaillent pas en étroite corrélation. Se pose ainsi la question de la double autorité : l'autorité administrative est inquiète de la mise en œuvre d'une dimension judiciaire craignant de perdre le contrôle de la gestion des événements. La désignation d'une tutelle unique ou l'obligation renforcée du travail en commun des autorités administrative et judiciaire s'imposent comme solutions possibles.

Le combat pour la direction de la Police judiciaire constitue le point d'achoppement principal entre les fonctions de police et de justice : les officiers de police judiciaire son rattachés hiérarchiquement à leur chef de service, donc au ministère de l'Intérieur, mais sur le plan fonctionnel, ils reçoivent des instructions et sont contrôlés par l'autorité judiciaire. Dans les affaires sensibles, les objectifs des hiérarchies administratives et judiciaires peuvent différer[5]. Ce bicéphalisme de l'officier de police judiciaire est à la fois une source de convoitises et un enjeu de réforme à venir.

De nombreux conflits échappent également aux fonctions traditionnelles de justice et de police. Les moyens financiers de la justice et de la police régaliennes déclinent alors que la demande de sécurité est exponentielle et que l'offre publique de sécurité diminue. L'écart est actuellement comblé de plus en plus par des initiatives privées ou locales. C'est le secteur de la sécurité privée qui a le plus progressé ces vingt dernières années ; même s'il souffre encore d'un véritable déficit de notoriété et d'un manque d'organisation et de coordination, notamment au niveau national. Il dispose d'un potentiel et d'une marge de progression qui lui permettent déjà d'améliorer l'occupation de la voie publique et l'accomplissement de missions administratives et judiciaires qui ne nécessitent pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique. Des domaines entiers échappent désormais aux forces d'État, comme la sûreté aéroportuaire.

La recherche d'une plus grande synergie entre police administrative et police judiciaire a conduit à l'adoption de dispositifs fédérateurs. La création des états-majors de sécurité (EMS) en 2009 permet de mobiliser les acteurs principaux de la lutte contre la délinquance, sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur du département. Le décret du 25 mars 2010 crée le Comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF)[6] fonctionnant sur le même principe d'une coordination conjointe. Les acteurs ont été méfiants lors de la mise en œuvre du dispositif, mais finalement convaincus par les premiers résultats de son utilité, de la possibilité de mieux se connaître et de comprendre les contraintes de chacun.

Ces nouveaux instruments de mise en œuvre de la politique de l'État dans le département devraient contribuer à une plus grande cohérence ; ils marquent la volonté d'un décloisonnement et d'une plus grande synergie entre prévention et répression, entre police administrative et police judiciaire. Ils devraient être aussi facteur d'une plus grande lisibilité pour les acteurs impliqués dans cette politique érigée aujourd'hui en priorité gouvernementale.

(4) Tel a été le cas des occupations des halls d'immeubles, une des priorités de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003, qui ne font l'objet d'aucune poursuite de la part des parquets.

(5) En 1996, un directeur de la Police judiciaire parisienne avait refusé son assistance à un juge d'instruction pour effectuer une perquisition dans le cadre d'une affaire de financement politique.

(6) Placé sous la coprésidence du préfet et du procureur de la République du chef-lieu du département, il a en charge la lutte contre la fraude, y compris le travail illégal.

### *Le contexte de révision générale des politiques publiques*

La révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a été remplacée en 2012 par la modernisation de l'action publique (MAP), n'a pas épargné les fonctions de la justice et de la police.

La police et la justice ont longtemps été préservées des restrictions budgétaires. Les recrutements de policiers étaient reconduits annuellement. La justice n'avait pas de compte à rendre ni sur le délai de traitement des affaires, ni sur la nature et l'exécution des décisions rendues. Aujourd'hui, les fonctions de justice et de police sont évaluées et quantifiées. Les services de police et de justice sont évalués avec de multiples indicateurs, comme le taux de réussite, le délai de traitement ou le taux d'appel.

Les indicateurs retenus qui permettent de mesurer la bonne gestion financière des services de police et de justice peuvent parfois être en contradiction avec les objectifs de performance pour lesquels ils ont été originellement créés : prévenir la délinquance et réprimer ceux qui ont enfreint la loi. Les objectifs assignés sont parfois très éloignés des réalités quotidiennes, et surtout des attentes réelles des citoyens quant au bon fonctionnement de la chaîne pénale.

> Un exemple caricatural du télescopage de choix politiques et de logiques financières, tiré du rapport de l'Inspection des Services judiciaires de 2009 sur l'exécution des peines :
>
> « *La mission RGPP* [...] table sur un scénario d'augmentation moyenne portant la population sous écrou à 75.500 en 2012, pour 64.500 places disponibles, et à 80.000 en 2017. [...] dans une optique d'économie budgétaire, le rapport propose de contenir la taille du parc pénitentiaire au périmètre qu'il aura atteint en fin de programme 3 800 places, soit 64.500 places en 2012. »

La politique du chiffre a clairement eu des effets pervers ; elle a conduit à privilégier le traitement des infractions simples moins coûteux et plus rapide au détriment d'infractions plus complexes, notamment la délinquance économique et financière dite en « col blanc ».

La RGPP est aussi source de tensions entre les institutions, chacune d'elles cherchant à se recentrer sur les missions qu'elle estime légitimes et directement liées à sa mission première, ce qui entraîne des réorganisations radicales. C'est le cas actuellement de la tenue de la police des audiences, les transfèrements des détenus vers les tribunaux et la médecine légale.

## Cohérence et incohérence de la réponse judiciaire

L'institution judiciaire s'est ou a été profondément réformée, depuis quelques années, afin de répondre de manière plus cohérente aux attentes du justiciable. Mais ces réformes ont affecté la cohérence interne de l'institution. De grandes difficultés demeurent en ce qui concerne les délais de traitement et l'exécution des peines.

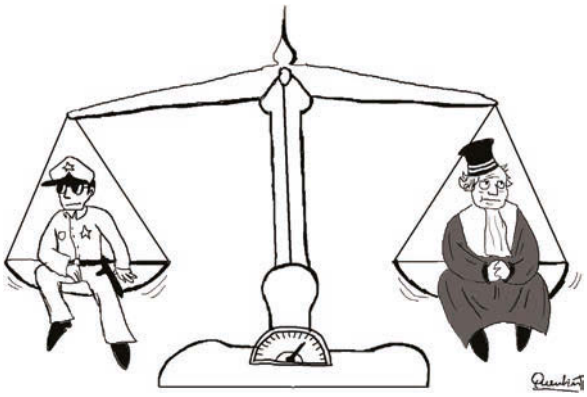
### *Une plus grande cohérence externe de la réponse judiciaire*

#### *Le développement de procédures novatrices*

La dynamique initiée par les lois dites « Perben » a permis « d'adapter la justice à l'évolution de la criminalité » en offrant des moyens d'enquête, de poursuites et de jugement innovants. Ainsi, les possibilités de garde à vue prolongée, de perquisitions en dehors des horaires légaux, d'écoutes téléphoniques sur autorisation du juge des libertés et de la détention, d'infiltration, de protection des témoins... sont autant d'outils permettant aux enquêteurs d'être opérationnels face aux mutations de la délinquance. La création des juridictions interrégionales spécialisées, aux moyens renforcés, permet une meilleure adaptation de l'outil judiciaire à la grande criminalité et aux affaires les plus complexes : parquet, instruction et jugement.

De même, la création des groupes d'intervention régionaux (GIR[7]), les réformes en matière de confiscation des avoirs criminels et la mise en place de l'Agence de gestion de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) améliorent la lutte contre les bénéfices patrimoniaux issus de la grande délinquance.

(7) Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), créés le 22 mai 2002, sont des entités policières pluridisciplinaires chargées d'agir contre la délinquance en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, au plan pénal mais également fiscal, douanier et administratif. Ils sont administrativement rattachés aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou aux sections de recherche (SR) de la gendarmerie nationale qui ont, en matière de police judiciaire, une compétence géographique régionale et définissent, par conséquent, le niveau territorial d'habilitation des officiers de police judiciaire affectés.



Enfin le développement des offices centraux[8] à compétence nationale et de juridictions spécialisées dans certains domaines sur le plan national est aussi un facteur d'efficacité et de cohérence de l'action de l'État.

### *Le développement des alternatives aux poursuites et des procédures simplifiées*

Le développement des procédures alternatives aux poursuites (médiation, mesure de réparation pénale pour les mineurs, injonctions thérapeutiques, classement sans suite sous condition d'indemnisation ou de régularisation, rappel à la loi) pour les délits mineurs a permis d'augmenter et d'accélérer la réponse pénale sans avoir recours aux poursuites correctionnelles classiques ni alourdir la tâche des tribunaux. Ces procédures supposent, pour être engagées par le parquet, leur acceptation préalable par le mis en cause.

La composition pénale consiste dans la mise en œuvre d'une peine (amende, suspension de permis de conduire, confiscation d'un objet, travail non rémunéré, stage de prévention routière, de sensibilisation aux risques de l'usage de stupéfiant, de citoyenneté) dans des conditions allégées.

Les poursuites correctionnelles simplifiées, notamment l'ordonnance pénale (jugement rendu sans débat contradictoire) et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) (jugement rendu après un débat portant seulement sur la peine), font aussi partie de ces réponses pénales « modernes », de justice restauratrice, conditionnée à l'acceptation par le mis en cause de sa culpabilité et de sa peine. Dans ces domaines, les procédures sont menées par le parquet et simplement validées par le juge, en ce qui concerne la composition pénale, l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Cela permet une exécution plus rapide de la réponse pénale.

### *Le développement des modes de poursuites rapides et hausse des jugements correctionnels*

Le nombre de jugements rendus par les tribunaux correctionnels a sérieusement augmenté durant ces dix dernières années, signe d'une cohérence interne entre police judiciaire et réponse judiciaire. Le développement du traitement en temps réel par le parquet a permis de répondre à un traitement en flux tendu de la délinquance de voie publique par les services d'enquêtes avec une prise de décision immédiate sur les suites pénales. Les poursuites sont maintenant principalement engagées par la délivrance, sur ordre du paquet, d'une convocation de l'officier de police judiciaire (COPJ) à l'issue de la garde à vue ; les comparutions immédiates et la comparution par procès-verbal (CPPV) par lesquelles la personne est immédiatement présentée au tribunal à l'issue de sa garde à vue accélèrent encore la réponse pénale.

Le développement des bureaux de l'exécution des peines et la généralisation du prononcé de l'exécution provisoire des décisions permettent en outre la mise en œuvre rapide de la peine. Ainsi, dans les domaines contraventionnels et délictuels, il existe incontestablement une plus grande cohérence entre le temps de l'enquête judiciaire et le temps du jugement, voire de l'exécution de la peine. Les moyens humains et financiers conditionnent la réussite de ces dispositifs.

### *L'augmentation des peines d'emprisonnement ferme en nombre et en durée*

L'analyse de l'évolution des chiffres des personnes écrouées (officiellement incarcérées en détention provisoire ou en exécution de peine, même si la peine s'exécute en semi-liberté, chantier extérieur ou sous bracelet électronique et que les condamnés ne sont pas physiquement « dans les murs ») permet de constater une réelle évolution depuis dix ans : le nombre de personnes sous écrou est passé de 51 903 en 1999 à 66 089 en 2010, soit une hausse de 27 % ; le nombre de personnes en détention provisoire (« prévenus ») a baissé de 25 % suite à la réforme de la détention provisoire, dont c'était l'objectif ; le chiffre des condamnés en exécution de peine a augmenté (« détenus - prévenus ») de 12,5 % entre 2004 et 2010, mais de 45 % entre 1999 et 2010 en prenant comme référence « nombre de personnes sous écrous - prévenus » (très peu de modalités d'exécution de peine sans détention réelle à cette époque) ; le taux de détenus pour 100 000 habitants est resté stable entre 1999 et 2010 et celui des prévenus est passé de 33,9 à 23,8 et le taux d'écroués de 85,8 à 102,1.

(8) Service national de douane judiciaire ; service de police fiscale ; pôles de santé publique.

Le nombre de condamnés incarcérés en exécution de peine a incontestablement augmenté entre 1999 et 2010 ainsi que le nombre global de personnes sous écrous. Mais l'on peut aussi constater que la durée moyenne des écrous des condamnés (quel que soit le mode d'exécution de la peine) a augmenté, passant de 8,3 mois en 1999 à 9,4 mois en 2010 alors que la durée moyenne des écrous des personnes en détention provisoire passait de 4,2 à 3,8 mois sur la même période. Il y a un plus grand « turn-over » avec 84 354 « entrées » et 84 443 « sorties » en 2010 contre 77 214 et 78 734 en 1999.

Il s'est produit un processus d'adaptation réelle de la justice à l'augmentation de sa masse d'activité avec, au-delà, une plus grande efficience de la réponse judiciaire qui n'a pas seulement absorbé le flux nouveau, mais a également étendu le champ de ses réponses à des affaires qui n'étaient pas prises en compte auparavant. Les chiffres montrent globalement une sévérité croissante des décisions judiciaires, liée en partie à la loi « récidive », sauf pour les affaires les plus graves (jugées pourtant par des jurés populaires). Ces évolutions se font au détriment de la cohérence interne de l'institution judiciaire.

## *Une plus grande incohérence interne de l'organisation judiciaire*

Le champ judiciaire a fait l'objet d'un grand nombre de modifications ces vingt dernières années. À l'exception majeure de la promulgation du nouveau code pénal de 1994, ces évolutions sont restées partielles, entraînant une incohérence du dispositif. Cette situation est source d'une grande insécurité juridique des professionnels.

### *Des réformes mi-accusatoires, mi-inquisitoires*

Les améliorations récentes reposent largement sur des mécanismes de type accusatoire. Les procédures alternatives aux poursuites, les compositions pénales et les procédures correctionnelles simplifiées (OP et CRPC) se fondent sur la reconnaissance par l'auteur de sa responsabilité pénale et son acceptation de la peine.

Même si c'est encore le parquet, autorité d'enquête, de poursuite et même de « jugement », incarnation du système inquisitoire, qui décide de l'utilisation de ce type de procédure, il n'en demeure pas moins que l'approche est de type accusatoire et que seul ce fondement « consensuel » légitime l'action du parquet. Il n'est plus question d'une réponse pénale imposée mais acceptée. Plus de 50 % des procédures sont aujourd'hui concernées par une réponse simplifiée permettant à l'institution judiciaire de faire face aux flux croissants.

Les réformes mises en œuvre pour améliorer la lutte contre certaines formes de criminalité sont d'un esprit inquisitorial, avec prérogatives importantes de puissance publique, mais aussi accusatoire. Ces dernières sont en effet soumises à l'accord préalable du juge sur un mode très proche du droit anglo-saxon, par exemple pour les autorisations d'écoutes téléphoniques, de perquisitions.

### *Des réformes contradictoires*

L'exemple de la législation sur la récidive illustre le caractère parfois contradictoire des réformes mises en œuvre :

- en 2007, la loi « récidive » instaure l'application de « peines planchers » afin de garantir des condamnations plus sévères pour les récidivistes ;

- en 2009, la loi pénitentiaire pose comme principe que les personnes condamnées à une peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement (un an lorsqu'elles sont condamnés en récidive) ou à qui il reste une durée d'emprisonnement de deux ans à effectuer « bénéficient » d'un aménagement de peine de manière à permettre l'exécution de la peine hors des murs de la prison ;

- en 2011, la LOPPSI 2 étend l'application de la loi « récidive » à d'autres délits.

### *L'insuffisance des moyens au regard des ambitions affichées*

Le législateur, lorsqu'il exige la collégialité de l'instruction et démultiplie les fonctions juridictionnelles, comme le juge des libertés et de la détention, semble omettre la question des moyens qui rendent ces réformes inapplicables et plusieurs fois différées. De même, généraliser la présence de l'avocat tout au long de la garde à vue, sans moyens nouveaux pour la justice et la police, posera des problèmes majeurs de mise en œuvre. En matière de garde à vue, les investissements immobiliers sont insuffisants pour mettre aux normes les locaux de rétention et conformes aux recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté ; cette mesure est vécue comme vexatoire et comme les prémices de l'incarcération. Une dépêche du ministre de la Justice en date du 21 avril 2011 annonce cependant, pour financer la présence de l'avocat en garde à vue suite à la loi du 14 avril 2011, une augmentation de l'enveloppe dédiée qui devrait passer de 15 millions à 100 millions d'euros.

### *Des réformes de la chaîne pénale menées sans logique commune*

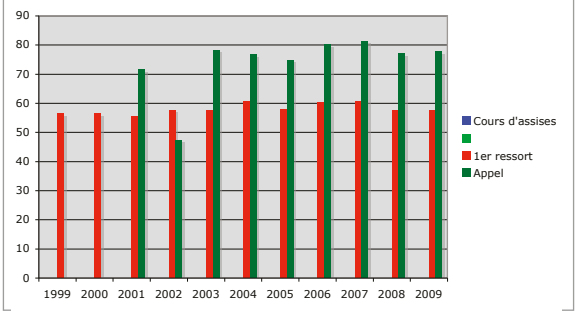
Toute réforme de la procédure pénale a nécessairement des conséquences sur l'activité des ministères de l'Intérieur et de la Justice, qu'elle concerne l'enquête initiale de police, le jugement ou les modalités d'exécution. Par exemple, la réforme de la garde à vue, essence même de l'activité de police, n'est menée que sous l'égide du ministère de la Justice. Le débat porte essentiellement sur les droits des gardés à vue, or la problématique essentielle de la garde à vue est largement liée à la politique immobilière du ministère de l'Intérieur et du Budget (douane) et à sa capacité d'accueillir dignement les suspects et à mettre en œuvre matériellement les différents droits.

## *Des dysfonctionnements majeurs*

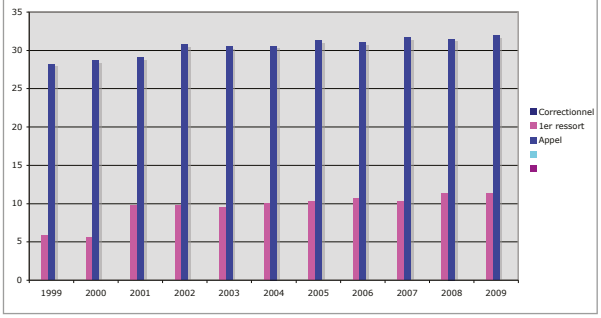
### *Des délais de traitement insatisfaisants*

Malgré le développement du traitement en temps réel par le parquet des nouveaux modes de poursuites devant le tribunal et la baisse constante des saisines du juge d'instruction (procédures les plus longues), les délais sont encore très insatisfaisants.

*Délai de réponse pénale 1999-2009 "cours d'assises"*




*Délai de réponse pénale 1999-2009 "Correctionnel"*

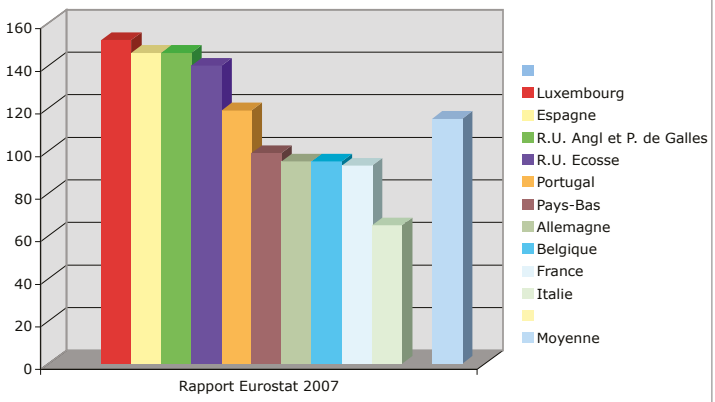



NB : les délais évoqués dans les tableaux ci-dessus sont calculés entre la commission des faits et la condamnation. Ils incluent le temps de l'enquête judiciaire qui peut parfois être un paramètre important.

### *L'exécution des peines, le maillon faible de la chaîne pénale*

La France a l'un des taux d'incarcération les plus faibles d'Europe (cf. tableau ci-dessous).

*Taux de détention pour 100 000 habitants*




*Ministère de la Justice pour les chiffres français, chiffres européens, rapport Eurostat 2007, statistiques pénales du Conseil de l'Europe.*

La dernière réforme pénitentiaire du 24 novembre 2009 pose le principe que tout condamné qui doit accomplir jusqu'à deux ans d'emprisonnement « bénéficie » d'un aménagement de sa peine sauf exception dûment motivée cette mesure concerne 90% des condamnations. Malgré ces évolutions, les moyens restent insuffisants pour faire exécuter les peines. Le dernier rapport de l'Inspection des services judiciaire révèle que 81 000 peines de prison ferme sont en attente d'exécution. Cette situation ne favorise pas la cohérence de l'action pénale. Par exemple, en Seine-Saint-Denis de nombreux mineurs ont été arrêtés plus de 10 fois sans subir la moindre sanction. Le record était détenu par un jeune de 17 ans qui avait été arrêté 52 fois sans avoir été une seule fois incarcéré, ni placé dans un centre fermé.

En France, malgré une augmentation de la délinquance des mineurs, le nombre d'entre eux incarcérés n'a quasiment pas évolué depuis 20 ans. Il était en 1982 de 800, il est en 2010 de 672. Pourtant, une analyse à partir d'une enquête de délinquance autodéclarée[9] montre que dans une trajectoire délinquante la motivation se renforce si la sanction apparaît tardivement.

Il y a aussi d'autres réponses que l'incarcération qui reste encore la référence et la solution la plus communément admise et reconnue par la société. Elles doivent être acceptées comme des sanctions à part entière que cela soit

(9) Les facteurs de la délinquance des jeunes, Sébastien Roché

des aménagements de peines ou le bracelet électronique. Cette nouvelle perspective nécessite des moyens supplémentaires.

## Cohérence et incohérence liées aux engagements européens

Les normes internationales précédemment décrites[10] ne devraient pas, en théorie, remettre en cause la cohérence de l'action respective des forces de police et des magistrats : le Conseil constitutionnel doit garantir la conformité des lois et règlements aux engagements internationaux de la France.

Toutefois, des décisions récentes fragilisent la cohérence d'ensemble entre police et justice.

### *La refonte imposée du Code de procédure pénale et du système judiciaire*

Une double évolution jurisprudentielle[11] impose à court terme de modifier le code de procédure pénale.

CONCERNANT LA VENUE DES AVOCATS PENDANT LA PHASE DE L'ENQUÊTE, LE RISQUE SEMBLE GRAND QUE LA PRÉSENCE DE L'AVOCAT, PAR MESURE PRIVATIVE DE LIBERTÉ, MODIFIE L'ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS DES « MIS EN CAUSE » ET LES POUVOIRS DES POLICIERS POUR OBTENIR LA MANIFESTATION DE LA VÉRITÉ. DANS D'AUTRES PAYS, NOTAMMENT ANGLO-SAXONS, L'AVOCAT INTERVIENT DÈS LE DÉBUT DE LA GARDE À VUE SANS QUE CELA NUISE À L'EFFICACITÉ DE LA POLICE. MAIS CETTE DISPOSITION S'INSCRIT DANS UN SYSTÈME GLOBAL ET COHÉRENT DONT LA LOGIQUE N'EST PAS CELLE DU SYSTÈME FRANÇAIS.

#### *La réforme du régime de la garde à vue*

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a jugé en 2010 que les dispositions concernant la garde à vue n'instituaient pas de garanties suffisantes en précisant que « *la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ne peut plus être regardée comme équilibrée* ». Cette décision oblige les pouvoirs publics à modifier les règles de la garde à vue avec comme date limite le 1er juillet 2011.

Il convient de préciser que le 15 avril 2011, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a décidé que la garde à vue française n'était pas conforme au droit européen et a donc imposé immédiatement le droit au silence et la présence de l'avocat lors des auditions.

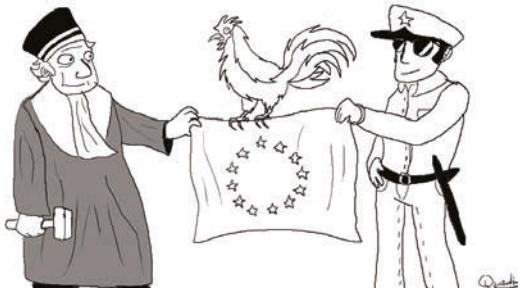
La réforme nécessaire de la garde à vue est caractéristique des incohérences qui menacent le système judiciaire et policier français.

Certains policiers protestent contre la venue des avocats pendant la phase de l'enquête. En effet, le risque semble grand que la présence de l'avocat, par mesure privative de liberté, modifie l'équilibre entre les droits des « mis en cause » et les pouvoirs des policiers pour obtenir la manifestation de la vérité. Dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, l'avocat intervient dès le début de la garde à vue sans que cela nuise à l'efficacité de la police. Mais cette disposition s'inscrit dans un système global et cohérent dont la logique n'est pas celle du système français.

Il est étonnant de voir que la réponse donnée par le législateur à cette question – la loi du 14 avril 2011 – ne résout que très partiellement la question. Cette loi ne fait que prévoir le « droit au silence » du gardé à vue et l'assistance de l'avocat. Ces droits ne sont reconnus que de manière très limitée, ce qui garantit de nouvelles contestations par la défense et sans doute de nouvelle condamnation par la Cour européenne sur le fondement des concepts de procès équitable et d'égalité des armes.

(10) Cf. partie A du rapport.
(11) Article détaillé en annexe.

Loin de tirer les conséquences des arrêts de la Cour européenne, qui tolèrent que la présentation à « un magistrat indépendant » se fasse dans un délai de 4 jours, cette loi prévoit toujours une prolongation à la 24e heure par le parquet. La Cour européenne ne reconnaît pas au parquet à la française un statut de « magistrat indépendant » permettant qu'il prolonge une garde à vue, alors que le juge de la liberté et de la détention a indiscutablement ce statut.



Cette nouvelle loi ne fait donc qu'ajouter ou maintenir des contraintes qui ne sont pas nécessaires au regard de la convention européenne, sans pour autant tenir compte de celles qui le sont, cumulant ainsi les difficultés des deux systèmes.

À titre de comparaison, les policiers anglais gèrent, sans rendre compte à un juge, les actes réalisés pendant les 48 premières heures de garde à vue alors qu'en France, le policier est contraint de rendre compte systématiquement au parquet de ses agissements.

### *La remise en question du procureur en tant qu'autorité judiciaire*

Conformément à l'article 5-3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), toute personne arrêtée ou détenue doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure.

Dans la lignée de l'arrêt de grande chambre Medvedyev c/ France[12] , « *le magistrat doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public* », l'arrêt Moulin c/ France[13] énonce clairement que, du fait de leur statut, les membres du ministère public en France ne remplissent pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif, qui selon une jurisprudence constante, compte, au même titre que l'impartialité, parmi les garanties inhérentes à la notion autonome de magistrat au sens de l'article 5-3.

Après la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation vient à son tour de pointer du doigt le problème de la non-indépendance des procureurs en soulignant, dans plusieurs décisions concernant la garde à vue ou la détention provisoire, que les procureurs ne pouvaient pas être considérés comme « autorités judiciaires indépendantes», selon les normes européennes.

Ainsi, la chambre criminelle de la Cour de cassation reprend le raisonnement de la CEDH et énonce dans son arrêt du 15 décembre 2010 : « Attendu que, si c'est à tort *que la chambre de l'instruction a retenu que le ministère public est une autorité judiciaire au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte et qu'il est partie poursuivante* (...) ».

Dans ces conditions, le magistrat du parquet, bien qu'il soit une autorité judiciaire au sens de l'article 66 de la Constitution[14], n'est pas un magistrat au sens de la CESDH.

Or, il est un acteur essentiel de la cohérence police/justice puisqu'il dirige l'action de la police et met en œuvre une politique pénale nationale. Les risques encourus en l'absence de prise en compte de ces évolutions jurisprudentielles sont sérieux : condamnation de la France et annulation de décisions prises à l'appui de procédures dirigées par le procureur suite à un recours de particulier ou à un renvoi aux juridictions internationales par un juge national. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion de rappeler que la question prioritaire de constitutionnalité ne saurait retirer la faculté, pour un juge, de lui renvoyer une loi pour examen de conformité au droit communautaire quand bien même cette loi aurait été déclarée conforme aux engagements de la France par le Conseil constitutionnel ou quand bien même le Conseil constitutionnel serait saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité ; ainsi le juge peut suspendre tout effet d'une loi incompatible avec

(12) 29 mars 2010.
(13) 23 novembre 2010.
(14) Décision du Conseil constitutionnel du 29.08.2002.

le droit de l'Union. Cette instabilité rend nécessaire une révision des conditions de nomination des magistrats du parquet et de la Constitution.

### *La remise en cause globale de l'architecture du système judiciaire*

La question de la garde à vue, partiellement réglée par la loi du 14 avril 2011 qui tient compte, a minima, de la jurisprudence européenne en ce qui concerne les droits de la défense, pourrait n'être qu'un épiphénomène et les prémices d'une remise en question beaucoup plus profonde de l'architecture judiciaire française.

Au travers des normes européennes telles qu'interprétées par la jurisprudence de la CJUE et de la CDEH dont la France doit tenir compte, des concepts juridiques inconnus jusqu'alors de notre droit s'imposent et relèvent largement d'un principe accusatoire. Par exemple, le statut que l'Europe donne au parquet français qu'il qualifie « d'autorité poursuivante » qui impose son indépendance par rapport aux parties au procès. Le parquet ne peut pas, puisqu'il va poursuivre, détenir de pouvoirs trop importants contre le mis en cause en vertu du principe fondamental d'égalité des armes et ne peut porter atteinte à la liberté du suspect. Seul un juge qualifié « d'impartial » peut détenir ces pouvoirs et les exercer après un débat contradictoire ou dans le secret de son cabinet.

Les concepts de « partie poursuivante » de droit à ne pas s'auto-incriminer, de droit au silence, d'égalité des armes sont des principes de procédures accusatoires où « la partie poursuivante » est une partie comme les autres, ne représente pas la société et n'exerce pas une mission régalienne.

Les risques encourus en l'absence de prise en compte de ces évolutions jurisprudentielles sont sérieux : condamnation de la France et annulation de décisions prises.

C'est là une remise en question non seulement du statut du parquet mais, au-delà, de sa place dans l'architecture judiciaire française. Or, les évolutions de ces quinze dernières années, facteurs de cohérence police-justice et ayant permis à l'institution judiciaire de faire face à l'augmentation de son activité sans sombrer, reposent essentiellement sur la multiplication des tâches déléguées au parquet qui est aujourd'hui le garant de l'efficacité de la réponse judiciaire.

Aujourd'hui, le parquet se trouve être : « partie à l'enquête » car il dirige la police judiciaire ; « juge » lorsqu'il met en œuvre les alternatives aux poursuites ; « partie poursuivante » lorsqu'il engage des poursuites, « responsable de l'exécution des peines » et même de la prévention de la délinquance. De fait, plus de 60 % de la réponse judiciaire repose aujourd'hui sur des mécanismes simplifiés fondés sur un « consensualisme » très proche d'une procédure accusatoire. En outre, les arrêts de la Cour de cassation du 15 avril, sous la pression des engagements européens souscrits par la France, entraînent un peu plus notre système vers un fonctionnement de type « common law ».

Dans cette perspective l'alternative est la suivante : revoir le Code de procédure pénale *a minima*, au risque de fragiliser la cohérence d'ensemble de notre système, ou bien s'engager dans une évolution plus globale du système judiciaire qui pourrait conduire la France à s'aligner sur le système anglo-saxon à défaut d'inventer une 3e voie.

## *L'élargissement du pouvoir d'appréciation du juge : un facteur potentiel d'incohérence entre action policière et action judiciaire*

La hiérarchie des normes impose au juge national de prendre en compte les jurisprudences de la CEDH et de la CJUE pour lesquelles prévaut la protection de la liberté individuelle sur le droit à la sûreté. Cette vision est d'ailleurs partagée par le Parlement européen qui, via le processus de codécision, va chercher à la faire prévaloir dans le cadre de son pouvoir législatif en matière de justice et de sécurité intérieure. En outre, s'agissant de l'Union européenne, la charte opère une distinction entre les droits qui doivent être respectés, et les principes, qui ne peuvent qu'être invoqués ; mais elle laisse en pratique au juge le soin d'apprécier la portée (droits ou principes) de certaines de ses dispositions. En tout état de cause, l'explosion de la jurisprudence internationale confère au juge une plus grande marge individuelle d'interprétation et de choix au cas par cas, entre le droit à la sûreté et la protection des autres libertés individuelles.

### *Le contrôle par le juge de l'activité de police judiciaire*

La jurisprudence internationale multiplie les risques d'incohérence.

L'évolution du principe de non-discrimination vers la garantie d'une égalité matérielle : dans un arrêt du 16 mars 2010, la CEDH consolide la protection conventionnelle accordée aux minorités et condamne des mesures qui, sans viser spécifiquement un groupe, le touchent de manière disproportionnée. Il s'agissait en l'espèce du placement d'enfants « roms » dans des classes spéciales au motif

de leurs connaissances linguistiques insuffisantes ; la mesure a été jugée illégale. À l'appui de cette jurisprudence, le juge est susceptible de remettre en cause des mesures de police qui porteraient de manière disproportionnée sur un groupe spécifique.

Les arrêts rendus par la CEDH accentuent ainsi la pression sur les juges nationaux, tenus de se conformer à la jurisprudence de cette juridiction tout comme à celle de la CJUE. À ce titre, ils sont susceptibles d'aller à l'encontre de la recherche de cohérence entre actions policière et judiciaire, et d'impacter la mise en œuvre de la politique pénale sur l'ensemble du territoire. C'est une obligation qui découle du choix politique qui a été fait par la France de ratifier la CEDH puis de l'intégrer dans notre hiérarchie des normes.

### *Le contrôle par le juge de l'activité de police administrative*

La partie « administrative » de l'action de l'État est impactée au quotidien par les dispositions des textes internationaux. Rappelons que l'action administrative doit s'entendre comme une activité d'intérêt général prise en charge par les gouvernants, s'exerçant sous leur contrôle et régie, en partie au moins, par des règles exorbitantes du droit commun. Cette action porte traditionnellement sur l'organisation des services publics et sur la notion d'ordre public (police administrative). Les mesures de police administrative qui consistent à imposer des limitations aux libertés publiques dans le but de maintenir ou rétablir l'ordre public sont, pour l'essentiel, soumises au contrôle du juge administratif, le juge judiciaire n'intervenant qu'en présence d'une emprise[15] ou d'une voie de fait[16]. Dans le cadre de ce contentieux administratif, le juge doit intégrer les normes internationales au risque d'apparaître incohérent avec l'action policière.

Ce risque d'incohérence est susceptible de s'accentuer à l'avenir compte tenu des évolutions jurisprudentielles de la CEDH et la CJUE.

Notre système judiciaire est en train de basculer inexorablement vers une conception anglo-saxonne : plus on tardera à l'admettre, plus on rencontrera de difficultés. Pour partie, la loi nationale, notamment le code de procédure pénale, est contraire au droit international telle que la jurisprudence internationale le définit : elle doit être changée rapidement et un choix devra être fait entre une évolution a minima qui déséquilibrerait les pouvoirs, ou au contraire une réforme globale.

L'abondance de jurisprudence et de normes aboutit à une perte de repères pour l'ensemble des acteurs et à une accentuation des tensions entre police et justice. Ce constat vaut pendant une période donnée à chaque fois qu'une nouvelle disposition législative est prise et dans l'attente des décisions des juridictions supérieures permettant d'unifier le droit. Au fil du temps, la jurisprudence de la CEDH va unifier les pratiques et donner des repères aux magistrats nationaux. Mais cette évolution peut être longue ; dans l'attente de principes clairs compris et appliqués par tous, il y a une réelle insécurité pour les professionnels.

Avec les arrêts de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 15 avril 2011 portant sur le régime de la garde à vue, inspirés par la jurisprudence de la CEDH, le système français a basculé dans un système de « common-law » d'inspiration anglo-saxonne.

Jusque-là, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait constaté la non-conformité des gardes à vue au regard du droit européen, mais avait estimé que, pour des raisons de « sécurité juridique », l'annulation de ces mesures ne pouvait être prononcée avant le 1er juillet 2011. Les arrêts de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 15 avril annulent des gardes à vue comme étant non conformes au droit européen, sans différer l'effet de sa décision.

Si le rôle de la Cour de cassation est d'unifier l'interprétation du droit, mission indispensable, il est peu concevable qu'une jurisprudence puisse modifier le droit positif et devenir supérieur à lui, ce qui est contraire à la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et à la tradition française de droit écrit. C'est pourtant ce qui arrive aujourd'hui,

(15) (CE 19 mars 1962 Halte-Devaux).
(16) (CA Paris 6 mai 2008 Commune d'Epinay s/seine c/ SCI Milpau).

faute d'avoir eu une attitude prospective et proactive en ce qui concerne les engagements internationaux de la France.

### *La justice française : « le parent pauvre » de l'Europe*

L'impact important du droit européen sur la procédure pénale française se renforcera dans les années à venir obligeant à des réformes fondamentales. Si les systèmes judiciaires européens ne sont pas comparables, ils sont tenus d'avoir des principes fondamentaux communs ; cependant, le retard pris par la France pour s'engager dans une réflexion prospective imposée par la jurisprudence de la Cour européenne est important.

Les travaux de comparaison des systèmes judiciaires européens de la « Commission européenne pour l'efficacité de la justice » (CEPEJ) prennent alors tout leur sens. Leur lecture démontre le décalage de prise en compte de la justice en France par rapport aux autres pays d'Europe, avec lesquels sa situation juridique, économique et démographique est comparable.

L'analyse du pourcentage du PIB par habitant dévolu à la justice (critère objectif et permettant une comparaison pertinente) s'avère éloquente. La comparaison du nombre de juges et de procureurs par habitant l'est aussi. Dans une perspective d'intégration forte des systèmes judiciaires, cette réalité est inquiétante.

## Cohérences et incohérences « sociétales »

Comme indiqué précédemment, les aspirations du citoyen-consommateur sont contradictoires et sa connaissance des institutions reste très sommaire, si ce n'est déformée.

### *Deux acteurs trop souvent oubliés : la victime et le citoyen*

Les efforts entrepris depuis quelques années par la police et la justice pour mieux accueillir et informer les victimes ne sont pas négligeables. L'émergence d'un droit des victimes exige du système police et justice toujours plus de réactivité et de réponse dans l'urgence. La prise en charge par des personnels non policiers, comme les psychologues ou les travailleurs sociaux, est une initiative positive.

La place de la victime dans le procès pénal est mieux définie, mais le citoyen méconnaît le fonctionnement de sa police et de sa justice. À l'exception du procès d'assises, il n'était, jusqu'à présent, pas associé aux rendus de la justice. La justice ne rend aucun compte « au peuple français » au nom duquel les décisions sont prononcées. Néanmoins, le président de la République a récemment souhaité le bouleversement de l'architecture du procès pénal en matière correctionnelle en instaurant la présence de jurés populaires. Dans ce registre, des évolutions importantes ont eu lieu avec le développement important de l'accès au droit, de l'aide juridictionnelle et des associations d'aide aux victimes que l'on trouve de l'enquête de police au jugement. Ces dispositifs sont financés par des subventions de l'État, fonds interministériel de prévention de la délinquance, politique de la ville et frais de justice et trop souvent mis en œuvre par des associations publiques et privées dont le fonctionnement et les résultats ne sont pas assez contrôlés.

Le statut juridique de la victime évolue depuis ces dernières années vers une reconnaissance de nombreux droits. Dans ce domaine, d'importantes évolutions vont être imposées par la Cour européenne de justice, notamment sur le fondement du droit à un procès équitable et au principe de l'égalité des armes qui s'appliquent autant à l'auteur qu'à la victime. Le développement de ces actions en faveur des victimes est source de cohérence avec les attentes de nos concitoyens puisqu'elles permettent de mieux associer et accompagner les victimes. Mais il est source d'incohérence car les sources de financement sont multiples et variées rendant délicate l'évaluation, la cohérence et l'efficacité des mesures mises en place.

Les incohérences du citoyen consommateur et des comportements sociétaux appellent des réponses nouvelles.

Le citoyen entend « consommer » le service public. Une perte d'adhésion aux valeurs collectives et aux repères est souvent constatée : sentiment d'injustice ou de coexistence de deux justices, l'une pour ceux qui ont le pouvoir et l'autre pour ceux qui ne l'ont pas.

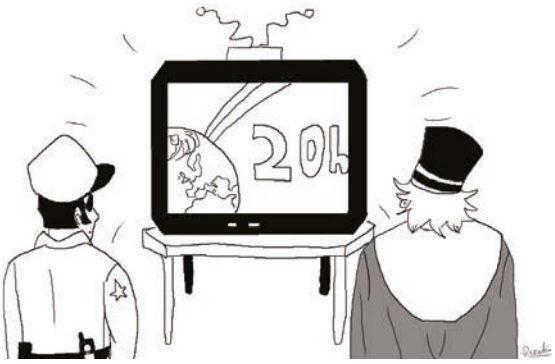
Face à des dérives comportementales touchant tous les âges, la police est de plus en plus confrontée à ceux qui réclament une réponse adaptée située entre la prévention et la répression. Pour y répondre, la police et la gendarmerie développent des dispositifs de médiation ou de régulations en partenariat avec les acteurs spécialisés : les éducateurs, les travailleurs sociaux et la protection judiciaire de la jeunesse. Ces initiatives, qui se situent en amont de la réponse pénale, rendent cohérent le continuum « prévention – régulation – répression ». L'adhésion des

magistrats à cette démarche n'est toutefois pas acquise, en particulier pour les magistrats du parquet qui pourraient y voir une forme de concurrence de la part de la police. Une approche cohérente et concertée des acteurs est nécessaire, voire obligatoire.

## « La judiciarisation » de la société

La tendance à la judiciarisation de la société est de plus en plus marquée. Le doyen Jean Carbonnier parlait « d'intoxication juridique » à propos de l'inflation législative qui réglemente de plus en plus les comportements sociaux. Par ailleurs, le recours à des instances juridictionnelles pour le traitement de questions ou de difficultés qui, naguère encore, y échappaient presque totalement, est de plus en plus systématique. C'est la société dans son ensemble qui est confrontée à cet envahissement par le procès ou, ce qui revient au même, par la menace de procès. Les services de police et de justice en subissent les conséquences, ils sont engorgés et la part de leur activité consacrée à la lutte contre la délinquance diminue.

## Le citoyen et la sécurité




Le rapport de la société à la sécurité évolue progressivement pour devenir individualisé grâce au développement des moyens d'information en temps réel et accessibles à tous. La sécurité entre dans « l'intimité citoyenne ». Chaque individu, confronté quotidiennement sur son écran d'ordinateur à une profusion d'informations sur le phénomène criminel est mis en situation de participer davantage au débat sécuritaire et de porter un jugement sur l'action de l'État.

La sécurité, « première des libertés », est devenue un enjeu majeur en raison de la multiplication exponentielle des crimes et délits ces dernières années et de la progression du sentiment d'insécurité.

L'émergence et la récurrence des faits de violence s'observent d'abord à l'échelle du citoyen. L'insécurité touche toutes les couches de la population et transcende les générations. L'insécurité ne préserve aucun territoire, même les zones rurales ne sont pas épargnées. Les citoyens sont préoccupés par les formes multiples de violences et la progression de trafics divers qui favorisent l'émergence d'une économie souterraine sous le contrôle de bandes rivales.

## Les médias

C'est dans ce contexte général qu'interviennent les médias, devenus acteurs à part entière, non pas de ces phénomènes mais de leurs impacts sur la société. Leur présentation particulière des faits, voire leur « récupération », oriente les débats, les choix politiques et conduit même à modifier la législation. Sur le traitement médiatique de la sécurité, Éric Macé, dans *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, estime que, depuis les années 1990, seule la presse nationale quotidienne est encore une presse d'opinion éditoriale, explicite, dans laquelle les journalistes bénéficient d'une marge d'autonomie rédactionnelle, tandis que l'ensemble de la presse quotidienne régionale et audiovisuelle reste une presse grand public. Il n'y a donc pas d'un côté des faits de sécurité ou d'insécurité (qui seraient objectifs) et de l'autre leur interprétation médiatique. L'analyse du traitement médiatique des questions de sécurité et d'insécurité en France depuis les années 1990 est en réalité l'analyse des formes d'accompagnement médiatique des variations du débat politique sur cette même question. « D'une façon générale les acteurs tentent d'instrumentaliser les médias et les journalistes afin qu'ils traduisent en – information – l'illustration de leur point de vue. » [Moloch, Lester, 1996]. Et ceci de manière principale, soit en constituant des faits en événements en se constituant en sources d'informateurs (et d'interprétation) auprès des journalistes (par exemple en publiant des chiffres sur la délinquance), soit en créant directement des événements afin d'attirer l'attention des journalistes pour qu'ils en fassent des informations et en relaient les interprétations (par exemple en organisant une manifestation contre l'insécurité). « Plus un acteur a de pouvoir politique, institutionnel, économique et plus il est à même de mettre en œuvre des stratégies de communication favorables à ses intérêts ou à ses représentations, tandis que les autres ont à faire valoir leur légitimité même à exprimer un point de vue » (Schlesinger-1992).

La plupart des médias occupent une place croissante dans notre société avec la multiplication des capteurs d'information et la démultiplication des moyens de diffusion. L'importance et l'impact pris par les réseaux sociaux ont profondément modifié la circulation des informations. Les nouvelles technologies permettent une circulation en temps réel et une profusion de l'information, mais qui ont pour conséquences le manque de fiabilité, la difficile hiérarchisation et l'absence d'une réelle vérification des faits.

Malgré un constat réel d'incohérence, les médias peuvent aussi se montrer facteurs d'une certaine cohérence, car ils mettent en valeur auprès du public l'action de la police et de la justice et ils apparaissent naturellement comme un contre-pouvoir aux abus qu'un système de gouvernance peut générer. Toute société a besoin d'un contre-pouvoir pour limiter ses excès. Au nom de la sécurité, par exemple, peuvent être votées et appliquées des lois qui limitent considérablement les libertés individuelles, voire qui violent l'intimité des personnes. Le débat récent sur la vidéoprotection de l'espace public internet est un exemple qui peut être cité.

Les sociétés modernes ont toujours besoin de montrer que la justice passe afin d'apaiser les souffrances des victimes et calmer une opinion publique révoltée. La médiatisation des interpellations, d'un procès et d'un jugement contribue à rassurer le citoyen sur le fonctionnement de son système pénal et dissuade les candidats à la transgression de la loi.

Relativement protégés, les médias placent sous leur surveillance les systèmes politiques et leurs mœurs grâce à des moyens d'investigation et des réseaux de renseignement performants. L'action de police et de justice, missions régaliennes s'il en est, n'échappent pas à cette curiosité qui fait soupçonner, souvent à tort heureusement, l'abus ou le dysfonctionnement.

Enfin, toute institution a besoin d'un regard extérieur pour se perfectionner et évoluer en reconnaissant ses défauts ■

## *Composition du Groupe de Diagnostic Stratégique 6*

### *Présidente du GDS 6*

Danièle LUCCIONI, *vice-présidente du Conseil Economique, Social et Environnemental de la Région d'Ile-de-France*

### *Vice-présidents du GDS 6*

Eric BEROT, *commissaire divisionnaire, officier de liaison au ministère de la Justice et des Libertés*

Thomas MICHAUD, *magistrat, procureur de la République de Moulin (03).*

### *Rapporteur du GDS 6*

Philippe TIRELOQUE, *commissaire divisionnaire, chef du district et commissaire central de Meaux*

### *Membres du GDS 6*

Yacine ABDAT, *directeur de service déconcentré, établissement éducatif et d'insertion de Perpignan, direction de la protection judiciaire de la jeunesse à Perpignan (66)*

Bruno BOUCHEZ, *directeur des services adjoint à l'université de Reims (51)*

Catalin CHIRIAC, *commandant de police, attaché des affaires intérieures, ambassade de Roumanie en France*

Jérôme COSTE, *lieutenant-colonel, directeur du service départemental d'incendie et de secours du Jura*

Eric DARRAS, *colonel, auditeur du CHEMI*

Thierry DUCHESNE, *commissaire en chef de la Marine, chef du bureau "actions de l'Etat en mer", état-major de la Marine nationale*

Patrick EVEN, *commissaire divisionnaire, directeur adjoint des opérations et de la prévention, police grand-ducale du Luxembourg*

Catherine FERRIER, *inspectrice générale de l'administration, auditrice du CHEMI*

Xavier GENCE, *directeur administratif et financier, société CIVIPOL CONSEIL*

Philippe HENRY, *colonel, adjoint au sous-directeur des opérations et de l'emploi, direction générale de la gendarmerie nationale*

Samir KAMIRI, *chef de service de police municipale, directeur du pôle tranquillité publique, mairie de Sevran (93)*

Brigitte LAFOURCADE, *commissaire divisionnaire, auditrice du CHEMI*

Lionel LECLAIR, *inspecteur principal des douanes, adjoint au chef de service national de douane judiciaire*

Alain LECLERE, *responsable sûreté-défense, grand port maritime du Havre (76), pôle sûreté-défense*

Eric-Pierre MOLOWA, *colonel, auditeur du CHEMI*

François SEPTOURS, *commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur, direction centrale du renseignement intérieur*

# Double meurtre au quai des Orfèvres (1665) : justice et police dans la balance du Roi Soleil

Charles DIAZ

Il y a trois cent cinquante ans, à l'été 1665, un double crime est commis en pleine journée, au cœur de Paris, dans un hôtel particulier du quai des Orfèvres. Le lieutenant criminel Tardieu, l'un des plus hauts magistrats de la capitale, et son épouse Marie tombent sous les coups de deux malandrins. L'événement provoque l'émoi, l'inquiétude et la colère d'une population parisienne lasse de l'insécurité et de l'insalubrité qui rongent sa ville. Deux ans plus tard, le 15 mars 1667, à la suite des séances d'un Conseil de police présidé par le Chancelier Séguier, un édit du roi Louis XIV partage les fonctions de police et de justice « *souvent incompatibles et d'une trop grande étendue pour être bien exercées par un seul officier dans Paris* ». Confiant pour la première fois à un lieutenant de police (l'exemplaire La Reynie initie l'office) le soin d'assurer la tranquillité, la salubrité et l'ordre dans la ville, cet édit royal est l'acte de naissance d'une police qui doit maintenant trouver ses marques et se construire dans le mille-feuille séculaire des juridictions et du droit.

## D'humeur carnassière

C'est sous un ciel gris que l'île de la Cité se prépare à la fête en ce matin du lundi 24 août 1665, jour de la Saint-Barthélemy. « *Bellement vêtus* », les habitants du quartier affluent vers l'église qui fait face au Palais[1] (l'une des douze églises que compte alors le cœur de Paris) pour y célébrer non pas le sinistre massacre de 1572, mais l'apôtre martyr Barthélemy, le patron des bouchers, des tanneurs et des relieurs auquel l'endroit est consacré. On se presse, on se bouscule. Pas un paroissien du cru ne manquerait l'office, ni les réjouissances à venir.

Près du pont Saint-Michel qu'ils viennent de franchir, deux jeunes hommes, l'épée au côté, font peu cas de l'ambiance générale. À

(1) Située entre le cul-de-sac Saint-Barthélemy et la rue du même nom, à l'emplacement de l'actuelle caserne de la Cité, l'église Saint-Barthélemy sera détruite en 1791.

**Charles DIAZ**

Contrôleur général de la Police nationale et historien, vice-président de la Société française d'histoire de la police (http://www.sfhp.fr). Derniers ouvrages parus : *La nouvelle épopée des brigades du Tigre* (2010) et *Histoire du 36 quai des Orfèvres illustrée* (2011), en collaboration avec Claude Cancès, aux éditions Jacob-Duvernet.

Colbert présentant à Louis XIV les membres de l'Académie royale des Sciences en 1667 (détail), par Henri Testelin, Musée de Versailles.

contre-courant de la foule, ils remontent à pas lents le quai des Orfèvres en direction du Pont-Neuf. Ce sont deux frères, René et François Touchet, âgés respectivement de vingt-quatre et vingt-et-un ans, et ils sont aux abois[2]. Prêts à tout, « *d'humeur carnassière* », écrira après coup un chroniqueur de l'époque[3].

L'aîné présente plutôt bien avec sa taille haute et mince, sa chevelure brune et abondante, sa mine conciliante. Tout le contraire de son cadet François qu'une maladie a laissé presque chauve et dont le regard torve met mal à l'aise.

Ils se disent « *natifs d'Angers* » mais viennent de Niafles, un petit village de l'actuel département de la Mayenne, qu'ils ont quitté l'un après l'autre, voilà quelques mois, pour s'en venir faire fortune dans la capitale. Le pécule de départ fourni par la famille a vite fondu. Paris coûte cher, déjà au XVII[e] siècle. L'été venu, il ne leur reste plus que des dettes, une vilaine mansarde, un grossier manteau de drap gris et la faim à partager.

Les deux frères pourraient chercher une place, ils ont bonne éducation, François a même acquis des bribes de droit chez un avocat. Mais c'est une tout autre voie qu'ils choisissent : le travail de nuit. « *Rends la bourse ! Si tu parles, tu es mort !* » Un soir de juin 1665, sous la menace de leurs épées et d'un pistolet, les Touchet dévalisent le clerc Noël David au coin de la rue des Petits-Augustins. Ils font main basse sur une douzaine d'écus et une montre à boîtier d'argent. De quoi tenir quelques jours. Le 13 août, les voilà repartis en chasse. À la nuit tombée, ils s'en prennent à deux passants qui rentrent chez eux quai Malaquais. L'une de leurs proies, Pierre Coulon, maître d'hôtel, parvient à prendre la fuite en dépit du coup de pistolet qui troue son manteau et lui abîme la jambe. L'autre, un sieur Grassy, secrétaire, leur remet docilement les soixante-quinze livres de sa bourse.

René et François Touchet ont maintenant rejoint la cohorte des détrousseurs de tous poils qui pullulent dans la capitale. Mais eux ont de l'ambition, rêvent déjà d'un

(2) Ces détails et ceux qui suivent concernant les faits criminels, leurs auteurs et le déroulement de l'instruction sont tirés pour l'essentiel des pièces conservées par les Archives nationales : X2A 341 (Parlement criminel, arrêts, 27 août 1665), X2B 1266 (Parlement criminel, minutes d'instruction, février – août 1665), Y 208 (Châtelet de Paris, registres des insinuations, année 1665), Y 10 547 (Châtelet de Paris, Chambre criminelle).

(3) Lettre en vers du 30 août 1665 de La Gravette de Mayolas.

« gros coup ». Ils s'apprêtent à le faire en cette matinée du 24 août quand sonnent les onze heures à la belle horloge du Palais.

## Mortelle randonnée

La cible des frères Touchet est une grande maison située à l'angle du quai des Orfèvres et de la rue du Harlay. Avec « *ses vitres sales derrière un balcon rouillé*[4] », elle ne paie pas de mine. C'est pourtant là que demeure l'un des plus éminents magistrats de la ville, Jacques Tardieu, le lieutenant criminel du Châtelet de Paris. À soixante-douze ans, le savant et sévère robin continue de remplir sa charge acquise en 1635. On le dit riche, très riche même. Et très pingre, comme son épouse Marie Feurier, fille d'un théologien et pasteur de l'église de Nîmes. La ladrerie du couple est proverbiale, férocement moquée par nombre de contemporains, à commencer par Boileau. Elle ne va pas être sans conséquences.

Le lieutenant criminel Jacques Tardieu (vers 1650), portrait par Robert Nanteuil, The Fitzwilliam Museum, Cambridge.

La « *misérable femme* » du lieutenant criminel « *était si énormément avare* » notera dans une de ses lettres le satirique (et médecin du Collège royal) Guy Patin, « *qu'elle n'avait ni valet, ni cocher, ni servante. Elle aimait mieux se servir elle-même pour épargner son pain*[5] ». D'un caractère difficile, le couple vit reclus, fermé au voisinage. Une aubaine que les frères Touchet, bien renseignés, ne veulent pas laisser passer.

Ils frappent maintenant des coups de heurtoir à la porte d'entrée. À peine s'entrouvre-t-elle que déjà les deux hommes ont forcé le passage, refermé derrière eux. Les voilà seuls face à Marie Tardieu que leur attitude épouvante. Ils essaient de la calmer, disent être des « *gentilshommes dépourvus, en nécessité* » qu'un prêt de cinquante pistoles tirerait d'embarras. Rien n'y fait. La dame refuse de les écouter et les pousse vers la sortie. Ils résistent, elle hurle : « *Au meurtre ! À l'aide !* » Le plus jeune de ses agresseurs lui applique alors un pistolet au milieu du front et tire.

François a encore l'arme à la main quand un « *grand vieillard sec* » fait son apparition dans la pièce. C'est Jacques Tardieu et il reste figé, « égaré », en découvrant la scène. Puis, d'un mouvement brusque, il se précipite sur les deux inconnus qui le transpercent illico de seize coups d'épée. Deux cadavres gisent maintenant côte à côte dans le vestibule, au milieu de « *deux larges mares de sang et de débris d'os* ».

Les tueurs ne pensent plus qu'à fuir, mais une surprise de taille les attend. La porte d'entrée est munie d'un système de fermeture « *à secret* ». Impossible de l'ouvrir sans en connaître le mécanisme. Les voilà pris au piège, d'autant qu'à l'extérieur un groupe s'est formé et de plus en plus de voix se font entendre.

René et François cherchent une autre issue, se séparent. L'aîné file vers la cave et s'y terre. Le cadet, plus en jambes, grimpe sur le toit et tente d'atteindre un immeuble voisin. En bas, la foule a grossi et gronde après avoir découvert le double crime. Soudain, on entend un cri. François vient d'être repéré derrière une cheminée. Un soldat au régiment des gardes, Jacques Desbourneaux, dit « l'Espérance », monte le capturer et y parvient après un « *bref échange d'horions* ». Un peu plus tard, c'est au tour de René d'être débusqué au sous-sol et conduit, comme son frère, dans une geôle de la toute proche Conciergerie. Leur sort va être rapidement scellé.

## Un crime de lèse-majesté

Dès le 24 août, l'appareil judiciaire tourne à plein régime, à la fois pour rassurer une population que la mort des époux Tardieu, commise en plein jour dans le quartier même du Palais, a profondément choquée, mais aussi pour punir sans tarder le meurtre d'un personnage de l'importance (sociale et symbolique) du lieutenant criminel de Paris. L'acte est d'ailleurs considéré comme un crime de lèse-majesté, car entrent dans cette catégorie non seulement tout attentat contre le roi, mais aussi « *toutes les atteintes à la sûreté et à la stabilité de l'État et des institutions* ». Et, puisque c'est un crime de lèse-majesté (même de second degré), le Parlement de Paris est seul compétent pour instruire et juger l'affaire.

En quelques heures, le procureur général a requis l'ouverture d'une information, les héritiers des Tardieu se sont empressés de déposer plainte contre les meurtriers (sans quoi ils se verraient privés de la succession), la constatation matérielle des faits est enregistrée et l'on a déjà procédé (le conseiller Servin s'en est chargé) au premier interrogatoire des détenus. Sans avocats, comme le veut une ordonnance de François Ier datant de 1539 qui

(4) Lebigre (A.), 1991, *Les dangers de Paris au XVIIe siècle*, Paris, Bibliothèque Albin Michel de l'Histoire.
(5) Lettre du 16 septembre 1665 citée par J-B Champagnac, 1833, *Chronique du crime et de l'innocence*, Paris, Librairie Ménard, tome 2.

exige que l'accusé réponde « *par sa bouche* » et sans « *le conseil d'aucunes personnes* ».

Les deux frères, écroués sous des noms différents (La Touche pour l'un, Touché pour l'autre), ont joué chacun leur partie. Sans regrets d'aucune sorte. René a expliqué être venu avec son cadet quêter chez les Tardieu qui se sont emportés, que le coup de feu tiré par François a été un accident et les coups d'épée la seule réaction possible à la violence du magistrat défunt. François, lui, nie tout en bloc. Il dit ne pas connaître l'autre accusé, être monté sur le toit pour attraper un complice que désignait la clameur publique. Il y a méprise en ce qui le concerne, c'est sûr.

Comme le prévoit la procédure, les deux hommes sont ensuite conduits devant les cadavres de leurs victimes. On croyait autrefois que lors de cette « *représentation* » morbide les corps meurtris se remettaient à saigner en présence des coupables. On continue de la pratiquer, ne serait-ce que pour tenter de déstabiliser les suspects. Peine perdue avec les Touchet.

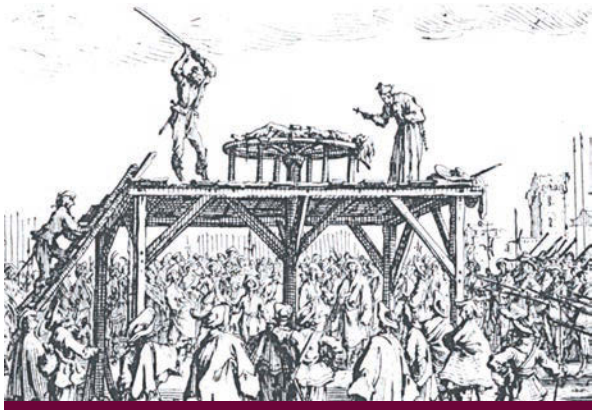
Le système de défense adopté par les détenus vole néanmoins en éclats tout au long des journées du 25 et 26 août. La description des blessures infligées, l'audition des témoins présents à chacune des arrestations, la comparution des voisins (et créanciers) des frères Touchet, celle plus inattendue, mais d'un poids terrible, des passants qu'ils ont dévalisés dans les semaines précédentes ; tout se conjugue pour noircir leur avenir.

Le jeudi 27 août, un peu avant midi, une douzaine de conseillers au Parlement sont réunis dans la tristement célèbre chambre de la Tournelle. C'est eux qui vont juger. Sur dossier et à huis clos.

Après examen de la procédure, ils appellent en séance les frères Touchet. On leur a épargné la torture, n'en déplaise aux Parisiens. Peut-être veulent-ils avouer, soulager leur conscience ? Nullement. Les deux hommes maintiennent chacun leur version, le plus jeune clamant son innocence, invectivant furieusement l'autre.

Dès lors, les conseillers se prononcent, votent. L'un après l'autre, ils enlèvent leur bonnet et le pose sur la table : la peine de mort à l'unanimité.

À deux heures de l'après-midi, lecture est donnée aux frères Touchet, dans la chapelle de la Conciergerie, de l'arrêt qui vient d'être rendu. Convaincus de meurtre et d'assassinat, ils sont condamnés à être « *rompus vifs* », « *leurs corps mis sur des roues* ». La charrette du bourreau, maître Jean Guillaume, les attend déjà. Avant de la rejoindre, René et François se confessent aux ecclésiastiques de l'endroit et passent ensuite des aveux complets que recueille Adam Lancluse, premier commis au greffe criminel.



Le supplice de la roue (détail), gravure extraite de l'œuvre de Jacques Callot *Misères et malheurs de la guerre* (1633).

Il est six heures quand ils partent vers la statue d'Henri IV, sur le Pont-Neuf où est dressé l'échafaud, tout près des lieux de leur méfait. Une foule considérable et des plus hostiles les y attend. Leur agonie durera jusqu'à neuf heures du soir.

À quelques kilomètres de là, le même jour, les époux Tardieu sont inhumés en grande pompe dans un caveau, « sous la chapelle de la Vierge » du cimetière de Châtillon-sous-Bagneux. Trois jours ont suffi pour « expédier » le double crime du quai des Orfèvres, mais pas pour l'effacer.

## La capitale de tous les dangers

« *L'on ne parle que de l'assassinat du lieutenant criminel et de sa femme* » signale fin août 1665 dans son journal Olivier Lefèvre d'Ormesson[6] qui vient de regagner le Conseil d'État après un court séjour à la campagne. L'événement a profondément marqué les esprits. Des jours durant, il est de toutes les conversations, alimente commérages et rumeurs. « L'avarice extrême » des victimes est commentée, tout comme le fait qu'on s'apprêtait à poursuivre Jacques Tardieu pour corruption. Mais au-delà de ces cancans (propres à la nature humaine, avec ou sans Internet), ce qui domine, c'est l'inquiétude, une peur diffuse dont les racines sont profondes.

(6) *Le Journal d'Olivier d'Ormesson*, publié par A. Chéruel, 1860-1861, tome 1 et 2 (1661-1672).

En ce milieu du XVII[e] siècle, Paris « la vitrine du pays », Paris « la capitale des Lettres », Paris dont Louis XIV dira plus tard qu'elle est « *la ville source des lois, la commune patrie de tous les Français… la France de la France* » ressemble surtout à un vaste coupe-gorge et à un triste (et malodorant) dépotoir.

Entre 1620 et 1660, par l'effet d'un exode rural qu'ont produit les troubles de la Fronde (1648-1652), les réveils de la peste et une misère endémique des campagnes, le nombre des habitants de la capitale a doublé. Un demi-million d'âmes se concentre désormais dans ses dix-sept quartiers.

La ville a grossi sans retenue et sans méthode. Ses rues, ses places, ses quais grouillent de vie, de désordre et de bruit. Les embouteillages (curieux mélanges de chariots, de carrosses, de troupeaux de bêtes et de charrettes de marchands ambulants) sont chose ordinaire comme le manque d'hygiène. La boue « est le fléau chronique », l'incendie une menace de chaque instant.

Pour corser le tout, l'insécurité est à son comble. Vagabonds et mendiants, voleurs à la tire (on les surnomme les « officiers du Pont-Neuf » tant ils ont mis l'endroit en coupe réglée), traîne-rapière et coupe-jarrets suscitent en permanence l'inquiétude, d'autant qu'ils bravent ou déjouent à l'envi règlements et vigilance.

La cour des miracles (détail), illustration de Gustave Doré extraite de *Le nouveau Paris, histoire de ses vingt arrondissements* (1860)

Les annales criminelles, quant à elles, débordent d'épisodes effrayants depuis déjà trop longtemps. Au cours de l'année 1643, pas moins de trois cent soixante-douze meurtres sont recensés dans Paris. Quatorze pour la seule journée du 6 juin 1644. Et vingt ans plus tard, la situation n'a fait qu'empirer. « *Jour et nuit on vole et on tue ici à l'entour de Paris. Nous sommes arrivés à la lie des siècles…* » note avec tristesse Guy Patin, en septembre 1664. Même le caustique Nicolas Boileau ne force guère le trait quand il écrit : « *Le bois le plus funeste et le moins fréquenté – Est, au prix de Paris, un lieu de sûreté*[7] ». Les passants sont agressés, rançonnés, détroussés à toute heure (les frères Touchet ne sont vraiment pas une exception) ; des carrosses assaillis aux Tuileries ou au Cours-La-Reine ; des paysans délestés de leurs marchandises avant d'atteindre les Halles. La nuit, dans le désert des rues sans éclairage, c'est pire encore. « *Elle appartient aux scélérats* ».

L'administration parisienne se montre incapable de prévenir pareils agissements, même si elle les réprime vite et, nous l'avons vu, d'impitoyable façon. « *L'on pend ou l'on roue à l'ordinaire deux ou trois condamnés par jour, excepté aux fêtes* », relate le prêtre italien Locatelli, de passage à Paris en ces années 1660. Il ajoute : « *Cela n'empêche pas que l'on assassine jusque dans Paris, et même avant le soleil couché*[8] ».

L'exemplarité de la peine est aussi inopérante que la prévention des forfaits, la réputation de Paris aussi exécrable dans les provinces qu'à l'étranger. Le double crime du quai des Orfèvres ne le révèle pas, il le proclame. Trop pleine déjà, la coupe a maintenant débordé. Il faut du changement, exige en chœur la population. Il va venir et faire que ce terrible « fait divers » marque la fin d'un temps.

## Mille-feuille séculaire

Mais que fait la police ? La question est légitime face à la déplorable situation qui vient d'être sommairement exposée. L'ennui, c'est qu'à l'époque considérée, l'institution policière est inexistante. S'il est déjà d'un emploi courant, le mot « police » n'a pas l'acception qu'on lui prête habituellement aujourd'hui. Il recouvre alors, au sens large (et imprécis), tout ce qui organise et régit dans l'intérêt commun la vie en société dans le cadre urbain : propreté, voirie, environnement, circulation,

(7) Boileau-Despréaux (N.), 1666, *satire VI*, « Les embarras de Paris ».
(8) Locatelli (S.), 1905, *Voyage de France, mœurs et coutumes françaises (1664-1665)*, traduction Adolphe Vautier, Paris, Alphonse Picard et Fils Éditeurs, p. 147.

approvisionnement en denrées, ordre public, tranquillité, sûreté, etc.

La police est « *l'âme de la cité* » (la formule viendra du commissaire Nicolas Delamare dans son imposant *Traité de Police*[9]). Elle est partout, au moins comme préoccupation. Son droit est riche de textes et d'interdits dans tous les domaines, mais n'est qu'un corollaire du droit de justice. Qui dispose du droit de juger (expression même de la souveraineté) dispose du pouvoir de réglementer. « *Il n'y a rien de plus certain que la Police est une des parties de la Justice* » souligne à cet égard le jurisconsulte Charles Loyseau en 1604.

Or, les sources de justice ne manquent pas dans la capitale. L'administration parisienne est un véritable « *monstre à plusieurs têtes*[10] ». Dans « Paris, faubourgs et banlieue » cohabitent le Bureau de la ville composé du prévôt, des marchands et des échevins, de multiples juridictions royales spécialisées (bailliage du Palais, juges de l'apanage du Palais-Royal, gouverneurs du Louvre, des Tuileries, de Vincennes…), nombre d'enclaves ecclésiastiques (territoires dépendant de l'archevêché, du chapitre Notre-Dame, des abbayes ou prieurés de Saint-Germain-des-Prés, du Temple…) et, surtout, deux considérables tribunaux de droit commun (les plus grands du monde en ce temps-là) : le Châtelet, bailliage et prévôté de Paris et, en appel, le Parlement de Paris.

Tout ce joli monde produit un embrouillamini de réglementations d'une médiocre efficacité. « *Le droit de police reste éparpillé entre diverses autorités plus empressées à se le disputer qu'à l'exercer valablement*[11] ». Tout cela sur fond de concussion, de corruption et d'abus.

Derrière les murs de la monumentale forteresse du Grand Châtelet (elle se dressait à l'emplacement de l'actuelle place éponyme, à l'entrée de la rue Saint-Denis) un prévôt de Paris[12] régit depuis le XIe siècle le domaine royal de la vicomté de Paris, la ville et ses alentours. Mais tel un roi fainéant, ce prévôt s'est progressivement vu déposséder de ses attributions au profit de ses adjoints, le lieutenant civil et le lieutenant criminel apparus au XIVe siècle.

Magistrat du plus haut rang au Châtelet, le lieutenant civil croule sous la besogne. Il traite et juge en première instance les affaires civiles de petite et moyenne importances (à commencer par les conflits familiaux). Il est aussi l'homme-orchestre en matière de police (au sens le plus large, rappelons-le), réglemente, prévient, statue, punit. Et, comme si cela ne suffisait pas, depuis 1630, à l'issue d'une longue querelle de compétence, ce robin s'est vu en outre reconnaître par le Parlement de Paris une prééminence sur son collègue, le lieutenant criminel, dans la poursuite et la répression de la délinquance.

Quand bien même « rabaissé », le lieutenant criminel en question (dit « de robe longue ») instruit et juge, jour après jour (le défunt Jacques Tardieu l'aura fait durant trente ans), toutes les infractions qui lui sont soumises, des plus légères aux plus graves, des injures à l'homicide passible de mort. Il prend aussi des ordonnances pour prévenir les atteintes à la sûreté, les désordres, les tromperies. À ses côtés, un lieutenant criminel dit « de robe courte » traque vagabonds et mendiants, aidé en cela par douze exempts (lointains ancêtres des inspecteurs de police) et une compagnie de quarante archers affectés à la surveillance des lieux les plus fréquentés de la capitale, places, parvis, marchés.

Contrairement au Parlement de Paris qui a beaucoup de prétentions sur toutes les questions de police mais peu de moyens d'action, le Châtelet dispose de conseillers et de commissaires (qui sont avant tout des magistrats), de parquetiers, d'huissiers et de greffiers, d'enquêteurs, d'exempts et d'archers.

La nuit, un guet royal « soldé » (le guet bourgeois d'antan a disparu depuis plus d'un siècle) est censé protéger les populations (*Vigilat ut quiescant*, « il veille afin que les habitants se reposent » affirme sa vieille et fière devise). Il dispose pour cela de deux cent quarante hommes à pied ou à cheval. Au moins sur le papier. Dans la réalité, la moitié seulement de cet effectif est en service, et on se partage la paie des autres gardes « fantômes ».

Sergent du guet au XVIIe siècle, extrait de l'*Encyclopédie de la police*, 1955

(9) Intitulée *Traité de police* où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent, l'œuvre de Nicolas Delamare, serrée dans quatre imposants volumes, va paraître de 1705 à 1738.

(10) L'expression est empruntée à François Bluche, 1986, *Louis XIV*, Paris, Fayard.

(11) Arlette Lebigre, 2005, « Genèse de la police moderne », Aubouin (M.), Teyssier (A.) et Tulard (J.) (dir.) *Histoire et dictionnaire de la police, du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Éditions Robert Laffont, collection Bouquins.

(12) Sorte d'intendant royal, le prévôt de Paris ne doit pas être confondu avec le « prévôt des marchands », dont il a déjà été question. Lointain ancêtre du maire de Paris, ce dernier est d'abord (au XIIe siècle) le chef de la hanse des marchands de l'eau avant de devenir un chef de la municipalité entouré d'échevins.

Le guet se met en place chaque soir à neuf heures jusqu'au lendemain matin, hiver comme été. Autant dire qu'il vaut mieux éviter de sortir à la nuit tombée d'octobre à avril. Ses patrouilles couvrent la capitale à partir de deux postes de garde installés, l'un au Châtelet, l'autre au Palais de justice. De vastes zones de la ville restent ignorées. Ailleurs, on croise le guet avec crainte tant la réputation de ses sergents est mauvaise, tant leurs abus sont fréquents et leur bravoure incertaine, en particulier quand il faut affronter une « soldatesque déchaînée » ou des bandits fortement armés.

## Le temps d'un conseil

La vive émotion suscitée par le double crime du quai des Orfèvres a remis sur le devant de la scène le besoin d'une profonde et urgente réforme de l'administration parisienne appliquée à la police, une « vieille dame » dont la lourdeur de la tâche, les travers (confusion des genres, chevauchement des attributions, dispersion des responsabilités, pour ne citer que ceux-là) et les carences sont manifestes.

Dès la fin août 1665, une rumeur se propage selon laquelle la charge de lieutenant criminel au Châtelet, laissée vacante par la mort de Tardieu, ne va plus être un office. Le roi Louis XIV s'apprêterait, dit-on, à nommer à ce poste un magistrat révocable à son gré en fonction des résultats obtenus. Mais les mois passent sans changement notable sinon la tardive cession de la charge de lieutenant criminel (qui reste un office) à un certain Defita, ancien procureur du Roi aux requêtes de l'Hôtel. Trop d'imbrications, trop d'influences (on parlerait aujourd'hui de lobbies), trop de répercussions possibles sur l'activité quotidienne, trop d'incidences financières arrêtent la moindre velléité réformatrice.

Il faut attendre septembre 1666 pour que, enfin, se dessine quelque chose de nouveau. Antoine Dreux d'Aubray, l'austère lieutenant civil au Châtelet (une charge dont nous avons vu la considérable étendue), est emporté par une inexplicable maladie. On apprendra bien des années plus tard qu'il a été empoisonné par sa fille, la marquise de Brinvilliers, ce « *joli petit monstre* » si doué pour l'arsenic.

Toute inattendue qu'elle soit, la disparition d'Aubray est la brèche, l'occasion rêvée pour introduire du changement. Aussi, amène-t-elle une décision inédite impliquant la « grande officine gouvernementale » : la création d'un Conseil de police, une commission temporaire du plus haut niveau examinant et se prononçant sur les questions de police d'actualité, mais aussi ébauchant par ses délibérations la réforme attendue et préparée en secret par le puissant Jean-Baptiste Colbert.

Le chancellier Seguier, estampe de Nicolas de Larmessin, département estampes et photographie, Bibliothèque nationale de France

Présidé par le Chancelier Séguier (le « ministre de la Justice » de Louis XIV, rien que ça), composé de Colbert, de treize membres du Conseil d'État et du maréchal de Villeroy, chef du Conseil des finances, le Conseil de police tient ses séances chez le Chancelier, dans son splendide hôtel de la rue de Grenelle-Saint-Honoré. Une fois par semaine, il rend compte au souverain du travail accompli « *pour l'exacte observation des points particuliers*[13] ».

En quelques mois, le Conseil fait pleuvoir des textes dans tous les domaines de police. Il oblige les propriétaires à paver la rue devant chez eux, accroît le nombre des fontaines publiques, autorise les officiers du Châtelet à pénétrer dans les demeures pour y constater des infractions à l'habitat, « *nonobstant tous prétendus privilèges* » (arrêt du 5 novembre 1666), fait démolir des échoppes, des auvents de boutiques installés en contravention avec les règles en vigueur. Pour ce qui est de la sécurité publique, le Conseil soumet à la signature du roi un édit réglementant le port d'armes des militaires au cours de leurs promenades nocturnes comme diurnes et s'attaquant durement au vagabondage des bohémiens et des Égyptiens « *qui seront mis à la chaîne sans forme ni figure de procès* ».

Gabriel Nicolas de La Reynie, estampe de Nicolas de Larmessin, département estampes et photographie, Bibliothèque nationale de France

Deux personnages, le conseiller Pussort et le maître des requêtes La Reynie, tiennent une place de plus en plus importante dans les travaux du Conseil. Le premier parce qu'il se mêle de tout ; le second, parce qu'il « *œuvre diligemment avec grande retenue* ». Henri Pussort est l'oncle de Colbert. Célèbre pour la rigueur de ses réquisitions et sa compétence de législateur, raillé pour son mauvais caractère, sa « *mine de chat fâché qui annonçait ce qu'il*

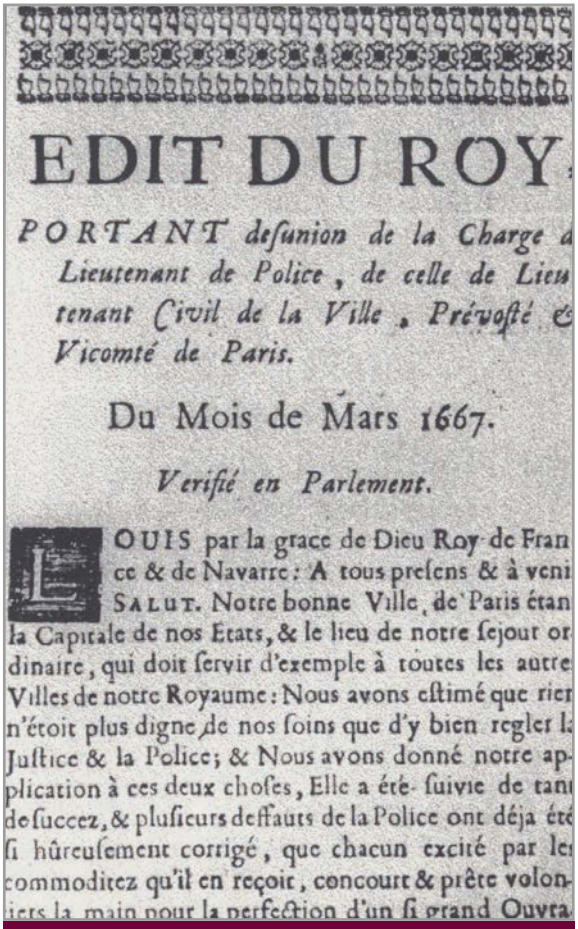
(13) Arthur de Boislisle, 1884, *Les Conseils du Roi sous Louis XIV*, Hachette, p. 152.

*était* » et la « *malignité qui lui était naturelle* » (*dixit* l'implacable duc de Saint-Simon), on le sait ambitieux, on le croit prêt à s'emparer de toute charge nouvelle et lucrative.

Né en 1625, issu d'une famille de robe limousine de noblesse récente (à l'aune des critères de l'époque), Gabriel Nicolas de La Reynie sait, lui, rester discret en dépit d'un parcours remarquable. Président au présidial de Guyenne à vingt-et-un ans, menacé de mort durant la Fronde (il échappe de peu à l'incendie de sa demeure) sans jamais trahir le jeune Louis XIV, il entre en 1661 comme maître des requêtes au Conseil d'État où son intelligence, son ardeur au travail et sa notoire probité lui font gagner la faveur de Colbert. Au début de l'année 1667, le projet de réforme de ce dernier est prêt. Il ne peut réussir qu'en prenant appui sur un homme neuf, solide et sûr. Ce sera La Reynie.

## Une royale révolution

« *Louis par la grâce de Dieu Roy de France & de Navarre : à tous présents & à venir SALUT. Notre bonne Ville de Paris étant la Capitale de nos États, & le lieu de notre séjour ordinaire, qui doit servir d'exemple à toutes les autres Villes de notre Royaume : nous avons estimé que rien n'était plus digne de nos soins que d'y bien régler la Justice & la Police* […]. » C'est par ces mots que commence l'Édit royal donné à Saint-Germain-en-Laye et enregistré en Parlement le 15 mars 1667, un texte fleuve dans lequel Louis XIV annonce à ses sujets la « révolution administrative » concoctée par Colbert à partir des observations du Conseil de police.



EDIT DU ROY

PORTANT desunion de la Charge d
Lieutenant de Police, de celle de Lieu
tenant Civil de la Ville, Prévosté &
Vicomté de Paris.

Du Mois de Mars 1667.

Verifié en Parlement.

LOUIS par la grace de Dieu Roy de Fran
ce & de Navarre: A tous presens & à veni
SALUT. Notre bonne Ville de Paris étan
la Capitale de nos Etats, & le lieu de notre sejour or
dinaire, qui doit servir d'exemple à toutes les autre
Villes de notre Royaume: Nous avons estimé que rien
n'étoit plus digne de nos soins que d'y bien regler la
Justice & la Police; & Nous avons donné notre ap
plication à ces deux choses, Elle a été suivie de tant
de succez, & plusieurs deffauts de la Police ont déja été
si heureusement corrigé, que chacun excité par les
commoditez qu'il en reçoit, concourt & prête volon
tiers la main pour la perfection d'un si grand Ouvra

L'Édit royal de 1667 (détail), image extraite de la revue Police-Mutualité n° 212 de février 1991

« *Comme les fonctions de la Justice et de la Police sont souvent incompatibles et d'une trop grande étendue pour être bien exercées par un seul officier dans Paris, nous avons résolu de les partager.* »

Le lieutenant civil du Châtelet conserve toutes ses attributions en matière de justice civile « *contentieuse et distributive* », ce qui doit suffire à accaparer « *un magistrat tout entier* ». Mais les questions de police (dans l'acception d'alors) exigent elles aussi « *un magistrat particulier qui pût être présent à tout* » de manière à « *assurer le repos du public et des particuliers, purger la ville de ce qui peut causer les désordres, procurer l'abondance et faire vivre chacun selon sa condition et son devoir* ».

Ces tâches-là, ce domaine de la police désormais spécifique, ce qui rompt avec des principes et des usages qu'on s'imaginait immuables, sont confiées à un nouveau magistrat : le lieutenant de police de la ville, prévôté et vicomté de Paris (le titre de « lieutenant général de police » ne viendra qu'en avril 1674).

La séparation des fonctions entre le lieutenant civil et le lieutenant de police est claire. L'édit y veille. Il précise non seulement que les deux magistrats de la prévôté exercent leur charge « *séparément et distinctement, chacun en ce qui le concerne* », mais aussi qu'il ne saurait y avoir entre eux « *dépendance, autorité ni subordination* ».

Par un acte du 3 mars 1667 et contre une somme de 250 000 livres la charge de lieutenant de police est confiée au seigneur de La Reynie.

À lui désormais de connaître des multiples attributions de police, d'abord « *de la sûreté publique et du port d'armes* » (la sécurité est bien affichée comme priorité), mais aussi « *des incendies*[14] *et inondations, du nettoiement et de l'approvisionnement de la ville en denrées et en foin, du commerce forain, des auberges et garnis, des assemblées et émeutes, des manufactures et corps d'arts et métiers, de l'imprimerie et du*

(14) Le gigantesque incendie qui a ravagé Londres durant plusieurs jours début septembre 1666, dévastant 400 rues, détruisant 13 200 maisons et près de 90 églises (dont la cathédrale Saint-Paul), est encore dans tous les esprits. Il a eu pour origine le fournil d'un boulanger de Pudding Lane.

*colportage* ». À lui de « *juger seul les contrevenants pris en flagrant délit aux ordonnances de police* ».

La tâche est imposante et le terrain à labourer déjà quelque peu miné.

Sur nombre de points, l'édit royal (soucieux sans doute de ménager droits existants et susceptibilités) reste, en effet, tortueux ou muet. C'est le cas s'agissant de la concurrence de juridiction entre le lieutenant de police et le Bureau de la ville qui règne en principe sur les berges et quais de la Seine, les remparts, les ports et les boulevards. Même flou entretenu quant aux rapports entre la lieutenance de police et un Parlement de Paris jaloux de ses prérogatives.

La primauté de la plus haute cour du Royaume paraît néanmoins certaine et va se voir rapidement confirmée, le premier président du Parlement et le procureur général pouvant convoquer le lieutenant de police devant eux, exiger au besoin de lui des explications, et lui donner des instructions.

Embrouillé, l'édit de mars 1667 l'est également à l'évocation des moyens opérationnels placés entre les mains du lieutenant de police. Toutefois, la lecture qui en sera faite tend à placer sous la seule autorité de cet homme « *de simarre et d'épée*[15] » tout ce que Paris compte comme « forces de police », autrement dit non seulement le lieutenant criminel de robe courte et sa compagnie, non seulement le chevalier du guet et ses sergents, mais aussi le prévôt qui commande la maréchaussée d'Ile-de-France. Une concentration totalement inédite.

Pour le reste, le lieutenant de police partage avec le lieutenant civil le « dédale sinueux » et les « salles voûtées » du Grand Châtelet, où on lui concède provisoirement une petite pièce en guise de bureau et la possibilité de tenir ses audiences dans les locaux de la chambre civile. Les deux magistrats ont aussi à leur disposition le même personnel du Châtelet de Paris. Commissaires, exempts, sergents, greffiers et huissiers répondent désormais à deux maîtres, pas forcément accommodants dans l'exercice.

## La Reynie aux commandes

Faire sa place, faire ses preuves : tels sont les défis qui attendent Gabriel Nicolas de La Reynie au printemps 1667. Avec son « *grand air de gravité* », sa figure intelligente et son menton énergique fixés pour toujours par le peintre Mignard, le tout nouveau lieutenant de police a les atouts nécessaires pour réussir et faire de Paris une ville vraiment « policée ». N'en déplaise à ses détracteurs (dont l'affligeant marquis de Sourches[16]), l'homme est un organisateur hors pair, un bourreau de travail et un fin stratège, à l'aise dans le maquis du droit et les méandres de l'administration. Qui plus est, il bénéficie du soutien de Colbert, ce qui ne gâte rien.

La Reynie commence par marquer son territoire chaque fois que l'occasion s'en présente. Sa volonté d'améliorer le fonctionnement du guet lui vaut des réticences, voire l'hostilité de sergents réfractaires. Plusieurs accrocs en témoignent jusqu'à ce que, en juillet 1668, le guet refuse de faire porter en quarantaine des malades susceptibles d'être contagieux. La Reynie se saisit de l'incident et en appelle au Parlement qui, par un arrêt, ordonne aux sergents du guet et « *tous autres* » d'appliquer sous peine de sanctions les ordres du lieutenant de police à qui ils « *doivent obéissance* ».

Le lieutenant de police travaille en bonne intelligence avec le Parlement, mais n'hésite pas à faire valoir son rôle (et son désaccord) quand une décision de cette cour lui paraît de nature à compromettre la sécurité ou la santé publique des habitants.

Santé et hygiène publiques, nettoiement, voirie, prévention des risques majeurs, rien n'échappe à la vigilance du lieutenant de police, représentant du roi dans Paris. Ses ordonnances (précises dans leurs consignes et appliquées avec soin, sinon rigueur) n'oublient aucun aspect, s'intéressent aussi bien à la conception et à l'entretien des cheminées souvent à l'origine d'incendies (ordonnance de janvier 1672) qu'à l'évacuation préventive des immeubles menacés d'inondation, s'attaquent aux célèbres « embarras de Paris » comme aux tripotages et aux fraudes qui compromettent l'approvisionnement en denrées alimentaires de la capitale.

Il se murmure que la chandelle de La Reynie brûle toute la nuit, qu'il ne dort jamais. Homme de dossiers et homme de terrain, on le découvre vérifiant la propreté des rues, contrôlant l'hygiène des marchés ou bien inspectant, comme en ce jour du 10 mars 1676, « *vêtu de la robe noire du magistrat, rabat de dentelle et souliers à boucle d'argent sur bas de soie* », les fétides égouts (des tranchées à ciel ouvert pleines d'immondices) des rues de Popincourt ou de Lappe.

(15) Extrait de la description des qualités d'un exemplaire lieutenant de police telle que Colbert l'aurait faite devant Louis XIV, selon Horace Raisson, 1844, *Histoire de la police de Paris 1667-1844*, A. Levavasseur libraire-éditeur, Paris.

(16) Qui, jaloux de l'ascension sociale de La Reynie, médit volontiers sur ce « *Gascon, venu à Paris n'ayant pas de chausses* ».

La « sûreté » de la ville et de ses environs, c'est-à-dire la prévention et la répression de la criminalité et des désordres, reste la grande affaire du lieutenant de police. Là encore, il innove, ordonne lui-même ou inspire édits royaux et décisions parlementaires, organise, déborde d'activité et, au besoin, frappe dur.

Avec lui, les ténèbres si propices au crime abandonnent Paris dont l'éclairage des rues devient la norme. Une ordonnance du 2 septembre 1667 sur les « lanternes publiques » impose qu'elles soient allumées dès la tombée de la nuit, disposées tous les vingt pas et « *garnies de chandelles de suif pesant un quart de livre* ». Dès les premiers mois, plus de 2 700 de ces lanternes sont installées.

La Reynie se montre intransigeant à l'égard des racoleurs et traîneurs d'épée, s'en prend aux tripots, veille à une diligente application des textes réglementant désormais la prostitution. Ses ennemis auront beau jeu de résumer toute l'action du lieutenant de police dans le méchant triptyque « *Crottes, lanternes et catins* ». La population parisienne, elle, ne s'y trompe pas qui voit en quelques courtes années sa ville changer complètement d'aspect.

Commissaire au Châtelet de Paris, gravure extraite de l'*Encyclopédie de la police*, 1955

C'est sur les commissaires au Châtelet (on ne parle pas encore de « commissaire de police », ce titre n'apparaît pour la première fois que dans un édit royal de novembre 1699 créant de nouvelles charges en province) que La Reynie fonde sa jeune police. Eux qui sont jusqu'alors surtout des magistrats que le lieutenant civil peut aussi utiliser à sa guise, se « spécialisent », deviennent les prolongements du lieutenant de police[17] qui porte leur nombre de vingt à quarante-huit et leur obtient d'indéniables avantages financiers, propres à stimuler zèle et loyauté. Deux à trois commissaires sont placés dans chacun des dix-sept quartiers de la capitale (au nombre de vingt à partir de 1702) où ils recueillent les plaintes et dénonciations, procèdent aux enquêtes, arrêtent les individus sur décisions de justice ou en flagrant délit et font appliquer les ordres, les interdits du lieutenant de police à qui ils remettent chaque soir un rapport de leur activité et des événements survenus.

Dans la lutte contre l'insécurité, il fallait à La Reynie un coup d'éclat, un symbole de sa détermination. Dès 1668, il le trouve en réduisant à néant, à l'issue d'une spectaculaire opération, la cour des Miracles, ce cul-de-sac « *boueux, puant, irrégulier* » adossé aux anciens remparts de la capitale, abritant près de la porte de Saint-Denis[18] des centaines de marginaux et « *gibiers de potence* ».

Un matin, le lieutenant de police mobilise cent cinquante soldats du guet, un demi-escadron de la maréchaussée, un commissaire et dix exempts pour boucler le périmètre. Après quoi, accompagné de quelques archers, il pénètre dans la cour des Miracles qui l'accueille par des jets des pierres et des insultes. La Reynie s'avance seul, impose le silence avant d'annoncer : « *Je vous pourrais punir de votre révolte ; j'aime mieux pardonner ; je vais faire trois brèches à votre muraille : vous vous échapperez librement par ces issues. Les douze derniers restant paieront seuls pour tous* ». Il n'y aura pas d'exécutions ce jour-là. En vingt minutes, la place est déserte et vides les huttes et autres bâtis sauvages immédiatement brûlés. La muraille, elle, sera rasée.

## Vers la police moderne

Gabriel Nicolas de La Reynie s'installe pour trente années aux commandes de la lieutenance générale de police de Paris. Un bail émaillé de retentissantes affaires criminelles (dont celles qui le mettent aux prises avec les empoisonneuses La Brinvilliers et La Voisin) et porteur de multiples réformes sur toutes les questions de police. Un bilan peu commun et une personnalité unique si l'on en croit le duc de Saint-Simon. Lui qui a la plume plutôt acerbe en général écrit à son propos : « *un homme d'une grande vertu et d'une grande capacité qui, dans une place qu'il avait pour ainsi dire créée, devait s'attirer la haine publique et s'acquit pourtant l'estime universelle* ».

L'œuvre de La Reynie est jugée exemplaire au point que plusieurs de ses initiatives acquièrent une dimension nationale, telles ses ordonnances « *sur le fait des marchandises*

(17) Pour l'avoir oublié, un noble, Monsieur de Nancré qui, non content de frapper violemment son laquais dans un cabaret de la rue Saint-Antoine, a cru pouvoir malmener le commissaire venu interrompre la bastonnade, écopa en mai 1686 de six semaines d'embastillement.

(18) « À l'emplacement de l'actuel passage Sainte-Foy, des passages et place du Caire et de la rue du Nil », Diaz (C.), 2010, *La fabuleuse histoire des grands flics de légende*, Paris, Éditions Jacob-Duvernet.

*et denrées nécessaires pour la provision et la subsistance* » qu'une décision royale du 21 avril 1667 rend exécutoires dans tout le royaume.

Louis XIV en vient même à souhaiter que le modèle parisien soit exporté dans tout le pays. Un édit d'octobre 1699 (dont le préambule rappelle les bienfaits apportés à la population de la capitale par l'institution d'un lieutenant de police) crée une charge de lieutenant général de police dans chaque grande ville de province sous juridiction royale.

Mais, à quelques exceptions près, la greffe ne prend pas, tant l'imbrication des compétences de police partagées entre hôtels de ville, cours de justice et représentants seigneuriaux forge un mur de résistance et une collusion des mauvaises volontés. Ici, l'édit royal reste sans application (comme en Alsace, en Provence, dans le Hainaut ou le Dauphiné) ; là, l'office de lieutenant général de police est réuni à l'hôtel de ville (Lyon, Marseille, Toulouse…) ou racheté par le bailliage, la sénéchaussée ou le présidial (comme à Troyes, Riom ou Angers). La Révolution, et elle seule, va faire table rase de cette variété de situations[19].

Venus en écho au double meurtre du quai des Orfèvres, l'édit de mars 1667 et l'institution d'un lieutenant de police à Paris (préfiguration du préfet de Police voulu par Bonaparte en 1800) marquent sans conteste la naissance de la police moderne. Une police qui, d'emblée, se construit en associant le meilleur et le pire, l'engagement au service de la population et de la justice, comme la pratique de la censure et l'exécution des lettres de cachet ou encore l'établissement d'un réseau de « *mouches*[20] » au profit de la police politique.

La route à parcourir est encore longue et semée d'embûches jusqu'à la police contemporaine née d'un mouvement progressif de spécialisation et de professionnalisation qui s'amorce dans le courant du XIX^e^ siècle pour s'affirmer aux temps de longue assise républicaine autour de grands secteurs d'activité (sécurité publique, maintien de l'ordre, police de renseignement et police d'investigation) et sur une affirmation de l'enseignement professionnel et de la déontologie.

Mais il fallait bien inventer le chemin et commencer ■

(19 ) Passées en revue par Jacques Buisson, 1951, *La Police et son histoire*. À noter que Thiroux de Crosne, le dernier lieutenant général de police de Paris, démissionne dès juillet 1789 et meurt sous la guillotine durant la Terreur.

(20) Cette expression qui donnera ensuite le mot « mouchard » viendrait d'un certain Antoine Democharès (au sobriquet de Mouchy) s'étant fait une spécialité de la chose au temps des guerres de religion.

# Actes du colloque du 25e anniversaire de la création de l'Institut

# De l'IHESI à l'INHESJ :

## 25 ans de réflexions sur la sécurité

*Sous la présidence de Manuel VALLS, Premier ministre*

*en présence de*

*Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice*

*et Bernard CAZENEUVE, ministre de l'Intérieur*

# De l'IHESI à l'INHESJ

*Intervention de* Cyrille SCHOTT, *Préfet, directeur de l'Institut*

Il y a 25 ans, Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur, a créé l'Institut des hautes études de sécurité intérieure, l'IHESI, sous la forme d'un service rattaché au ministère de l'Intérieur. Il est le fondateur, le « père » de notre institut. Dans l'entretien qu'il a accordé aux *Cahiers de la sécurité* et *de la justice* à l'occasion de cet anniversaire, il a souligné qu'il fallait « poser le problème de la réflexion, de la recherche, de l'approche scientifique des problèmes de sécurité et de police » et que « sur le plan théorique, il s'agissait d'affirmer qu'il ne peut y avoir d'action publique politique qui fasse l'impasse sur l'histoire, le temps, les structures … » Il ne vous en dira pas plus ce matin, car, à la suite d'un empêchement de toute dernière minute, il ne peut être parmi nous et m'a prié de l'en excuser.

La mission de l'Institut était d'impulser la réflexion et la recherche sur les questions de sécurité et d'en diffuser les résultats auprès de l'encadrement de la police, des hauts fonctionnaires en charge de la sécurité, ainsi que des responsables au sein de la société

civile concernés par celle-ci. Il lui appartenait notamment de contribuer à l'émergence d'une culture commune en matière de sécurité.

L'Institut a évolué, en même temps qu'il a contribué à l'évolution de la pensée relative à la sécurité. Partant du concept de sécurité intérieure, qui déjà exigeait un travail ne portant pas seulement sur la police, il a été à l'origine de celui de « sécurité globale ». Ainsi, étaient embrassés les différents champs de la sécurité touchant la vie de nos concitoyens et de la Nation : la sécurité publique, la sécurité civile, la sécurité sanitaire, la sécurité environnementale, la sécurité économique… Le nom, les missions et le statut de l'institut en ont été modifiés. En 2004, quinze ans après sa création, il a pris le nom d'Institut national des hautes études de sécurité, INHES, et est devenu un établissement public administratif. En 2010, il connaît sa dernière mutation : le voici désormais Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, INHESJ. Le « J » de justice apparaît dans son nom, ce qui est loin d'être anodin. Je reviendrai sur ce point. L'institut est alors rattaché au Premier ministre, ce qui signe sa vocation interministérielle.

En 2010, la mission de l'institut s'inscrit également, à la suite du *Livre blanc de la défense* de 2008, dans le concept de « sécurité nationale ». L'INHESJ n'intègre pas seulement la dimension judiciaire, mais aussi l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE), qui avait été créé en 1997 à l'initiative de la gendarmerie nationale et du Club des directeurs de sécurité des entreprises. Il quitte alors son lieu d'implantation à Saint-Denis-la Plaine pour rejoindre l'Ecole militaire, au cœur de la capitale. C'est le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationales qui, par délégation du Premier ministre, exerce sur lui la tutelle administrative et financière, comme il le fait à l'égard de l'Institut des hautes études de défense nationale. Je salue à cet endroit Louis Gautier, le secrétaire général, qui nous honore de sa présence et va intervenir dans un instant au nom du Premier ministre.

Chacun des deux instituts conserve toutefois son caractère propre. La vocation de l'Ihedn le tourne prioritairement vers les questions de défense de la Nation, dans une perspective où la dimension internationale est importante. Cet institut garde des liens forts avec le ministère de la défense et l'armée française. La vocation de l'Inhesj le tourne prioritairement vers les questions ayant trait à la sécurité à l'intérieur du pays, dans une vision qui associe désormais sécurité et justice.

Dans le rappel de ces temps forts de notre courte, mais riche histoire, il est indispensable d'en évoquer un autre : le début de l'activité en 2004 de l'Observatoire national de la délinquance (OND), qui devient en 2010, lors de la dernière réforme, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). L'observatoire, dans un souci de juste allocation des moyens, fait partie de l'institut, ce qui autorise une synergie fructueuse avec les différents départements de celui-ci, mais, surtout, fonctionne de façon indépendante, sous l'égide d'un conseil d'orientation. Celui-ci a été présidé de 2004 à 2012 par Alain Bauer, et l'est actuellement par Stephan Lollivier, qui est inspecteur général de l'INSEE ; la grande majorité de ses membres n'appartient pas à l'administration.

Ce rappel historique nous conduit à 2014, année qui constitue en soi un temps fort dans la vie de l'institut. Bien sûr, parce que l'INHESJ célèbre en cette année le 25ème anniversaire de sa création et le 10ème de celle de l'observatoire. Egalement, parce qu'il s'est engagé dans une démarche stratégique, que j'évoquerai plus précisément dans un instant.

L'Institut a trois missions prioritaires : il doit former, faire de la recherche, diffuser des connaissances. La recherche, qui est de nature à produire des connaissances utiles aux politiques publiques, inclue la veille, le suivi des évolutions dans le champ de la sécurité et la détection des risques et menaces émergents.

Avec de l'ordre de 1200 personnes réunies en une année au sein de ses trois sessions nationales – *Sécurité et justice*; *Protection des entreprises et intelligence économique*; *Management stratégique de la crise* – et dans ses nombreuses formations spécialisées, grâce aussi à la qualité de ses recherches, à la régularité de ses colloques et au rythme soutenu de ses publications, dont les remarquables *Cahiers de la sécurité et de la justice*, l'institut est devenu un acteur majeur de la réflexion et de la formation des cadres de la Nation dans le domaine de la sécurité.

Il s'appuie sur une équipe de près de 80 personnes, dont des chercheurs, regroupés au sein de 4 départements et de l'observatoire.

Afin de poursuivre les efforts engagés et de s'adapter aux nouvelles menaces ainsi qu'aux objectifs fixés par les pouvoirs publics, il s'est engagé dans l'élaboration d'un plan stratégique. Cette feuille de route lui permettra de se projeter dans l'avenir en consolidant ses domaines d'excellence.

La note d'orientation du plan stratégique, approuvée à l'unanimité par le conseil d'administration le 25 juin 2014, fixe quelques grandes lignes de la stratégie à mener ces prochaines années : conforter la qualité et l'attractivité des formations ; consolider l'activité d'études et de recherche,

notamment par un élargissement des partenariats et un renforcement de sa légitimité universitaire; améliorer la visibilité de l'Institut; renforcer sa présence au sein de l'Union européenne et au plan international ; affirmer la position de l'Observatoire pour l'analyse et l'étude de la délinquance et des réponses à y apporter, ainsi que pour sa capacité à agréger les compétences.

Je souhaite désormais m'arrêter sur deux points importants : l'association des termes « sécurité » et « justice » dans le nom, et donc la vocation, de l'Institut; le rôle éminemment positif joué par l'Observatoire, afin de diffuser des statistiques et des analyses objectivement fondées sur les questions de sécurité.

La justice est partie prenante de la production de sécurité, dans ce qui est souvent appelé la « chaine pénale », quoique cette expression ne fasse pas l'unanimité dans le monde judiciaire.

Il est clair, si l'on considère l'organisation même de nos sociétés modernes, que l'existence d'une justice d'Etat, qui empêche le chaos des justices privées, représente un facteur d'ordre et donc de sécurité pour les citoyens. Lors d'une récente visite au musée Jacquemart-André, j'ai levé la tête pour contempler une fresque de Tiepolo ornant le plafond du boudoir de ce magnifique hôtel particulier : elle représentait les allégories de la justice et de la paix. Je me suis souvenu alors des justices de paix qui existaient naguère dans chacun de nos cantons. Oui, la justice introduit et assure la paix dans une société.

Plus prosaïquement, les politiques pénales mises en œuvre ou, de façon plus spécifique, les organisations particulières créées par la justice, afin de lutter, pour prendre ces exemples, contre la grande criminalité organisée ou le terrorisme, font d'elle un acteur de la sécurité. Si des magistrats soulignent volontiers que l'essence de la justice n'est pas, en soi, et au premier chef, de produire de la sécurité, mais de rendre la justice – pardon de la répétition du mot - en appliquant la norme commune, la loi, il n'en demeure pas moins que, de cette action même, résulte, de la sécurité. Et celle-ci constitue une valeur fondamentale de la vie en société au sein d'une démocratie.

Cependant, le rôle de la justice va bien au-delà. Il consiste à garantir l'Etat de droit et le respect des libertés publiques. La justice marque aussi les limites à la façon de « produire » la sécurité, limites qui sont inhérentes à une démocratie respectueuse de la séparation des pouvoirs.

L'approche des questions de sécurité, dans un pays comme le nôtre, pour être exacte, suppose donc la prise en compte de l'action de la justice. Surtout, associer « sécurité et justice », ainsi que dans le nom de notre institut, signifie que l'on ne considère pas la sécurité en dehors du respect des droits et des libertés, dont la justice doit être la garante. « …Dans quelques mains que le pouvoir soit placé, il devient funeste s'il n'est contenu dans des bornes », ainsi s'exprimait l'Encyclopédie dans l'article consacré aux représentants de la Nation. Il appartient à la justice de contribuer à l'érection de ces bornes.

En ce sens, l'existence d'un Institut national des hautes études *de la sécurité et de la justice* constitue le signe d'une démocratie avancée et s'inscrit pleinement dans les principes qui régissent l'Union européenne.

La juste vision que je viens de vous présenter n'a pas toujours été ressentie ainsi par le monde judiciaire, particulièrement en 2010, lorsque le « J » de justice est apparu dans le nom de l'institut, mais n'oublions pas que dans l'avancement positif des choses interviennent fréquemment les ruses de l'histoire.

Dans le registre de l'organisation, je me permets de souligner que le président du conseil d'administration de l'institut, Jacques Buisson, est un magistrat, conseiller à la Cour de cassation, que le directeur, votre serviteur, est un préfet, et que les deux directeurs adjoints sont l'un, un sous-préfet, l'autre, un magistrat. L'on voit donc que le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice représentent deux ministères de référence pour l'Institut. Ce qui n'empêche pas, au demeurant, des contacts étroits ni avec d'autres ministères, préoccupées par les sujets de sécurité au sens large, comme ceux chargés de l'Education nationale, la santé, l'agriculture, ni, bien sûr, avec le monde des entreprises.

La participation à ce colloque, à la fois, du ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve, et de la ministre de la Justice, Christiane Taubira, représente un évènement marquant, historique même, de ce vingt-cinquième anniversaire. De même que l'intervention du défenseur des droits, Jacques Toubon, et du Premier président de la Cour de cassation, Bertrand Louvel. Par leur présence, ces personnalités donnent tout leur sens à l'association des termes « sécurité » et « justice ».

Permettez-moi maintenant de consacrer quelques développements à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. Depuis dix ans, l'Observatoire s'efforce de développer, parfois à contre-courant, une méthodologie rigoureuse visant à mieux interpréter et analyser les données relatives à la délinquance et la criminalité.

Dès sa création, il s'est attaché à décrypter la manière dont étaient construites les statistiques de la police et de la gendarmerie et, au fur et à mesure des études produites, les faiblesses de ces outils statistiques ont été mises en exergue. Elles ont été confirmées dans des rapports d'inspection générale. Depuis, la police et la gendarmerie ont décidé de moderniser ces outils et le ministère de l'Intérieur s'est doté d'un Service statistique ministériel, en vue d'améliorer la qualité et l'intégrité des données.

Le travail de l'ONDRP a également eu pour effet de bannir des discours et des documents administratifs le chiffre unique de la délinquance, qui n'avait pas de sens.

Conscients des limites de l'outil administratif et conformément aux préconisations du rapport de Christophe Caresche et Robert Pandraud, l'Observatoire a, dès 2004, travaillé, en collaboration avec l'INSEE, à la mise en place d'une enquête nationale de victimation, à l'image de ce qu'avaient fait les Etats-Unis dans les années 70 et le Royaume-Uni dans les années 80. Depuis 2007, la France dispose ainsi d'une enquête aux standards internationaux et figure parmi les rares pays à avoir un double dispositif d'analyse de la délinquance. L'enquête annuelle *Cadre de vie et sécurité* permet de disposer de données obtenues par l'interrogation directe d'un échantillon de la population et non plus uniquement de données sur les seuls faits portés à la connaissance de la police et de la gendarmerie. Cette enquête constitue un dispositif majeur de connaissance de la criminalité.

Outre les rapports de confiance établis avec les services de la police et de la gendarmerie, ainsi qu'avec ceux de la chancellerie, l'observatoire a également noué des relations avec d'autres administrations, afin de pouvoir étendre son champ d'analyse statistique. Avec le souci d'accroître la connaissance des phénomènes criminels, il a réalisé, ceci pour la première fois, de nombreuses études dans le cadre d'une approche multi-sources, ces études faisant désormais l'objet de mises à jour régulières. Les atteintes à l'environnement, les incendies volontaires de véhicules, la violence dans le sport, les débits frauduleux, les vols de téléphones portables, les multi-mis en cause pour vols à Paris, ou encore les caractéristiques des homicides constituent des illustrations de cette approche inédite. L'observatoire, désormais, peut répondre à de nombreuses questions qui n'avaient pas de réponse avant sa création.

Par son travail, l'observatoire vise notamment à nourrir par des données objectives le débat démocratique autour de la sécurité, qui est fréquemment saisi dans le champ des passions politiques et de ses simplifications, voire déformations, partisanes. La France peut être fière de son existence, de son activité, de sa volonté de transparence, qui, là aussi, constituent le signe d'une démocratie avancée.

Il demeure que l'œuvre est loin d'être achevée. Les avancées réalisées doivent être consolidées. La mise en cohérence des statistiques policières et judiciaires reste à réaliser. La position de l'observatoire sur le plan institutionnel doit être affirmée.

L'indépendance de l'ONDRP dans son activité est fondamentale. Elle est la condition de sa capacité à poursuivre une démarche scientifique dans l'élaboration et la diffusion d'études relatives aux phénomènes de délinquance ainsi qu'aux réponses apportées par la justice. Elle est indispensable à sa crédibilité. Son conseil d'orientation, dont je salue le travail, y veille avec soin. Tout en se réjouissant de la présence en son sein de l'observatoire, qui est une richesse pour l'un et l'autre, l'institut est pleinement conscient du caractère décisif de cette indépendance.

Concluons. L'Institut reste un « lieu pionnier », qui milite inlassablement pour établir *in fine* une véritable communauté d'intérêts et d'actions, une culture réunissant l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la justice au sein de la Nation. Haut lieu d'études, de rencontres et d'échanges, il contribuera, demain comme aujourd'hui, à éviter toute approche segmentée des questions de sécurité, mais s'appuiera sur une démarche pluridisciplinaire, prospective et globalisée, dans une approche, dont l'ambition n'est autre que de participer à l'analyse et l'appréhension anticipatrice de phénomènes mouvants et complexes. Il restera le creuset de la recherche, des réflexions, des formations autour des sujets de la sécurité et de la justice, nécessaires à la richesse et la justesse du débat démocratique.

Le colloque de ce jour, j'en suis persuadé, apportera son éclairage sur le chemin parcouru et celui qui reste à suivre ■

# Discours inaugural

Louis GAUTIER, *Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale*

Monsieur le Défenseur des Droits, Monsieur le Préfet de Police, Monsieur le Directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, Mesdames, Messieurs.

Penser qu'il y a vingt-cinq ans, Pierre Joxe créa l'Institut des hautes études de sécurité intérieure, car on ne disposait pas à l'époque d'un centre de recherche pour nourrir la réflexion sur les politiques publiques à conduire dans le domaine de la police et de la sécurité, montre le chemin parcouru aujourd'hui et signale aussi les retards accumulés ailleurs. Il est vrai que la France, à la différence des pays anglo-saxons, cultivait quelquefois sa différence dans une séparation stérilisante entre la réflexion universitaire et l'action publique. Or il ne peut y avoir d'action publique sans un enracinement dans la recherche, dans la réflexion. C'est d'ailleurs, au fond, le constat que faisait Pierre Joxe lui-même et qu'il rappelle, je crois, dans la revue de l'Institut qui évoque cet anniversaire : il fallait poser le problème de la réflexion, de la recherche, de l'approche scientifique des problèmes de sécurité et de police. 25 ans. Pour une institution, c'est à peine le temps de s'installer et de subir déjà

quelques mues l'amenant à l'amorce de la maturité. C'est l'âge du dynamisme et vous avez déjà passé, vous l'avez rappelé Monsieur le Directeur, plusieurs évolutions et transformations, d'IHESI en INHES et, aujourd'hui, en Institut des hautes études de sécurité et de justice.

Il fallait en effet que, dans le champ de la recherche et du travail de confrontation entre le monde académique, le monde des experts et celui des praticiens de la sécurité, se construise un carrefour. C'est celui-ci que représente aujourd'hui cet institut qui a vu peu à peu son champ d'investigation et de réflexion s'élargir. On est d'abord passé de la notion de sécurité intérieure à la notion de sécurité nationale, concept introduit notamment dans le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et aujourd'hui confirmé par le *Livre Blanc* de 2013. Évidemment dans notre monde décloisonné, globalisé, les enjeux de sécurité ont été complètement bouleversés durant ces 25 dernières années, après la chute du mur de Berlin. Les enjeux de sécurité sont davantage interconnectés, il n'existe plus de frontière évidente entre le domaine de la sécurité extérieure et celui de la sécurité intérieure et les catégories, les cloisonnements qui prévalaient autrefois de manière simple (y compris en affectant à tel ou tel service de l'État telle ou telle responsabilité, sur le plan international pour les uns, intérieur pour les autres) ne sont plus opérants. Ces domaines se sont rapprochés. Les coopérations sont devenues nécessaires.

Dans le domaine des engagements extérieurs de la France, on voit la Gendarmerie mobilisée pour des opérations de maintien de la paix. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme il nous paraît logique, pour combattre par exemple les filières djihadistes, d'envisager un travail très proche de collaboration entre la DGSE, la DGSIet la DRM. Mais cette façon de compartimenter la vie publique a pris fin, ce qui implique évidemment de restaurer de la lisibilité, voire de restaurer des cadres ou des périmètres là où les divisions s'effondrent, notamment au plan juridique. D'où la nécessité d'un juge, d'un juge qui va choisir, qui va arbitrer entre les normes de droit internationales, européennes, nationales, qui va rétablir du contrôle, qui va faire en sorte que, par exemple, le secret de la Défense nationale ne soit pas opposé pour autre chose que la conservation du secret de l'action de l'État et n'entrave pas des poursuites et des enquêtes judiciaires. Il était donc logique que le « J » de justice s'ajoute à votre sigle, le rendant je dois dire complètement imprononçable. Mais ce n'est pas parce que votre sigle est imprononçable que les deux notions sont inconciliables. Votre Directeur vient de le montrer. Notre société démocratique ne considère plus qu'il existe une opposition entre la liberté et la sécurité, entre la justice et la sécurité. D'une certaine manière la formule d'un Benjamin Franklin pour qui « un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu plus de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre, il finit par perdre les deux », se révèle un adage inexact. Inexact d'ailleurs depuis longtemps, car cela fait longtemps qu'à côté du législateur, le juge joue un rôle non seulement dans la consolidation de l'état de droit mais dans la sécurisation de nos démocraties.

Dans la consolidation de l'État de droit, revenons à Beccaria, à Montesquieu, aux Lumières, aux thèmes qui ont inspiré la Déclaration des Droits de l'Homme de 89 et toutes les autres déclarations qui ont suivi. Dans leurs conceptions, la peine n'est pas la simple sanction. Elle n'est pas la simple conséquence de la rupture du pacte social qui ferait des délinquants des exclus de la société. La peine n'est pas la mise hors la loi, elle est la garantie de la loi. Sa fonction n'est pas l'exclusion ou l'élimination du coupable mais la défense et la protection de la société, ce qui implique aussi de penser au volet de la prévention et de la réinsertion. En faisant appliquer la loi pénale par la recherche puis par la sanction des coupables, la police, puis le juge, participent donc à l'affirmation de l'État de droit mais aussi à la consolidation du contrat social, lequel suppose réunies les conditions du maintien de la sécurité.

Le juge, je le disais également, participe à la sécurisation de notre démocratie, là où le législateur, faute de temps ou faute de l'accord nécessaire et du consensus de l'opinion, n'a pas encore adapté la loi ou n'a pas édicté les normes suffisantes. Le juge intervient quant à lui pour interpréter la loi et la circonstancier, pas simplement, d'ailleurs, en matière pénale mais dans d'autres domaines également, par exemple en matière civile ou dans le domaine de la justice administrative. On le voit ainsi dans des débats récents qui concernent la fin de vie, avec les ordonnances du Conseil d'État interprétant la loi Leonetti ou avec les décisions de la Cour de cassation sur la GPA.

Sécurisation. La justice a un rôle de sécurisation de la démocratie, de sécurisation de l'État. Pour revenir à des thématiques qui, désormais, sont organisées dans notre espace juridique, je voudrais rappeler les grandes décisions du Conseil Constitutionnel qui n'opposent plus la liberté et la sécurité, qui n'opposent plus l'ordre public et la justice mais au contraire considèrent que les libertés doivent être conciliées avec ce qui est nécessaire à la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur particulière. C'est cette même philosophie que l'on retrouve en 1985 dans ses décisions qui soulignent qu'il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lesquels l'exercice des libertés ne saurait être assuré.

En revanche toute la difficulté, vous le comprenez, va se rencontrer évidemment dans le rééquilibrage de ces deux impératifs désormais constitutionnels. C'est dans le bon ajustement de ces deux principes qui est difficile à réaliser. On le voit bien dans deux domaines que je vais développer devant vous, parce qu'ils constituent des sujets d'actualité et concernent des domaines dans lesquels le SGDSN s'est trouvé ces mois derniers fortement impliqué, que ce soit à travers la modernisation ou par des amendements législatifs (je pense notamment à certains amendements concernant les législations terroristes) ou encore à travers des adaptations concernant des interceptions de sécurité. Je veux parler ici des deux domaines de la lutte contre le terrorisme et de la question posée à notre société par le développement du numérique, des liaisons informatiques et de l'Internet, à la fois au regard des libertés individuelles et des nécessités de pouvoir poursuivre les infractions dans cet espace.

Concernant le terrorisme, la première obligation de l'État est de mettre hors d'état de nuire ceux qui s'attaquent, parfois de manière aveugle, à des individus et distillent le discours de la haine. Mais il y a aussi danger pour nos démocraties qui sont poussées dans leurs retranchements et forcées de choisir les méthodes, les moyens les plus efficaces pour prévenir, combattre et sanctionner les terroristes. Il faut alors tout peser soigneusement et on voit dans le débat d'actualité comment une grande démocratie (ce qui est d'ailleurs tout à son honneur que d'avoir cette ressource de se critiquer et de s'évaluer elle-même) peut tomber si l'on n'y prend garde dans des ornières graves.

Dans le domaine du terrorisme, la France, sans doute parce que l'un des premiers pays frappés, a adapté depuis une vingtaine d'années son corpus législatif, en premier lieu à la suite des attentats intervenus en 1985 à partir d'une loi qui inscrit dans notre loi pénale l'intention terroriste laquelle vient s'ajouter à des incriminations plus anciennes. La deuxième vague d'attentats de l'été 1995 a conduit au renforcement de notre législation avec la loi de 96 qui permet de réprimer l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Cet arsenal permet d'engager des poursuites et de réprimer, non seulement des actes réalisés, mais aussi des actes préparatoires ou des intentions de nuire donnant à la Justice des moyens de poursuivre des terroristes et de prévenir des attentats en préparation.

Les législations adoptées en 2006 et en 2011 ont encore permis de faire évoluer notre droit, notamment en étendant les pouvoirs du juge et les pouvoirs d'astreinte ou de garde à vue. 2012, vous le savez, a ouvert la possibilité d'engager des poursuites aux délits terroristes commis par des Français à l'étranger. Enfin, je l'évoquais à l'instant, la loi promulguée le 13 novembre 2014 a adapté notre arsenal législatif afin de prévenir et de réprimer la propagande terroriste sur Internet, celle qui incite notamment au départ de combattants djihadistes vers la Syrie.

Vous le voyez, cet arsenal qui en 20 ans a évolué et a été très régulièrement adapté, a conservé comme principe le fait que dans la lutte commune que mènent magistrats et services de police on retrouve, au cœur du système, un magistrat, un juge, un parquet spécifique. La France a fait le choix de maintenir le juge au cœur du système préventif et répressif contre le terrorisme tout en augmentant les prérogatives de garde à vue et d'écoutes. À la différence d'autres États, elle n'a pas eu pour lutter contre cette menace à faire appel à des législations d'exception qui auraient mis de côté la norme démocratique et les contrôles juridiques.

Le deuxième aspect sur lequel je voudrais insister, parce qu'il renouvelle d'une certaine manière la problématique de la lutte contre le terrorisme, c'est l'intérêt pour la prévention. Le domaine de la prévention se développe aujourd'hui notamment pour prévenir la radicalisation des individus ; il implique de mettre en commun les efforts conduits aussi bien dans le milieu scolaire que dans l'administration pénitentiaire pour éviter la radicalisation et la propagation d'une idéologie néfaste. Tous les services publics de l'État sont désormais mobilisés, préfets, recteurs, administration pénitentiaire, pour prévenir ces dérives sectaires, ces dérives de la radicalisation. La prévention se développe également dans l'adaptation des Plans Vigipirate qui font davantage appel à la connaissance, à la prise de conscience par la population des dangers qui peuvent la menacer : tout un volet y concerne la prévention et introduit une forme d'éducation civique. Cela peut, d'une certaine manière à rebours, inspirer ou rénover d'autres pratiques dans d'autres domaines pour mieux établir de nouvelles politiques de prévention dans le domaine pénal.

Le deuxième sujet que je veux évoquer, et qui est lié au précédent lorsque j'ai mentionné l'adaptation de la loi de 2014 sur les moyens donnés pour prévenir le développement de la propagande djihadiste sur Internet, c'est la problématique des interceptions de sécurité, la problématique de la cybercriminalité et celle de la diffusion du numérique. Il là deux difficultés nouvelles. Auparavant il s'agissait, à travers la lutte contre le terrorisme, d'équilibrer la défense des libertés individuelles et la nécessité de la sécurité, et aujourd'hui il faut adapter la sécurité à une autre obligation, celle de la protection de la vie privée.

D'un côté il faut éviter des empiétements et des intrusions de l'État trop importantes, de l'autre il faut également prendre en considération (ce qui renvoie à une dimension de la transformation de notre monde, celle de sa globalisation) l'apparition de nombreux acteurs qui sont quelquefois surpuissants par rapport aux États. Je pense, notamment, aux fournisseurs d'accès qui ont la possibilité de détenir sur chacun d'entre nous une quantité incroyable d'informations et d'en faire usage ou, s'ils n'en font pas usage eux-mêmes, de donner à d'autres y compris parmi les plus malveillants, la possibilité de le faire.

En distinguant deux types de façon de lutter contre la criminalité sur Internet, en distinguant à la fois des mesures qui permettent des interceptions administratives avec un régulateur et en laissant au juge judiciaire le soin de mettre en place, pour la nécessité de l'enquête, des dispositifs d'interception, notre droit a tenté de trouver un ajustement entre des impératifs quelquefois difficiles à harmoniser entre eux : la protection de la vie privée, la liberté et la sécurité.

Un cadre légal a été fixé en 1991 s'agissant des interceptions de sécurité qui a strictement réglementé les demandes, avec notamment un régulateur organisé autour d'une autorité indépendante, la Commission de contrôle des interceptions de sécurité.

Le droit a connu des évolutions permettant de trouver des moyens d'avoir accès à certaines données de connexion, notamment avec le régime fixé depuis un an, qui rentre en vigueur en janvier prochain et qui permettra d'avoir accès à certaines données de connexion et de géolocalisation en temps réel pour poursuivre certains types d'infractions particulièrement graves dont le terrorisme.

Vous le voyez, le rôle du juge s'avère toujours délicat à définir, qu'il s'agisse du rôle du juge judiciaire dans les interceptions, du rôle du régulateur travers la Commission nationale d'interceptions de sécurité ou encore du rôle du juge pour commencer à réfléchir à la manière de contrôler, d'organiser plus efficacement l'action des grands opérateurs privés dont les moyens (qu'ils soient capitalistiques ou qu'ils concernent les techniques d'intervention) sont tout à fait considérables, qu'il s'agisse de Microsoft, d'Apple, de Google, de Facebook ou de Yahoo. Je n'en veux pour preuve que les décisions toutes récentes de la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt d'avril 2014, annulant la directive Rétention des données, ou encore dans l'affaire Google Spain qui consacre le droit à l'oubli.

Dans ce domaine également, la prévention trouve son droit de cité et fournit un nouvel éclairage sur les pratiques en vigueur. Le SGDSN, vous le savez, est opérateur dans ce domaine au travers de l'Agence nationale de sécurité des systèmes de l'information. Notre pays a ici, contrairement aux Anglo-Saxons qui ont privilégié de grosses agences dans le domaine du cyber regroupant l'attaque et la défense, choisi, pour des raisons de libertés publiques et de contrôle des libertés, de séparer les mesures offensives des mesures de défense et de protection, ces dernières dépendant de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information.

Cette Agence a pour but et pour mission d'une part, d'assurer la sécurité des systèmes d'information de l'État et, au-delà de celui-ci, des systèmes des grands opérateurs d'importance vitale qu'ils soient publics ou privés et, d'autre part, de diffuser dans le public une culture de la précaution, de proposer des normes préventives de façon à mieux asseoir cette logique de protection des libertés de chacun et de protection de la vie privée.

Terrorisme, radicalisation, cybercriminalité, intrusions dans la vie privée ; dans une société plus ouverte, plus vulnérable au danger, il est nécessaire que l'État régulièrement renouvelle ses modes d'action et réfléchisse en anticipant à une adaptation de son droit. Je vous ai cité quelques exemples à travers lesquels vous avez pu voir comment cette adaptation s'est opérée régulièrement au cours des 25 dernières années. Il appartient à un institut comme le vôtre de fournir les armes intellectuelles, d'être le creuset de la réflexion pour évaluer les menaces en devenir et pour réfléchir aux adaptations juridiques possibles, dans ce double souci à la fois de sécurisation de notre contrat social et de sécurisation de notre démocratie.

Je vous remercie ■

# Avant-propos

Manuel PALACIO, Conseiller du directeur de l'INHESJ
et rédacteur en chef de la revue *Cahiers de la sécurité et de la justice*

Restituer sur un colloque d'une journée, 25 années de travail, 25 années de productions qui ont mobilisé l'histoire de l'Institut, relève incontestablement du pari impossible. Vouloir restituer les différentes étapes de cette histoire, les débats qui ont été ouverts, les thématiques qui ont été investies ou même découvertes, tout comme celles qui restent à découvrir, s'avère dans ce cadre totalement hors de portée. C'est pourquoi dans son élaboration, dans sa construction, ce colloque repose sur le choix du renoncement à l'exhaustivité au bénéfice de la restitution des lignes de force d'un projet que le temps a pu mettre à l'épreuve. Si la commémoration est bien présente, nous ne nous contenterons pas du seul retour sur le passé, même pour l'honorer, mais nous tenterons de vous proposer un voyage dans des idées qui témoignent, en s'affranchissant de la chronologie, de ce qui constitue au final le cœur, l'unité profonde de ces 25 années écoulées depuis la création de l'IHESI en 1989 jusqu'à l'INHESJ d'aujourd'hui. Ce choix explique que ce colloque prendra la forme d'une mosaïque d'interventions, d'un collage parfois un peu incongru, sur des thèmes a priori très divers mais tous reliés au fil conducteur de 25 ans de réflexions sur la sécurité. C'est pourquoi toute la journée, nous allons naviguer entre des témoignages, des analyses mais également des prospections. Pour cela, nous avons fait le choix d'une sélection arbitraire d'intervenants, choisis parce que les thèmes qu'ils vont nous présenter sont représentatifs de la philosophie de l'Institut, celle qui a présidé à la création même de l'Institut des hautes études de de la sécurité intérieure.

A l'origine de cette création, il y a une double intuition politique qui est celle du ministre de l'Intérieur de l'époque Pierre Joxe. Cette intuition, une double intuition, porte sur le fait que, à moment-là, la préoccupation de la société française autour des questions de sécurité est en train de s'installer de manière profonde et durable dans l'opinion et qu'elle va conditionner, configurer les débats et les enjeux politiques qui s'installent alors et vont perdurer pendant longtemps. Cette évolution est particulièrement sensible en France, un pays où le clivage politique possède la force que l'on connaît et, par conséquent, le thème de la sécurité va évidemment être fortement traversé par ce clivage politique. Il faut donc l'assumer. C'est la première intuition.

La deuxième intuition c'est que pour sortir de l'instrumentalisation idéologique et pouvoir avancer réellement dans la pratique, dans l'action, sur ces questions de sécurité, il faut changer de terrain, c'est-à-dire passer de l'idéologie à la réflexion et mobiliser la connaissance. Il faut aller franchement, directement, sur le terrain et, plus particulièrement, sur le terrain des chercheurs, sur le terrain de ceux qui sont en capacité de penser cet objet nouveau. Lorsque j'ai rencontré Pierre Joxe à l'occasion de son article dans les Cahiers de la sécurité et de la justice, il m'a confié qu'au début, lorsqu'il commence à réfléchir à cette question, le premier constat qu'il fait, qui le frappe particulièrement, c'est celui d'un extraordinaire retard de la France, particulièrement par rapport aux pays anglo-saxons, une très grande faiblesse sur ce que l'on peut appeler les études sur la police. Cette question de la sécurité, dans d'autres pays, fait l'objet d'études universitaires, de recherches en tant que telles et est considérée comme un objet de connaissance. La France est alors très loin de cette situation-là. Ce qui le conduira à penser à la création du futur Institut, c'est cette idée de rassembler un certain nombre de savoirs existants et d'en produire de nouveaux. Il pense d'ailleurs au départ à quelque chose de l'ordre d'une grande bibliothèque sur la sécurité.

Cette idée va se préciser ensuite pour donner corps aux missions du nouvel institut, autour de cette idée : la sécurité et l'insécurité constituent des phénomènes à comprendre. L'insécurité est un phénomène à décrypter dont il faut comprendre les mécanismes et la sécurité relève d'une politique à construire. Il s'agit donc de rassembler les connaissances existantes mais aussi d'impulser une mobilisation pour produire des connaissances nouvelles. Ce matériau de recherche qui constitue le socle d'un institut des « hautes études », il s'agira ensuite de l'utiliser pour qu'il puisse bénéficier à ceux que l'on appelle communément les acteurs de terrain, tous ceux qui, quelque soit la place qu'ils occupent, quelque soit le champ de leur action, sont en train de mener ces fameuses politiques de sécurité. L'Institut des Hautes Études sera ainsi, également, un lieu de formation.

On peut dire que 25 ans plus tard, et c'est ce constat qui a présidé à la philosophie de ce colloque, les champs thématiques investis à l'origine, c'est à dire essentiellement la question de la délinquance ordinaire et celle de l'ordre public, se sont singulièrement élargis. Néanmoins, dès le début, lorsque l'on regarde les premières recherches qui sont menées et les sujets investis, particulièrement tels qu'il apparaissent dans les 25 années de publication dans la revue de l'Institut, on s'aperçoit que, très vite, les chercheurs et toutes les personnes qui y travaillent, n'en restent pas simplement aux questions de délinquance ordinaire, aux questions de grande criminalité, aux questions de fonctionnement de la police, mais qu'ils abordent des thèmes qui portent sur la sécurité dans un sens beaucoup plus large. C'est ainsi que, très tôt, sont traitées des questions comme l'école, la ville et tout ce que l'on a coutume d'appeler des questions sociétales plus générales. Nous avons donc voulu rester fidèles, dans l'organisation de ce colloque, et c'est ce qui va faire l'unité des différentes interventions malgré leur diversité, à cette philosophie-là.

Nous commencerons ainsi par une matinée qui accordera une place plus importante à l'histoire d'un côté et à la justice ensuite. Parce qu'il nous a semblé que dans un cas nous avions ce devoir de commémoration, ce devoir d'éclairage du passé, mais que dans un autre cas nous avions ce devoir aussi d'éclairer l'avenir et de voir les enjeux nouveaux qui s'ouvrent à l'Institut. Et donc c'est pour cela que nous commençons par accueillir, comme premier intervenant, le Défenseur des Droits, Monsieur Jacques Toubon. C'est un choix qui peut sembler singulier dans un colloque comme celui-ci, mais il n'est singulier qu'au premier abord. Le Défenseur des Droits a pour mission la défense des droits et des libertés des citoyens et, singulièrement, des droits et des libertés des citoyens face aux services publics. Cette question du respect des droits, du respect du droit est fondamentale. Elle est à la base du travail, de l'action de tous ceux qui ont à mener, à exécuter des politiques de sécurité. Exécuter des politiques de sécurité, cela suppose la mise en œuvre de moyens particuliers, de moyens importants et de moyens efficaces. Or cet objectif d'efficacité peut en lui-même, à certains moments, constituer une menace pour les libertés s'il n'est pas rigoureusement encadré.

Le fameux précepte « la fin justifie les moyens » est celui qui marque la différence, la frontière, entre un État totalitaire et un État démocratique. Il y a donc, dans les missions du Défenseur des Droits, la question de la déontologie de la sécurité. Je rappellerai aussi que Jacques Toubon a été par ailleurs ministre de la Justice et qu'il fait partie des personnalités politiques, et ils ne sont pas légion, qui connaissent le mieux l'institution judiciaire. Nous avions donc plusieurs bonnes raisons de l'entendre aujourd'hui ■

# Droits, libertés et protection des citoyens

## *La déontologie de la sécurité*

Jacques TOUBON, *Défenseur des Droits*

Monsieur le Président, Monsieur le Directeur, Mesdames et Messieurs, j'ai été très heureux d'avoir été invité à participer à cette journée du 25e anniversaire de l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice, non seulement parce que, en tant que Défenseur des Droits, et je vais naturellement y revenir, je crois pouvoir contribuer à la richesse de cette journée ainsi que, de manière plus générale, aux objectifs qui sont ceux de l'Institut comme des pouvoirs publics dans ce domaine, mais également parce que mon intérêt sur ces questions est personnel et ancien.

On vient de rappeler que j'ai été pendant deux années Garde des Sceaux. Avant d'occuper cette fonction ministérielle, notamment comme parlementaire pendant plusieurs années, et ensuite après avoir quitté la Chancellerie, j'ai toujours suivi avec beaucoup d'attention les débats relatifs à l'institution judiciaire. Je suis

donc aujourd'hui particulièrement sensible à tout ce qui souligne, comme l'a fait le Préfet Cyrille Schott il y a un instant, la nécessité d'éviter ce qui est pourtant courant dans la politique française, à savoir la confrontation entre la recherche de la sécurité et la défense de la liberté, entre l'objectif d'assurer la sécurité et celui d'exercer la justice. Cette confrontation aboutit en général, c'est bien connu, à l'affrontement personnel entre celui ou celle qui siège à la place Beauvau et celui ou celle qui siège à la place Vendôme. Je souhaiterais pour ma part que ceci soit le moins fréquent et le plus exceptionnel possible.

Je voudrais juste rappeler, avant de commencer mon propos, que bien avant d'être Garde des Sceaux, j'ai manifesté un intérêt personnel pour ces questions puisque, dès 1984, ce qui évidemment est un peu ancien pour beaucoup d'entre vous, j'ai commis un petit ouvrage qui s'appelait *Pour en finir avec la peur* et dans lequel, précisément, je m'efforçais, dans le même style de préoccupation qui était celle de Pierre Joxe lorsqu'il a créé l'Institut, de réfléchir sur la situation de la sécurité ou de la délinquance et de la criminalité, sur le sentiment d'insécurité et sa relation à la situation réelle. En conclusion de cet ouvrage, j'avais appelé à une sorte de trêve sur ces questions qui à une époque où Robert Badinter était Garde des Sceaux et où le Front National venait dans les deux années précédentes d'émerger sur la scène électorale, conduisaient à s'étriper joyeusement sans trop de considération pour la vérité. J'avais donc essayé de mettre un tout petit peu de cette vérité dans cet ouvrage.

Ce matin, comme nouveau Défenseur des Droits, je me sens en quelque sorte renouer avec beaucoup de ce qui, dans toute ma vie publique ou personnelle, a constitué, je peux employer ce mot, mes passions.

Le Défenseur des Droits est une autorité constitutionnelle qui a été créée par la révision constitutionnelle de 2008, entrée en fonctionnement en juillet 2011. Dominique Baudis a occupé ces fonctions le premier, de juillet 2011 jusqu'à avril 2014, date à laquelle, malheureusement, il a disparu et nous continuons tous à le regretter, à la fois sur le plan personnel et pour la réussite qui fut la sienne à la tête de l'Institution. C'est lui qui en a établi l'autorité et la légitimité. Le Défenseur des Droits a naturellement des compétences très larges puisqu'il a regroupé quatre institutions existantes. Il défend les droits des enfants. L'une de mes adjointes est Défenseure des enfants et nous appliquons en particulier la Convention internationale des droits des enfants. Nous l'avons affirmé encore récemment, à l'occasion du 25e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre dernier, lorsque la France, notamment grâce à nos efforts, a signé le troisième protocole additionnel à cette convention qui va permettre aux enfants, à leurs familles et aux associations d'avoir directement recours au Comité des enfants de l'ONU spécialisé dans le droit des enfants.

Nous sommes également en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, comme l'était auparavant la HALDE créée en 2004. Nous allons marquer, le 30 décembre prochain, le 10e anniversaire de la loi qui a fondé la Haute autorité de lutte contre les discriminations et l'égalité et Dieu sait qu'il y a là un champ très important de notre action. C'est l'une des priorités que je me suis données : accentuer davantage le travail du Défenseur pour la promotion de l'égalité et pour l'élargissement de l'accès aux droits.

Nous avons de même compétence, comme le Médiateur créé en 1973 et dont je rappelle que le premier titulaire avait été Antoine Pinay, à traiter des relations entre les services publics de toute nature et leurs usagers, notamment pour essayer de pallier l'asymétrie des relations entre les individus et l'administration qui est susceptible dans de nombreux cas d'empêcher la réalisation effective des droits dont nous disposons.

Enfin, prenant la suite de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Défenseur des Droits est compétent pour la déontologie de la sécurité. Mais, contrairement à la Commission qui ne pouvait être saisie qu'à travers un député ou un sénateur, nous pouvons être saisis directement par tous et, d'ailleurs, beaucoup ne s'en privent pas. La déontologie de la sécurité est une notion qui a notamment été mise en lumière par le Conseil de l'Europe. En 1979, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a relevé que le système européen de protection des Droits de l'Homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le Conseil de l'Europe a adopté, à l'Assemblée parlementaire, une résolution en ce sens. C'est dans cet esprit que, pour la première fois en France, la loi du 7 août 1985, loi relative à la modernisation de la Police nationale, a prévu l'élaboration d'un Code de déontologie de la Police nationale qui a fait l'objet d'un décret, le décret du 18 mars 1986. C'est donc, globalement, 30 ans après que cette notion est véritablement entrée dans les textes et n'est pas uniquement une notion de caractère philosophique. c'est en 2000 qu'a été créée la Commission nationale de déontologie de la sécurité, dont je parlais il y a un instant, et à laquelle le Défenseur des Droits a succédé en 2011.

C'est donc une évolution très significative dans le sens d'un progrès de la démocratie que notre République a engagée et dont l'Institut, au moment de sa création et

tout au long de ses 25 ans, a lui-même témoigné. Ce n'est pas rien, en effet, que d'admettre que ceux qui détiennent le monopole de la violence légitime puissent se tromper et qu'ils puissent avoir à en rendre compte. Ce n'est pas rien d'admettre qu'un tiers indépendant puisse apprécier le comportement déontologique des forces de l'ordre. Je voudrais ici citer Bruno le Roux, le député qui fut le rapporteur de la loi du 6 juin 2000 qui a créé la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Bruno le Roux disait que le champ d'application de la déontologie ne recouvre pas celui des normes juridiques. En matière pénale, ce sont les agissements ou l'inaction des personnes qui sont qualifiés et, le cas échéant, sanctionnés, l'intention n'étant pas prise en compte indépendamment de l'acte. En revanche, les règles déontologiques s'attachent à définir pour une profession ou une activité donnée un ensemble de valeurs qui dépassent à la fois le cadre des seuls actes accomplis par les individus et celui des seules normes juridiques applicables. La déontologie régit en conséquence le comportement professionnel mais tend également à créer un état d'esprit. Les manquements à ce corps de règles n'ont donc pas nécessairement de qualification pénale. Inversement, une infraction pénale ne constitue pas toujours un manquement à la déontologie. Quant à la portée des règles déontologiques, poursuivait Bruno le Roux, elle est nécessairement moindre que celle des normes juridiques. Non seulement elle ne concerne qu'une profession ou un secteur d'activité, mais encore leur non-respect n'appelle pas nécessairement de sanction. Les manquements à la déontologie se situent ainsi souvent à la limite de la faute disciplinaire ou de l'infraction pénale. Pour cette raison, des instances spécifiques sont en charge de l'édiction des règles déontologiques et de l'examen des recours aux manquements à ces règles.

C'est ce que fait aujourd'hui le Défenseur des Droits. Nous le voyons quotidiennement, c'est le premier point que je voudrais évoquer, à travers toutes les réclamations individuelles que nous recevons. La sécurité se révèle être l'une des principales préoccupations de nos concitoyens. Elle est indispensable et indissociable bien sûr de la recherche des libertés ; c'est pour cela qu'il est cohérent d'être en charge du respect des droits fondamentaux et des libertés fondamentales ainsi que, dans le même temps, de la déontologie de la sécurité. En effet les personnes qui se voient confier une mission de sécurité doivent au quotidien parvenir à un équilibre entre l'expression d'un besoin collectif de sécurité et le souhait individuel, il faut bien le dire, d'une liberté sans limites. C'est ce que signifiait, pour parler trivialement, la fameuse querelle, il y a une quarantaine d'années, sur la ceinture de sécurité. Est-ce que j'accepte d'être contraint par le port de cette ceinture qui m'évitera de rentrer dans le pare-brise ou est-ce que je considère que ma liberté, c'est de pouvoir bouger comme je l'entends, au risque d'être éjecté s'il y a un accident ?

Naturellement, à des niveaux très supérieurs, c'est exactement le débat dont nous sommes témoins en permanence. Les réclamants qui saisissent le Défenseur des Droits estiment que l'équilibre entre le besoin de sécurité et la volonté de liberté a été rompu à leur détriment. Ils le traduisent par le sentiment suivant ; j'ai été traité, par un policier ou par un gendarme, comme un délinquant. Sous-entendu, le traitement que j'ai subi était abusif mais il aurait été acceptable si j'avais été un délinquant et si j'étais en train de commettre une infraction. Naturellement, la personne s'interroge également sur le fait de savoir si elle a ou n'a pas commis une infraction ou de savoir si un policier ou un gendarme pouvait penser qu'il avait commis, ou était en train de commettre, une infraction. Tout cela renvoie, bien entendu, à un ensemble de sentiments qui sont complexes mais qui sont ceux que nous éprouvons tous les jours, dans ce débat éternel entre la sécurité et la liberté lesquelles constituent pourtant deux libertés et deux droits absolument fondamentaux.

Le Défenseur évalue, cas par cas et dans chaque affaire, si l'atteinte portée à un droit ou à une liberté d'un citoyen par un policier ou un gendarme était proportionnée au risque que la personne visée par l'intervention faisait courir à la sécurité des personnes ou des biens et au danger que la situation pouvait représenter pour l'agent intervenant. Cette mission est naturellement primordiale au regard des pouvoirs exorbitants qui sont confiés aux forces de sécurité régaliennes : monopole de l'usage de la force, notamment par les armes, possibilité de priver des personnes de liberté, pouvoir de constater des infractions et de contrôler l'identité. Si les forces de sécurité se plaignent régulièrement des nombreux contrôles dont elles font l'objet, elles doivent bien entendu prendre conscience que des pouvoirs exorbitants entraînent logiquement des contrôles exorbitants. Les forces de sécurité tiennent leurs pouvoirs des représentants de la Nation. Ces mêmes représentants ont décidé d'encadrer l'exercice de ces pouvoirs par des contrôles qui s'assurent du respect de l'équilibre entre la sécurité et la liberté. C'est ce que dit le Code de la sécurité intérieure, c'est ce que dit également le Code de déontologie, dont la dernière mouture est très récente puisqu'elle date de janvier 2014 et définit en particulier le rôle du Défenseur des Droits.

Le Défenseur des Droits se comporte, naturellement, comme une institution indépendante, impartiale qui mène toutes ses investigations avec le souci constant du contradictoire. Devant moi se trouve Claudine Angeli-Troccaz, magistrate, qui vient de rejoindre le Défenseur des Droits comme adjointe en charge de la déontologie

de la sécurité. Avec les services qui sont en charge de la déontologie de la sécurité au Défenseur des Droits, c'est exactement la ligne de conduite qu'elle suivra et que nous suivons constamment depuis trois années. Notre objectif est en effet commun, entre d'une part ceux qui assurent ces difficiles missions et ces difficiles métiers et, d'autre part, le Défenseur des Droits : c'est le respect des règles de déontologie qui régissent les professions de la sécurité et qui résultent des lois de la République comme des conventions internationales que la France a signées et ratifiées. Tous, nous sommes au service du droit et chacun sait que c'est notamment la mission par excellence des forces de sécurité que de faire respecter les règles, également lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une décision de justice. Le Défenseur des Droits, parce qu'il est indépendant et impartial, sert donc tout autant, je dirais, les intérêts ou les revendications de ceux qui le saisissent que de ceux qui sont mis en cause devant lui au titre de la déontologie de la sécurité. Ce faisant, nous luttons contre le sentiment d'impunité, qui existe bien entendu, contre le sentiment d'arbitraire et nous contribuons à améliorer l'image des professions de la sécurité en permettant de distinguer ce qui relève des problèmes d'organisation, des problèmes de moyens, des fautes individuelles ou de mises en cause abusive. Nous essayons de mettre fin, par nos recommandations individuelles, à certaines polémiques lorsqu'une intervention litigieuse défraie la chronique. Si, il y a quelques jours, j'ai décidé de me saisir d'office du cas très douloureux de la mort de ce jeune manifestant sur le barrage de Sivens, le jeune Rémi Fraisse, je l'ai fait parce que je pense que l'intervention du Défenseur des Droits, l'enquête que nous allons mener comme les conclusions que nous en tirerons, sont susceptibles dans une affaire hautement controversée, d'apporter à tous un peu de distance, de sérénité et peut-être d'objectivité. En employant les méthodes puissantes, les pouvoirs puissants d'investigation et d'enquête dont nous disposons, mais en respectant scrupuleusement ce principe du contradictoire et en étant toujours totalement transparents sur ce que nous faisons et sur ce que nous disons, j'espère que nous pourrons avancer. C'est d'ailleurs ce que le ministre de l'Intérieur lui-même, Bernard Cazeneuve, a bien compris lorsque j'ai pris cette initiative.

Enfin, dernier point, nous nous efforçons d'alimenter la réflexion sur des sujets de société complexes, en permettant à tous les acteurs de nous apporter leur savoir. Nous contribuons, de ce fait, à la protection des citoyens qui ont été victimes d'abus mais, en même temps, nous pouvons défendre les agents qui sont injustement mis en cause. Chacun sait très bien que les bavures, comme on dit, sont le pain quotidien préféré des médias et que rarement ils s'intéressent aux conclusions favorables aux forces de sécurité. De la même façon, les réclamants qui s'adressent à nous relaient les décisions qui leur donnent raison, mais le ministère de l'Intérieur, de mon point de vue, ne relaie pas suffisamment les décisions qui concluent qu'une intervention litigieuse été portée devant nous s'est déroulée dans le respect des règles déontologiques. Je pense qu'il devrait y avoir davantage d'équilibre de ce point de vue dans le traitement de l'information sur les décisions que nous prenons. Je voudrais simplement rappeler que, par exemple, en 2013, nous avons traité 457 dossiers : 58 seulement, je dirais, ont donné lieu à constat de manquement, soit 13 % ; 22 mettent en cause individuellement des agents et 11nous ont conduit à formuler des demandes de poursuite disciplinaire.

Voilà ce qu'il en est de la manière dont nous traitons les réclamations individuelles, voilà quels sont nos objectifs et nos méthodes sur ce point. Je voudrais dire également, pour terminer, que le Défenseur des Droits participe, cela fait partie de sa mission, à des réflexions d'ordre plus général sur ces différentes questions. Nous essayons d'apporter notre contribution, exactement comme le fait l'Institut, à une réflexion plus globale concernant les relations difficiles entre la police et la population. Dominique Baudis a publié un rapport sur ce thème en octobre 2012. A ce moment-là, un seul sujet avait d'ailleurs retenu l'attention, c'était la question du fameux récépissé que certains souhaitaient que l'on délivre aux personnes faisant l'objet d'un contrôle d'identité. Cette revendication était portée par un certain nombre d'associations, de professionnels du droit et était relayée par certaines personnalités politiques. Cette idée du récépissé a fait l'objet d'un examen très attentif. Finalement, le travail publié en octobre 2012, travail s'appuyant sur les expériences conduites à l'étranger, loin de relayer unilatéralement cette revendication, a relevé la complexité et les limites de la mise en œuvre d'un tel outil. D'ailleurs, la récente et tragique actualité américaine nous le rappelle. Nous avons donc en définitive proposé seulement une expérimentation localisée et nous avons le sentiment que, depuis lors, le débat s'est apaisé sur ce sujet.

Nous avons poursuivi le travail sur les contrôles d'identité d'une autre façon, en examinant de manière approfondie la façon dont était mis en œuvre l'article 78-2 du Code de procédure pénale. Un groupe de travail a été réuni sous la présidence de Françoise Mothes qui était la précédente adjointe en charge de la déontologie de la sécurité. D'ici quelques semaines, Claudine Angeli-Troccaz et moi-même publierons les conclusions de ce groupe de travail avec exactement le même état d'esprit, c'est-à-dire faciliter les choses et rendre plus incontestable l'exercice de la mission des forces de sécurité. Plus incontestable, c'est-à-dire plus conforme aux principes de la République et aux droits fondamentaux revendiqués par ceux qui vivent dans notre pays.

Une autre illustration des travaux de notre institution est fournie par le rapport qui a été publié sur l'utilisation par la Police et la Gendarmerie nationale de ce qu'on appelle les moyens de force intermédiaire : le pistolet à impulsion électrique ainsi que les lanceurs de balles de défense, tasers et flash-ball. Ce rapport a été fait en mai 2013. Depuis lors, les incidents se sont multipliés. Nous avons eu beaucoup de réclamations en 2014 sur ce sujet qui demeure d'actualité et sur lequel le ministère de l'Intérieur, certainement, en tous cas le ministre me l'a dit, sera amené à prendre un certain nombre de dispositions dans l'esprit, probablement, de ce que nous avons proposé dans ce rapport.

Nous participons également, c'est un autre aspect de ce travail de réflexion, aux formations des forces de sécurité. Nos agents, nos experts, vont parler de déontologie de la sécurité, de lutte contre les discriminations avec les gendarmes, les policiers et les gardiens de prison qui ont un rôle très important à jouer dans ce domaine. Nous nous rendons auprès des commissaires, des gardiens de la paix ou des surveillants de l'administration pénitentiaire pour tenter d'énoncer, à partir de notre expérience, les règles à respecter. C'est une des priorités que je souhaiterais développer aujourd'hui, à savoir que le Défenseur des Droits fasse connaître encore davantage, en tous lieux, auprès de tous, quelles sont non seulement les règles mais aussi la manière de les mettre en œuvre. Nous participons ainsi, dans le même esprit, au Comité d'orientation de l'inspection générale de la Police nationale.

Toutes ces questions, je pense que c'est une des préoccupations de l'Institut comme l'a rappelé tout à l'heure Cyrille Schott, ont souvent un aspect international. Ou, plus exactement, elles se renouvellent et elles se présentent souvent de manière analogue dans beaucoup de pays de l'Europe, qu'ils soient membres ou non de l'Union européenne. C'est pourquoi, par exemple sur les questions du maintien de l'ordre, dont on voit bien aujourd'hui combien il faut y réfléchir parce que les choses ont beaucoup changé depuis les lendemains de la Deuxième Guerre mondiale, nous avons pris l'initiative de réunir un certain nombre d'autorités indépendantes qui traitent cette question des plaintes contre la Police ou la Gendarmerie. Cela s'appelle l'IPCAN, l'Independent Police Complaints Authorities Network. Nous avons monté une première réunion de cet organisme l'année dernière, en mai 2013 et je compte, pour ma part, le réunir de nouveau au mois de mars pour nous efforcer d'avancer sur ces sujets. Je pense, en effet, que nous pouvons sur ces questions de la gestion démocratique des foules, c'est ainsi que cela s'appelle dans le jargon à la fois national et européen, avancer résolument par les échanges, par la réflexion sur l'évolution de nos sociétés et, en même temps, contribuer aux travaux de l'Institut. J'ai encore récemment proposé à Cyrille Schott que nous puissions travailler ensemble sur ce type de questions qui font la une, quelquefois la une tragique des journaux mais qui sont surtout au cœur de l'exercice quotidien de la responsabilité de l'État et des forces de sécurité au service de la République.

Voilà simplement ce que je voulais dire sur la manière dont le Défenseur des Droits envisage ces questions de sécurité et de justice et se trouve en quelque sorte allié à la mission qui vient d'être rappelée et qui est celle de l'Institut depuis 25 ans. Nous pouvons clairement apporter une contribution à ce qu'est cette tâche permanente, un peu « sisyphéenne », de compréhension mutuelle entre les forces de l'ordre et l'ensemble de la population ; je dis bien l'ensemble de la population, car les Droits de l'Homme et les droits fondamentaux ne sont pas naturellement, chacun peut le comprendre, réservés aux citoyens. Ils bénéficient à l'ensemble des hommes, des femmes et des enfants qui vivent sur notre territoire, quels qu'ils soient. Ils relèvent tout autant de cette égale dignité entre les personnes humaines que nous reconnaissons, que reconnaissent les conventions internationales et qui est au cœur de nos convictions et de l'exercice de la démocratie. Je pense que nous pouvons jouer un rôle utile, d'une part dans notre travail quotidien et par le sort que nous faisons aux réclamations qui sont portées devant nous, au nombre de 100 000 par an dans tous les domaines et, d'autre part, en contribuant par des recommandations générales à ce que les règlements et les lois puissent être modifiés quant il le faut, en participant aux travaux parlementaires ou en apportant des observations devant les juridictions lorsqu'elles sont saisies de tel ou tel cas.

Engagé et impartial, transparent et responsable, rigoureux et humain, le Défenseur des Droits peut contribuer à la sérénité des débats, aux progrès de la démocratie et à la cohésion sociale qui va de pair avec la paix publique, mission suprême des juges et des agents de la sécurité. Merci ■

# L'IHESI, acteur de l'histoire de la police ?

Jean-Marc BERLIERE, *Professeur émérite à l'Université de Bourgogne*

J'interviens ici à la fois comme témoin – j'étais à la réunion constitutive de la recherche à l'IHESI en 1989 à Neuilly – et comme historien, mais, qu'on se rassure : je ne serai pas du tout un historien « organique », au sens gramscien du terme.

Je souhaiterais commencer par une anecdote qui nous permettra de plonger directement au cœur du problème que j'aimerais évoquer avec vous — le rôle et l'importance de l'histoire dans la vie, la culture, la déontologie d'une institution — une anecdote qui recoupe par ailleurs quelques-uns des propos que l'on a entendus ce matin. La scène se passe en 1991 ou 1992. Je viens de terminer une thèse, qui est la première sur l'histoire de la police, qui porte sur la IIIe République, mais, depuis toujours, je m'intéresse à ce moment essentiel, ce nœud de cette histoire, le seul moment non démocratique depuis 1870, que représente la période 1940-1944. À la recherche de témoins, j'ai rencontré un homme qui est à la fois témoin et victime. Il a été arrêté, avec sa mère et sa sœur, à leur

domicile, début 1944 par des gardiens de la paix qui leur ont laconiquement dit qu'ils « étaient sur la liste » et qu'ils devaient les suivre avec un mince bagage. Son père a déjà été arrêté et déporté à l'été 1942. La jeunesse du témoin, sa déportation tardive (printemps 1944) lui ont permis de survivre. Il fait partie des 2 500 déportés juifs de France rentrés vivants. Alors qu'il me raconte son histoire en marchant dans le IV[e] arrondissement où sa famille habitait, le hasard (?) guide nos pas vers le commissariat situé sur le côté de la mairie d'arrondissement, rue François Miron. Je le sens complètement remué et très ému : c'est là qu'il a été conduit en pleine nuit, lors de leur arrestation, avec sa mère et sa sœur, qu'il n'a jamais revues après la « sélection » à l'arrivée à Auschwitz. Je lui propose d'entrer. À l'intérieur, pratiquement, rien n'a changé depuis 1944, pas même la peinture. Il est saisi par l'émotion et je vois qu'il est en train de revivre ce qui s'est passé cette nuit tragique. Le gardien de la paix de service s'inquiète. Que vient-on faire ici ? Quelle est la raison de notre présence ? Je le lui explique. Ses collègues se regroupent autour de nous et je raconte ce qui s'est passé. Le « taulier », c'est-à-dire le commissaire, sort de son bureau et ne comprend pas ce qui est en train de se passer dans son commissariat. Je recommence mon récit. Cet homme est assez jeune, cultivé, il a fait des études de haut niveau ; il me regarde cependant avec les yeux ronds et me dit : « mais ce dont vous parlez, ce ne sont pas des policiers parisiens, il s'agit des Allemands ! ». On ne s'étonnera pas de cette réaction : on est encore à cette époque dans un déni, conforté, encouragé par une *géographie de la mémoire* jalonnée, balisée dans Paris par des plaques comme celle fixée sur la façade de l'école des Blancs Manteaux sur laquelle était écrit, « passant, souviens-toi des enfants de cette école arrêtés *par la Gestapo* et déportés ». C'est alors comme cela un peu partout. Souvenons-nous, que la période dite de Vichy ne fait une apparition timide dans les programmes scolaires de terminale qu'à la fin des années 1980. L'histoire de la répression raciale menée entre 1940 et 1944 est une histoire sans acteurs français.

Depuis, vous l'aurez observé, les perspectives ont complètement changé.

Les étapes de ce changement sont multiples, mais j'en soulignerai plus particulièrement trois.

- Le discours de Jacques Chirac, président de la République, en 1995, qui souligne la « folie criminelle » de l'État français et évoque une responsabilité collective des Français, notion qui soulève un grand nombre de problèmes.

- En 1999, le procès d'un secrétaire général de préfecture régionale, Maurice Papon, procès dont aucun historien ne saurait se satisfaire, tellement ce qui s'y est dit n'a rien à voir avec l'histoire et avec sa complexité, donne une vision simpliste de l'attitude de l'administration française. Certes, la justice doit répondre par oui ou par non, coupable non coupable et n'entre pas dans les nuances, mais on ne saurait se satisfaire de ces raccourcis qui s'expriment à travers des formules telles que « Pétain pire que Hitler » ou la « police française pire que la Gestapo ».

- La boucle est bouclée avec ce que j'ai entendu cet été, en juillet 2014. Le Président de la République a insisté à plusieurs reprises dans son discours rue Nélaton sur l'absence des Allemands au moment de ce que l'on a appelé pendant longtemps « la grande rafle » et sur le rôle essentiel des policiers et des gendarmes français.

Certes, nous avons l'occasion de le constater très souvent, la commémoration n'est pas la connaissance, la mémoire n'est pas l'histoire : mais, en 22 ans, nous sommes passés d'une histoire sans Français à une histoire sans Allemands et sans nazis, sans les ordres et les ordonnances allemandes qui ont force de loi en zone occupée comme le stipule l'article 3 d'une convention d'armistice aujourd'hui totalement oubliée. Une histoire idéologique et mythifiée se superpose à une autre sans qu'on puisse parler de progrès.

Or, le problème est plus essentiel qu'il n'y paraît. Le poids de l'Histoire et de la mémoire est très prégnant en France et ses conséquences sont parfois inattendues. Dans ces domaines, la période 1940-1944, si elle a duré très peu de temps à l'échelle d'une histoire séculaire, a considérablement noirci, beaucoup plus que certains ne l'imaginent, l'image de la police et rendu délicates toutes les tentatives de renforcer la sécurité : qu'il s'agisse des fichiers génétiques ou de la dénonciation – somme toute civique – d'un délit et son auteur, tout renvoie à cette période – « fichier juif », « délation » – avec ce que cela comporte de mauvaise conscience et d'opprobre. Des préventions que des pays comme la Grande Bretagne ou les Pays Bas ne connaissent pas.

Cette longue introduction a pour objet de rappeler qu'il est largement nécessaire de réagir, si l'on veut bien considérer, et je rejoins, sur un plan différent, ce que l'on a entendu ici depuis ce matin, que la sécurité, qui est au cœur des préoccupations de l'IHESI que j'ai connu et sans aucun doute de l'INHESJ, passe par la qualité des relations de confiance, de respect, entre ceux qui sont chargés de l'assurer et ceux qui en sont demandeurs tout en restant hostiles à une intervention policière qu'ils jugent, au regard de l'histoire, *a priori* intrusive et menaçante pour leur liberté. Dans cette relation de confiance, ai-je besoin

de dire que le déni de mémoire, l'ignorance du passé, sa négation, jouent un rôle considérable ? Pierre Joxe était très sensible à cela. Il s'était beaucoup gaussé d'un cours polycopié sur l'histoire de la police qui passait à grands pas sur la période à laquelle je fais allusion. Je ne pense pas la surévaluer tant elle est importante en termes d'image et de représentation dans l'inconscient collectif. Cette qualité des relations Police/société, obérée par une histoire largement fantasmée et méconnue, est, je crois, ce qui a poussé Jean-Marc Erbès ainsi que quelqu'un dont je ne peux jamais citer le nom sans regret ni émotion, Dominique Monjardet, à accorder à l'Histoire un rôle, ni marginal ni primordial, mais un rôle certain dans la vie et dans la recherche au sein de l'Institut à partir de 1992.

Jean-Marc Erbès disait souvent avec humour : « Vous travaillez beaucoup, les historiens, et vous ne coûtez pas cher ». Parmi les actions désormais menées, patronnées, soutenues par l'institut, quatre paraissent fondatrices. À l'époque, j'appartenais à l'équipe de recherche de l'IHTP, c'est-à-dire l'Institut d'Histoire du Temps Présent, qui était une continuation du Comité d'histoire de la Seconde Guerre mondiale, créé auprès des services de la présidence du Conseil dès la Libération, en 1945. Nous avons donc travaillé ensemble dans des formes spectaculaires et novatrices. L'IHTP, grâce à son statut particulier, disposait d'un réseau national de correspondants départementaux, généralement des professeurs de l'enseignement secondaire. Tous les deux ou trois ans, un objet d'étude et de recherche était proposé à tous ces correspondants qui représentaient une force de frappe considérable en termes de recherche. À partir de 1993, nous leur avons proposé de travailler sur l'histoire de la police, des années 1930 aux années 1950. Non seulement cette période est importante en matière d'image nous l'avons dit, mais elle est importante en termes de construction institutionnelle, parce que, si l'on parle toujours de pouvoir de police comme d'un pouvoir régalien, il faut se souvenir que l'étatisation, la centralisation, l'unification des polices date de la législation du printemps 1941. Jusqu'alors, les pouvoirs de police étaient municipaux : c'est le maire qui choisissait ses policiers, c'était la municipalité qui les payait et cela durera d'ailleurs pour la préfecture de Police jusqu'à la loi Frey de 1966. Il était important de voir concrètement comment s'était passée cette étatisation. Pourquoi n'y avait-il pas eu, en 1945, une demande des maires pour reprendre des pouvoirs de police auxquels ils étaient si attachés avant-guerre, période où ils avaient fait échouer toutes les tentatives d'étatisation généralisée. Ce travail qui a suscité un véritable enthousiasme de la part des correspondants a débouché sur plusieurs ouvrages collectifs, dont un a d'ailleurs été édité par l'IHESI (*La Police française (1930-1950). Entre bouleversements et permanences* sd J.-M. Berlière et D. Peschanski, Documentation française, 2000).

Autre fait marquant à forte charge symbolique pour l'historiographie de la police : l'organisation et la tenue d'un colloque international dans les locaux de l'IHESI, rue Péclet, où nous avions réuni (à mon grand regret, on ne l'a jamais fait depuis) des spécialistes d'une histoire très contemporaine de la police venus du monde entier ; on a pu y parler, par exemple, de sujets qui alors tabous et totalement novateurs, comme le rôle de la *Royal Ulster Constabulary* en Irlande du Nord, la part d'ombre d'une police que les Anglais présentent comme la meilleure, la plus démocratique du monde, sans gendarmerie ni services politiques. Nous avions également, pour la première fois (et à ma connaissance, rien de tel n'a été fait depuis en français) mené un travail sur la police japonaise des années 1920 et 1930, si peu connue et particulièrement intéressante.

Troisième exemple de l'important investissement de l'Institut dans la recherche historique, un séminaire, suivi par 40 ou 50 personnes : praticiens (gendarmes, policiers), étudiants, doctorants, collègues d'université et chercheurs du CNRS. Ce séminaire était totalement « gratuit » au sens qu'il n'avait pas de finalité universitaire. Sans sanction ou diplôme, il ne constituait pas une formation universitaire reconnue, les gens participants, quels que soient leurs statuts, y venaient pour apprendre, échanger, débattre et beaucoup de recherches, de travaux, de thèses, d'ouvrages y ont trouvé leur source.

Enfin, 4e action menée au sein et avec l'aide de l'IHESI, sans doute la plus intéressante, la plus novatrice et la plus importante : la constitution d'un corpus d'archives orales. C'est Dominique Monjardet qui nous avait lancés dans cette invraisemblable mission qui a permis la production d'un recueil de récits de vies policières. Commencé dès 1992 : ce travail nous a permis de recueillir les souvenirs de policiers parfois très âgés. Une centaine de récits de vie de policiers permet de donner vie et réalité aux métiers si différents de policiers municipaux de nombreuses villes et de nombreux services (DST, RG, PJ, CRS, PAF…), avec une légère domination de la préfecture de police qui s'explique par le fait que, longtemps et jusqu'à l'étatisation, cette dernière a compté plus de policiers que le total de toutes les autres polices de France. Ces récits permettent d'entrer dans la pratique d'un métier, dans des questions dont on parle alors très peu comme par exemple l'armement des policiers ou l'arrivée des femmes dans l'institution. Enfin, plusieurs témoignages abordent ces événements qui, comme deux soleils noirs, projettent une lumière douloureuse dans l'histoire de la police, surtout parisienne : les « rafles » de l'Occupation, le 17 octobre 1961. Mais là encore, soyons clairs : un témoin témoigne de ce qu'il a vécu, de ce dont il se souvient et il témoigne surtout, en fait, de ce qu'il a « reconstruit » à

partir de ses conversations, de ses lectures. De tout cela nous avons fait un livre dont je suis très fier, même s'il est quasi inconnu, *Le témoin, le sociologue et l'historien : quand des policiers se mettent à table* (sd J.-M. Berlière et R. Lévy, Nouveau Monde éditions, 2010) qui aborde aussi bien la méthode et les limites de l'histoire orale que certains épisodes de cette histoire de la police qui en était à ses balbutiements. Nous voulions également, de façon très modeste, proposer aux lecteurs, étudiants, chercheurs, une initiation aux techniques et à la critique historique en abordant des questions très concrètes. Par exemple que faire quand l'historien est confronté à un témoin qui ment, qui a oublié, qui reconstruit, affabule, invente, élude, efface…

Toutes ces actions ont constitué un moment très fort qui a marqué durablement les avancées de l'historiographie dans le domaine policier et dynamisé un champ jusqu'alors quasiment vierge. Grâces en soient rendues à des directeurs comme MM. Erbès ou Karsenty. Symbolique du désengagement de l'Institut, ce travail longtemps oublié dans des tiroirs, a dû être repris par le CESDIP et nous avons pu à cette occasion constater les dégâts irréparables : récits, enregistrements, transcription perdus.

Je dois, en effet, Monsieur le Directeur, dire maintenant des choses moins agréables et sympathiques.

Depuis le milieu des années 2000, l'Institut, quelles qu'aient été ses appellations et directions successives, a totalement disparu, je dis bien *totalement* disparu, du champ historique. La dernière salve, d'une importance considérable, saluée d'ailleurs à ce titre par la presse, a été la publication, en 2005 (mais le projet datait de… 1995), d'une *Histoire, Dictionnaire de la police* dans la collection « Bouquins » chez Robert Laffont. Cet ouvrage a eu un succès inattendu parce qu'il a bénéficié de deux préfaciers : l'un quittait la place Beauvau, l'autre y entrait : Monsieur de Villepin et Monsieur Sarkozy. Nous eûmes droit de ce fait à un article en première page du *Monde*. Anecdote révélatrice : je me souviens qu'à la première réunion où nous discutions des articles à rédiger, des chapeaux historiques assez longs, assez denses à répartir, j'avais déclaré que j'écrirais le chapitre sur Vichy et le directeur de l'époque, auquel vont par ailleurs toute ma considération et toute mon admiration, avait prudemment (!) combattu cette idée « non, non, on ne peut pas faire ça, pas de chapitre sur Vichy ! ». Je lui avais répondu alors : « vous allez à nouveau entrer dans ce déni qu'on vous reproche depuis plus de 50 ans et nourrir tous les fantasmes de l'histoire interdite... » L'histoire m'a plutôt donné raison car, du *Figaro* au *Journal du dimanche*, toute la presse a insisté sur la novation que présentaient les chapitres concernant Vichy : enfin, la police « s'ouvrait » à son passé le plus noir.

Cette disparition de l'institut du champ de la recherche historique est regrettable, dommageable, symbolique aussi parce que, dans le même temps, l'institution policière a pris elle-même en charge, en partie du moins, ces questions d'histoire. Deux exemples remarquables à tout point de vue : l'ENSP et l'ENSOP (c'est maintenant la même maison) ont mis en place depuis plusieurs années un cours d'histoire de la police, qui s'avère en vérité indispensable : comment faire ce métier si difficile et délicat lorsque l'on en ignore les racines, les dérives et les risques ? Un cours de déontologie, s'il est indispensable, gagne énormément en richesse, densité, réalisme quand il s'appuie sur des exemples concrets et précis. Que fait-on quand le devoir professionnel se heurte au devoir moral ? Obéit-on à des ordres moralement douteux ? Peut-on poursuivre les auteurs de délits inhabituels comme la religion des grands-parents, une étoile mal cousue, l'appartenance politique ? Soyons clairs, ce qui s'est passé il y a 70 ans, peut encore trouver des résonnances dans l'actualité et permet une réflexion concrète quoique apaisée sur ce « discernement » au cœur de la fonction et du métier du policiers. J'y reviendrai en conclusion.

Dans les écoles de police, l'histoire est donc entrée, et cela de façon pérenne, dans la formation des commissaires et des officiers de police. Mais dix ans auparavant, il y a eu plus intéressant encore. Il faut Imaginer cette scène extraordinaire et inédite : des gardiens de la paix, frais émoulus des centres de formation de la région parisienne, viennent passer, en uniformes, avec leurs formateurs, une journée au *M*émorial de la Shoah. Au début, en 2004, le choc a été énorme : pour les témoins survivants comme pour les policiers ! Ces derniers tombaient des nues devant ce qu'on leur expliquait. Après un documentaire sur l'histoire de la police des années noires, il subissaient le choc des récits, pleins de dignité et d'émotion de survivants arrêtés 60-62 ans plus tôt par des policiers ou des gendarmes français et déportés à Auschwitz. L'enfer d'Auschwitz devient alors bien réel, palpable et l'émotion est forte ! Or, cet enfer a commencé dans les Deux-Sèvres ou dans le 4e arrondissement. La question de l'attitude à suivre, de la décision à prendre… prennent alors une dimension qui n'a plus rien de théorique. La réflexion est forcément riche et profitable, même si elle se situe généralement dans les jours qui suivent cette « journée de sensibilisation » : « vous savez, on en a parlé encore entre nous pendant 15 jours de cette journée ». Cette année, nous avons dépassé les 10 000 gardiens de la paix. L'opération avait été mise en place par le préfet Mutz en 2004 auparavant directeur de la gendarmerie. Paradoxe : la gendarmerie ne vient toujours pas à ces sessions. C'est plus que regrettable : bientôt il n'y aura plus de témoins et cela changera la nature des choses.

C'est en cela que je disais que l'absence de l'Institut de ce mouvement de fond est surprenante, mais je ne doute pas que le nouveau directeur ne relance la dynamique, parce que l'actualité montre quasi quotidiennement le poids du passé, l'importance d'une réflexion historique qui sort des idées reçues, des idées convenues, de l'histoire officielle.

Nous avons tout à l'heure évoqué le drame du barrage de Sivens. Que les choses soient claires : la mort d'un manifestant est vraiment un drame, mais je pense qu'il faut quand même avoir un peu de recul dans le commentaire. L'Histoire peut y aider. Il faut, certes, se poser des questions sur les méthodes, par exemple sur les grenades de désencerclement utilisées et dont l'une s'est avérée mortelle. Mais il faut également s'interroger sur la violence des manifestants, parce que pour être violent, il faut être deux. Enfin, l'historien que je suis peut-il rappeler qu'il s'agit du troisième mort par le maintien de l'ordre en … 46 ans. Je n'aurai pas l'impudeur de rappeler ce que représente la violence routière, mais il faut malgré tout rétablir les choses dans leur réalité.

Autre exemple récent : ce qui vient de se passer avec la SNCF aux États-Unis. Je ne connais pas Monsieur Peppy, mais je pense qu'il doit regretter que le comité d'histoire de la SNCF n'ait jamais empoigné à bras le corps (et on peut le faire avec les archives existantes) le rôle de la Société de transport dans les déportations, la question terrible du prix des trains loués à la SS pour la déportation. C'est un problème qu'on n'a pas pu aborder pendant longtemps pour des raisons corporatives. La SNCF, les cheminots — c'est l'idée reçue — ont été exemplaires dans la résistance : je vous renvoie à *La Bataille du Rail* et autres légendes sacrées. De cette histoire héroïque et partiellement légendaire sont nés des droits, des privilèges : il était dès lors singulièrement difficile de revenir sur ces questions. En effet, le « danger » de l'Histoire critique et scientifique tient dans la remise en cause des légendes sacrées et des fables qui bercent encore l'imaginaire social…

Le troisième exemple est encore plus préoccupant pour nous, ou pour moi ; c'est celui du rôle du gouvernement et de l'administration de l'État français dans la Shoah et ce que l'on appelle le « paradoxe français ». Si 250 000 juifs, recensés comme tels, dont le domicile était connu, qui ont porté l'étoile jaune dans la zone occupée et dont les papiers étaient tamponnés « Juif » et « Juive », ont échappé aux déportations, c'est pour de multiples raisons et grâce à de nombreux acteurs, mais c'est également lié à des exemptions qui ont été négociées par des fonctionnaires, dont on n'a d'ailleurs jamais gardé le nom ni la mémoire. Ils ont créé, défendu des exemptions, des procédures, des catégories qui ont permis à des milliers de juifs de n'être pas déportables jusqu'à l'automne 1943, de n'être pas « sur les listes » que portaient les « agents capteurs » c'est-à-dire les policiers qui arrêtaient. Pourquoi était-on ou n'était on pas sur une liste ? C'est cela, la vraie question. Tout le reste est une histoire convenue, idéologique, politique, assez largement instrumentalisée. Sur le plan de l'histoire de la police, le problème essentiel reste donc le suivant : que fait un « soldat de la loi », quand un pouvoir légal édicte des lois qui sont manifestement contraires à la morale et à tradition républicaine ? On est là au cœur du débat qui déchire les fonctionnaires d'autorité : devoir d'obéissance, culture d'obéissance, application de la loi *versus* devoir moral, conscience individuelle… L'historien n'a pas de réponse toute fait. Il a, par contre, des exemples à fournir pour nourrir la réflexion déontologique, donner du sens à la question essentielle du *discernement*.

Porter sur soi un code de déontologie, est un réel progrès, mais des exemples concrets pour l'illustrer et nourrir la réflexion, c'est encore mieux. L'Histoire doit servir à cela. L'INHESJ a certainement un rôle à jouer dans ce domaine et dans l'apprentissage délicat de la vérité… quelle qu'elle soit ■

# Sécurité et justice

## *Réflexions sur la confusion entre fonction judiciaire et fonction éxécutive*

Bertrand LOUVEL, *Premier président de la Cour de cassation*

Tout d'abord, merci à la direction de l'institut d'avoir bien voulu convier l'autorité judiciaire pour s'exprimer sur le lien institutionnel sécurité et justice.

Le droit à la sécurité est un droit de l'homme, vis-à-vis de la société et vis-à-vis de l'État. Le droit au juge est également un droit de l'homme. La sécurité et la justice sont deux aspirations profondes de nos concitoyens qui, confortés parfois dans le sentiment d'être menacés, peuvent être trop prompts à vouloir renoncer à l'une au profit de l'autre. Existe-t-il pour autant une antinomie entre ces deux notions, également vouée à leur épanouissement ? L'on a pu dire que la sécurité était la première des libertés. Mais la garantie des droits individuels de tous, qu'ils soient fautifs ou non, n'est-elle pas aussi la première des sécurités, ce qui évoque ce droit essentiel à la sûreté proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?

La sécurité et la justice recouvrent ainsi deux missions complémentaires de l'État mais elles n'ont pas le même domaine. La sécurité recouvre des actions de l'État extérieures à la justice, comme la défense ou les affaires étrangères et la justice recouvre des actions de l'État qui sont extérieures à la sécurité, entendue comme défense physique de l'individu contre les agressions extérieures. Toutes les composantes de la justice civile ne concernent pas la sécurité prise en ce sens.

La justice pénale, en ce qu'elle sanctionne notamment les crimes et les délits contre les personnes, participe certainement de la fonction sécuritaire de l'État, exercée d'abord par les forces de police qui ont la double mission de prévenir ces crimes et délits et, à défaut, d'en rechercher les auteurs en vue de les déférer de la justice. Pour autant, la justice, en tant qu'organe sanctionnateur, appartient-elle, comme on le dit souvent, à la même chaîne pénale que les forces de sécurité ?

Cette question est l'objet d'un débat public illustré fréquemment par les réactions de certaines organisations professionnelles des forces de l'ordre heurtées par des décisions de justice considérées comme laxistes car tenant à la mise en liberté, à la relaxe, à la faible condamnation de certains délinquants ou encore à l'annulation de tout ou partie d'une procédure de poursuite. Aussi a-t-on parfois le sentiment que la justice est considérée comme le prolongement naturel de l'action des forces de sécurité et qu'elle manque à son devoir lorsqu'elle ne paraît pas soutenir cette action avec l'énergie suffisante. Là réside l'idée de la chaîne pénale, conçue comme ne devant pas comporter de maillons faibles et où les juges apparaissent parfois, et même souvent, comme ce maillon faible aux yeux des défenseurs d'une telle conception. Cette idée, en réalité, procède d'une confusion historique et institutionnelle que favorise, il est vrai, l'organisation judiciaire à la française mais que tend à dissiper la philosophie pénale et juridictionnelle qui est imposée aujourd'hui par la construction européenne.

## *Une confusion historique et institutionnelle*

Premier point, donc, une confusion historique et institutionnelle. Certes, la loi confie au juge pénal le soin d'appliquer le droit pénal et fait de lui, certainement, un acteur de la répression pénale. Mais, précisément, si la loi a prévu l'intervention d'un juge distinct de l'autorité de police c'est qu'elle ne lui accorde pas qu'une simple mission répressive. Avant de reconnaître un accusé ou un prévenu coupable, le juge doit vérifier qu'un ensemble de conditions protectrices de l'individu sont bien remplies, tenant à la fois à la régularité de la procédure suivie contre lui et à la réunion des conditions légales de la condamnation, ce qui passe notamment par une appréciation impartiale des preuves réunies contre lui. Afin que des mesures légitimes de défense de la sécurité des personnes ou des biens ne se trouvent pas dévoyées ou détournées de leur objet, il est essentiel qu'un regard tiers puisse en contrôler l'application, et qu'un tel contrôle puisse s'exercer, alors même qu'aucune poursuite ne serait engagée contre celui qui est ainsi atteint dans ses libertés. Si les forces de l'ordre ont pour mission essentielle de veiller à la sécurité de nos concitoyens, la justice a pour fonction de faire en sorte que cette sécurité s'inscrive dans l'État de droit. L'amertume peut alors parfois être le prix du respect de valeurs cardinales.

Il est inexact d'affirmer, comme on l'entend parfois, que les garanties procédurales sont contraires à l'efficacité. Elles offrent au contraire aux procédures une assise qui les rend inattaquables au regard tant du public que des standards internationaux que les sociétés démocratiques ont en partage. Se posant en garant, le juge doit ainsi veiller non seulement à la régularité mais aussi à la proportionnalité des mesures coercitives. Il doit demeurer soucieux des formes en se gardant de tout excès de formalisme qui conduirait, soit à offrir une protection indue, soit à la refuser à celui dont la situation, pourtant, exige qu'il soit défendu dans ses droits.

Protecteur de l'individu dans son intégrité comme dans ses droits, le juge n'est donc pas seulement celui qui, pour sévir, arme le bras de l'État ou de la victime qui accuse ; il est aussi le protecteur des droits de l'accusé qui se défend. S'il n'ignore rien des exigences de sécurité, que dans le respect de la loi, il porte également par ses décisions, il doit se garder d'une forme d'accoutumance qui, au gré des réformes, par glissements progressifs, pourrait conduire à renoncer à l'essentiel en acceptant une régression inacceptable des droits fondamentaux. Situé ainsi à égale distance des divers intérêts qui s'affrontent (intérêt général de la société, intérêt particulier de la victime, intérêt particulier de l'accusé), le juge est un témoin objectif de la chaîne pénale beaucoup plus qu'un acteur engagé de celle-ci.

Mais il est vrai que l'image du juge comme bras de la répression, véhiculée par la culture populaire, trouve sa force dans l'ambigüité de l'organisation judiciaire française, encore tributaire d'un temps où les nécessités de l'ordre l'emportaient sur la défense des libertés. C'est le deuxième point qui concerne les ambigüités de notre organisation judiciaire.

## *Ambigüités de notre organisation judiciaire*

La théorie de la séparation des pouvoirs est une idée jeune, développée au XVIIIe siècle, siècle libéral, mais freinée au XIXe siècle, siècle réactionnaire, avant de renaître au XXe siècle par la victoire des démocraties contre les totalitarismes. Cette renaissance met en lumière un double archaïsme de la justice française contemporaine, encore très largement tributaire de la réaction napoléonienne. L'idée de chaîne pénale, qui confond sécurité et justice, trouve sa source d'abord dans la confusion des pouvoirs qui confie les deux missions au gouvernement, de sorte que l'une et l'autre sont considérées comme des administrations gérées par des ministères soumis à la même autorité, même s'ils sont séparés, et dont l'action est par conséquent complémentaire. La théorie de la séparation des pouvoirs conduit au contraire à leur indépendance réciproque, la défense de l'ordre public incombant à l'exécutif tandis que la justice relève du judiciaire. L'idée de politique de sécurité est par essence étrangère au judiciaire. Si, gardien des libertés, le juge peut être conduit, dans le respect du droit, à contrarier en apparence la politique de sécurité, il ne poursuit nulle politique contraire en la matière. Il a pour seul souci de se poser en garant de la prééminence du droit. Bien plus, dans un système de séparation authentique des pouvoirs, l'idée même de ministère de la Justice est une incongruité. Son existence favorise la confusion, dans l'esprit du public, des fonctions de sécurité et de justice.

Le deuxième archaïsme tient à l'ambigüité du statut du ministère public français. La fonction de poursuite se rattache organiquement à la fonction exécutive et non à la fonction judiciaire puisqu'elle est l'attribut d'une partie au procès pénal, celle qui engage en principe le procès pénal. Or, cette fonction est confiée, dans notre système, à des magistrats qui forment avec les juges un corps unique, ce qui aggrave la confusion dans l'opinion publique entre la fonction judiciaire et la fonction exécutive et accrédite encore l'idée de la chaîne pénale, dont les maillons seraient solidaires, de sorte que le maillon situé en aval aurait pour mission de valider ce qui a été fait en amont

Nous sommes là au cœur de la contradiction française, confrontée aujourd'hui à la construction européenne, qui bouscule notre modèle et force son évolution. C'est mon dernier point : l'influence européenne.

## *L'influence européenne*

La fin de la Seconde Guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, tout en assurant la victoire de la démocratie en Europe, favorisant la montée en puissance des droits de l'homme et l'unification des peuples de l'Europe autour d'un même idéal, ont conduit à la confrontation des modèles. Confrontation dont le modèle anglo-saxon de l'indépendance judiciaire paraît visiblement sortir aujourd'hui vainqueur. La place considérable prise aujourd'hui dans l'Europe judiciaire par le Conseil de l'Europe qui réunit la quasi-totalité des nations européennes et par sa Cour de justice, établie à Strasbourg, consacre le modèle de séparation des pouvoirs qui distingue nettement la fonction de poursuite de la fonction de jugement, à tel point que cette Cour proclame que le ministère public français, parce qu'il est partie au procès pénal, n'est pas une autorité judiciaire. Elle ajoute qu'il ne peut pas non plus être une autorité judiciaire parce qu'il n'est pas indépendant du gouvernement, ce dont il résulte qu'il n'y a pas d'autorité judiciaire qui puisse procéder de l'exécutif. La poussée de l'Europe vers cette séparation des pouvoirs drastique heurte de front l'architecture constitutionnelle française dans laquelle notre conseil constitutionnel voit le ministère public comme une partie de l'autorité judiciaire. Nous sommes les témoins, aujourd'hui même, de l'affrontement de ces deux conceptions. C'est sans doute un défi majeur pour le diptyque sécurité/justice dans les prochaines années où s'ouvre logiquement devant nous une option. Ou bien l'exécutif renoncera effectivement à la fonction de poursuite qui sera rattachée au judiciaire et c'est alors un ministère public clairement indépendant, coiffé par un procureur de la nation qui inspirera la politique pénale : ou bien l'exécutif conservera la maîtrise de cette politique et continuera donc d'animer l'action des parquets. Des garanties statutaires plus étendues en faveur des magistrats du ministère public suffiront-elles à instaurer aux yeux de l'opinion publique une claire séparation de la fonction de sécurité et de la fonction de justice ? Je me garderai d'avancer une réponse ici et aujourd'hui à cette question mais on ne peut pas se dissimuler qu'elle est au cœur de la problématique de la « sécurité-justice » et de l'évolution culturelle que nous propose l'intégration, ou la désintégration, de la tradition française dans la construction du nouvel ordre pénal européen.

Je vous remercie, Mesdames et Messieurs ■

# Clôture de la matinée

## Christiane TAUBIRA, *garde des Sceaux, ministre de la Justice*

### Cyrille SCHOTT, *Directeur de l'INHESJ*

Madame la Ministre, nous sommes extrêmement honorés, l'ensemble des participants à ce colloque, le Président du conseil d'administration, Jacques Buisson, qui est un magistrat, et moi-même, de votre présence.

Notre institut s'appelle depuis 2010 « Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice ». Pour nous, il est fondamental que ce « J » de « Justice » prenne toute sa place dans la vie, dans l'existence, dans le travail de notre institut. De ce point de vue, Madame la Ministre, votre visite est un événement marquant, historique, dans notre institut. Nous ne sommes donc pas seulement honorés, nous sommes conscients de la dimension symbolique très forte que revêt aujourd'hui votre présence. Nous venons d'écouter le premier président de la Cour de cassation, et donc cette matinée est effectivement bien centrée sur le thème « Sécurité et justice ».

Madame la Ministre, tout le monde a hâte de vous entendre, et je vous laisse donc la parole. Merci, encore une fois.

## Christiane TAUBIRA

Merci Monsieur le Directeur.

Monsieur le Député, Monsieur le premier Président de la Cour de cassation, Monsieur le Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, Monsieur le Président de l'institut, Monsieur le Directeur de l'École de la Magistrature, Mesdames et Messieurs. Vous venez de le dire, Monsieur le Directeur, c'est la première fois, effectivement, que vous accueillez le ministre de la Justice, puisque c'est seulement en 2010 que le nom de l'institut a intégré la Justice. De mémoire, cet institut a été créé par Pierre Joxe en 1989 et il s'est écoulé 20 ans pour qu'il change de nom, puisqu'il était auparavant consacré à la sécurité intérieure, puis à la sécurité globale et enfin, la justice est arrivée 2010..

Je tenais absolument à venir m'adresser à vous aujourd'hui, compte tenu de cette dimension symbolique, compte tenu, évidemment, de l'opportunité de vous parler de la politique de sécurité de la justice et, surtout, compte tenu de l'importance de cet institut comme espace où travaillent ensemble les magistrats, les policiers, les gendarmes, pour y mener une réflexion qui concerne les champs de responsabilité de nos deux institutions, le ministère de l'Intérieur pour sa responsabilité directe en matière de sécurité et le ministère de la Justice pour ses missions régaliennes propres et sa responsabilité en matière de sécurité et de sûreté.

En ce qui me concerne, je distingue une dimension chargée de symboles et de perspectives dans la création de cet institut en 1989 et j'ajouterai, également dans la personnalité de celui qui l'a créé, parce que Pierre Joxe a été un grand ministre de l'Intérieur, un premier président de la Cour des comptes extrêmement rigoureux et, aujourd'hui, un avocat pénaliste qui se consacre à la défense des mineurs. Pierre Joxe a une conception de l'État de droit, une conception des valeurs républicaines, aussi bien en termes de conceptualisation, de formalisation et de mise en pratique, qui sont particulièrement exemplaires, de sorte que voir cet institut qu'il a créé en 1989 évoluer de cette manière représente une démonstration de vitalité mais également de pertinence et d'efficacité. Grâce à lui et à d'autres, je crois pouvoir dire que la place de la justice dans cet institut est aujourd'hui essentielle.

Elle est essentielle parce que nous avons d'abord le souci de partager et de mettre en œuvre ces valeurs républicaines et l'État de droit. Elle l'est ensuite parce que nous avons une conception des relations entre la police et la justice qui mérite d'être entendue, d'être en prise sur le réel et d'être fécondée, précisément, par les travaux de votre institut, par les personnalités qui y viennent et y réfléchissent ensemble.

Nous avons le même souci de la sécurité, avec des responsabilités de nature différente.

Nous avons le même souci de la sécurité parce que nous devons apporter des réponses aux Françaises et aux Français sur la sécurité au quotidien. Mais nous avons, au ministère de la Justice, une approche de la sûreté qui lie la question de la sécurité à celle du contrat social, qui prend en compte les conditions dans lesquelles nous pouvons vivre ensemble, c'est-à-dire l'environnement que nous créons, pour que justement la sécurité soit assurée – j'allais presque dire pour qu'elle soit assurée préventivement, de telle sorte que cet environnement permette d'assurer la sûreté au sens où l'entendait la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à savoir, concrètement, au quotidien, le respect et la mise en œuvre du contrat social.

C'est pour cette raison que je tiens à ce que la Justice prenne en ce lieu toute sa part et que j'ai veillé à ce qu'un deuxième magistrat, en l'occurrence une deuxième magistrate, vienne renforcer l'équipe de l'Institut. Nous avons œuvré depuis deux ans et demi pour sortir des faux antagonismes entre la police et la justice, pour faire en sorte que les fortes pressions, par exemple autour de la politique du chiffre, exercées directement sur les policiers et les enquêteurs et secondairement sur les magistrats, cessent d'exister sur un mode purement arithmétique et qu'un accompagnement, aussi bien des enquêteurs que des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions et l'accomplissement de leurs missions, soit assuré en faisant le pari de leur professionnalisme, de leur intelligence, de leur inventivité et de leur créativité. Toutes ces qualités ont été démontrées sur le terrain. En effet, magistrats et enquêteurs sont à l'origine de nombre d'innovations localisées qui finalement se généralisent, tout comme ils apportent des suggestions pertinentes sur les méthodes de travail, montrant ainsi qu'ils sont capables, j'allais presque dire « souverainement », du point de vue intellectuel en tout cas, de penser leurs missions, de les exercer, de les évaluer et de faire des propositions pour les améliorer.

Nous avons donc voulu sortir de ce faux antagonisme, de cette confrontation absurde, et nous avons veillé – lorsque je dis « nous », il s'agit évidemment du gouvernement et particulièrement des ministres concernés : le ministre de l'Intérieur et moi-même en tant que Garde des Sceaux – à éviter les mises en cause indues et injustes, toujours indues lorsqu'elles sont publiques car si des mises en cause peuvent être justifiées sur des cas particuliers, dans

des situations ponctuelles, elles doivent avoir lieu au cas par cas, dans le cadre du travail et dans des conditions de confiance qui préservent l'estime mutuelle. Nous avons ainsi toujours évité rigoureusement et scrupuleusement les mises en cause publiques. Nous avons fait en sorte, de part et d'autre, aussi bien au niveau des forces de sécurité, de la police et de la gendarmerie, en ce qui concerne le ministre de l'Intérieur, qu'au niveau des magistrats en ce qui concerne le ministère dont j'ai la responsabilité, que les uns et les autres comprennent bien qu'il n'y aurait pas de confrontation entre eux, qu'il n'y aurait pas de mises en cause, qu'il n'y aurait pas de fragilisation de l'unité de leur action. Ainsi, chacun assume sa propre responsabilité, en sachant que lorsque cette responsabilité est assumée au mieux par les uns, le travail des autres s'en trouve facilité.

Nous avons des chantiers communs que nous conduisons dans la plus grande coordination, avec le souci de la plus grande efficacité. La justice a ainsi très largement participé à la définition des zones de sécurité prioritaires dont l'objectif est le renforcement de la lutte contre une délinquance parfois très localisée, très ancrée, très enracinée, très particulière et qui mérite non seulement une coordination mais aussi des méthodes de prise en charge et de lutte qui doivent être totalement novatrices. Nous avons donc contribué à la définition de ces zones de sécurité prioritaires puisque, dès le début, après la première sélection de 15 zones, j'ai mobilisé les procureurs et les procureurs généraux, de façon à ce qu'ils fassent remonter des propositions de périmètres de territoires, de typologies de délinquance et de méthodes de lutte adaptées. 80 % des propositions qui sont remontées des parquets et des parquets généraux ont fait l'objet de l'arbitrage favorable du premier ministre et 80 % des zones de sécurité prioritaires retenues relèvent des propositions faites directement par les parquets et les parquets généraux. Il s'agit donc de chantiers que nous menons ensemble et que nous avons déjà évalués à deux reprises ; une première fois dès le mois de mai 2013 et une deuxième fois tout récemment. De façon régulière, j'interroge les procureurs et les procureurs généraux sur la façon dont ces zones de sécurité prioritaires sont investies. Il en ressort que, dans les espaces où un travail en commun est stabilisé, formalisé, consolidé, les acteurs élaborent ensemble un diagnostic de la situation de terrain, et construisent, ensemble également, des solutions. Nous voyons bien alors que, malgré la grande diversité des contours de ces zones de sécurité prioritaires, il existe une unité de résultat parce que l'action, à la fois coordonnée est très ciblée, permet effectivement d'améliorer les réponses données.

Il y a d'autres sujets communs extrêmement importants entre la police et la justice. Je le répète à chaque fois avec insistance, parce que c'est une condition pour que l'État de droit soit réellement un État de droit, équilibré dans son fonctionnement, où chacun est à sa place et selon sa responsabilité.

Le travail que nous effectuons, par exemple, dans le domaine de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels, donne des résultats très satisfaisants. A titre d'exemple, nous avons augmenté de plus de 75 % les saisies d'immeubles et d'autant les saisies de comptes bancaires ; je crois d'ailleurs que vous allez organiser très prochainement un colloque sur ce sujet. Nous avons aujourd'hui des parquets qui sont particulièrement performants en ce domaine et la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice va finaliser, d'ailleurs avec l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, un guide méthodologique sur les saisies des avoirs criminels. Ce guide, qui sera très largement diffusé à compter du mois d'avril prochain, concernera aussi bien les parquets que le siège car il y a une véritable nécessité d'une meilleure connaissance des mécanismes de saisie, mécanismes que nous avons réformés par ailleurs dans la loi de décembre 2013 relative à la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Il y a lieu, donc, de familiariser aussi bien les magistrats du parquet que les magistrats du siège avec ces mécanismes, étant donné la grande importance stratégique que revêtent ces saisies dans la lutte contre la délinquance. Ce travail est assuré au quotidien par les enquêteurs et les magistrats. Il l'a toujours été, y compris lorsqu'il y avait parfois, dans la parole publique, une mise en cause des magistrats. Malgré tout, les policiers et les magistrats ont toujours travaillé ensemble ; même lorsqu'il a pu exister, ponctuellement, des situations de conflits ou de défiance, elles ont toujours été extrêmement localisées et circonscrites. Dans la réalité de la relation entre police et justice, policiers, gendarmes et magistrats travaillent ensemble dans un cadre clair où les procureurs assurent la conduite de la police judiciaire.

Il y a évidemment nécessité pour nous de rendre intelligible notre politique judiciaire de sécurité, très clairement assumée dans la mesure où le ministère de la Justice a en charge la sécurité des Français, d'une manière qui n'est pas identique à celle du ministère de l'Intérieur, dont vous connaissez ici parfaitement les missions, mais qui a au contraire sa spécificité. Le ministère de la Justice est confronté au quotidien à la réalité de la délinquance, bien entendu dans les juridictions mais aussi dans les établissements pénitentiaires. Il est, par conséquent, très clairement conscient de l'importance qu'il y a pour le gouvernement à conduire une politique de sûreté ambitieuse.

La politique judiciaire de sécurité est évidemment liée à la façon dont les décisions judiciaires sont prises mais, surtout, sont exécutées. Pendant des années, on a entendu parler de « stocks de peines non exécutées », ce qui a surtout servi de prétexte pour mettre en cause des magistrats et leur prétendu laxisme, ces magistrats qui prononcent des peines et qui ne se préoccuperaient plus de ce qu'il en advient. En réalité, chacun sait qu'il n'y a pas de stock de peines non exécutées, il y a des flux de peines en cours d'exécution, ce qui signifie que des milliers de peines sont prononcées tous les jours et mises à exécution au fur et à mesure, sauf, bien entendu, lorsqu'il y a un mandat de dépôt avec une exécution immédiate. Nous avons fait étudier de façon rigoureuse les conditions de mise à exécution des peines et il s'avère qu'à quatre mois, 36 % des peines sont mises à exécution, à six mois 50 % et à 14 mois, 90 %. Il y a simplement une gestion de flux de peines en fonction de l'activité quotidienne des juridictions. Il n'en reste pas moins que l'exécution des peines constitue un sujet essentiel, un enjeu considérable parce que la crédibilité même de la décision de justice dépend de la visibilité de l'exécution des peines prononcées.

C'est pour cela qu'il nous est apparu comme important de veiller à ce que, lorsqu'une peine est exécutée en milieu ouvert, elle le soit effectivement et que les conditions de surveillance, de contrôle et de sanction de la non-exécution soient assurées. Lorsqu'il s'agit du milieu fermé, le délai d'exécution doit être le plus court possible. C'est là toute la logique de la politique pénale que nous avons mise en œuvre, au terme d'une conférence de consensus qui a rassemblé des personnes de convictions, d'expériences, de pratiques, de sensibilités partisanes différentes et qui a abouti à une série de recommandations, lesquelles ont servi de base de travail à l'élaboration de la réforme menée.

Mais nous avons voulu également, au-delà des normes législatives, nous assurer que les politiques publiques permettent la mise en œuvre des dispositions retenues. C'est pour cela que nous avons pris des mesures visant à assurer l'augmentation substantielle du corps des conseillers d'insertion et de probation, un corps que nous augmentons de 25 % en trois ans. De même, nous avons introduit dans la loi les dispositions qui permettent à la police et à la gendarmerie d'assurer le contrôle de l'exécution des interdictions ou des obligations qui sont prononcées par les juridictions.

Par ailleurs, nous tenons compte, en termes d'efficacité de la lutte contre la délinquance, de la réalité de la diversité de cette délinquance sur les territoires. C'est pour cela que j'ai décidé d'édicter des circulaires de politique pénale territoriale. Je l'ai fait pour la Corse et pour la région marseillaise, je l'ai fait également pour les outre-mer où il existe, du fait des environnements, y compris géographiques, des types particuliers de délinquance. Il est important, comme pour les zones de sécurité prioritaires, d'ajuster la réponse aux délinquances aux réalités de celles-ci. Ce travail se fait évidemment en intelligence et en coordination entre la police et la justice, chacune avec ses méthodes propres, avec le respect des dispositions contenues dans le Code de procédure pénale et avec le souci de tout mettre en œuvre pour consolider cette coopération intelligente. C'est ainsi que, par exemple, la circulaire de politique pénale générale que j'ai diffusée en septembre 2012, indique, entre autres préconisations, que les magistrats doivent veiller à informer les forces de police et de gendarmerie du suivi des procédures, parce qu'il est important que les enquêteurs qui ont apporté à la justice les moyens de juger, sachent ce qu'il advient des procédures auxquelles ils ont contribué. Il est nécessaire de les informer, également, parce qu'ils sont sur le terrain en permanence et qu'ils peuvent à tout moment être interrogés par les victimes ou par les élus locaux.

Nous apportons également des réponses à des contentieux particuliers. Par exemple, nous avons traité de façon spécifique le contentieux des violences faites aux femmes, qui constituent une réalité insupportable, comme le sont toutes les délinquances mais à des degrés divers. Nous y avons apporté des réponses spécifiques qui ont été également élaborées grâce à l'inventivité des parquets. Ce fut le cas avec une initiative d'abord imaginée dans un tribunal de grande instance, puis expérimentée et, enfin, généralisée. Je parle, vous l'avez compris, du téléphone « grave danger », téléphone à une touche qui peut être attribué, sur décision du parquet, à une femme en danger et qui permet à la police d'intervenir de façon pratiquement instantanée. Nous avons décidé de généraliser ce dispositif et, à partir de 2015, ces téléphones « grave danger » seront à la disposition des femmes sur l'ensemble du territoire. De même, ce sont les parquets qui ont imaginé les stages de responsabilisation pour les auteurs de violences au sein du couple parce que, d'une façon générale, dans notre politique judiciaire de sécurité, nous sommes rigoureux sur la définition de la peine et sur l'exécution de la peine mais également soucieux de travailler à la réinsertion. Sans réinsertion, en effet, il n'y a pas d'amélioration de la sécurité d'une façon générale. Parce qu'elle prévient et réduit la récidive, la réinsertion est une condition d'amélioration générale de la sécurité dans la société.

Je souhaite mentionner une autre délinquance particulière, la cybercriminalité. Nous sommes confrontés à une montée de la criminalité et de la délinquance par Internet, à telle enseigne que, l'année dernière, j'ai confié au

procureur général Marc Robert une mission visant à faire des propositions sur les réponses apportées à ces types de délinquance et de criminalité. Son rapport, de très grande qualité, m'a été remis et la direction des affaires criminelles et des grâces est sur le point de créer une mission spécifique, ce qui répond à l'une des préconisations de ce rapport. Cette mission sera intégrée à l'organigramme de la direction des affaires criminelles et des grâces qui, en lien avec les parquets et les parquets généraux, fera bénéficier nos juridictions de sa technicité, de ses connaissances et de ses moyens en vue de construire les outils utiles pour faire face à la cybercriminalité.

Enfin, pour ce qui concerne la criminalité organisée, nous avons progressé significativement, après une année de discussions avec le ministère de l'Intérieur. C'est ainsi qu'une disposition a été introduite dans la loi de 2004 sur le statut des repentis, visant à faciliter pour la justice le recours à ceux que l'on appelle des collaborateurs de justice et qui peuvent contribuer au démantèlement de réseaux. Nous avons publié, en mars 2014, le décret d'application qui a permis l'installation de la commission nationale pour la protection et la réinsertion et la mise en œuvre d'un statut des repentis. Cela est d'autant plus utile que la loi de décembre 2013 contre la fraude fiscale, contre la criminalité organisée et contre la grande délinquance économique et financière permet à la justice de gagner du temps grâce aux informations qui peuvent être données par ces collaborateurs de justice. Ces types de criminalité ont recours à des modalités d'action particulièrement ingénieuses et inventent continuellement toutes sortes de dispositifs efficaces en vue d'opacifier leurs pratiques ; ces collaborateurs de justice permettent parfois d'identifier, de repérer et donc de combattre plus efficacement ces criminalités.

Vous êtes, au sein de cet institut, en charge de la recherche et la recherche doit toujours être à la fois indépendante et de grande qualité.

La question de la sécurité s'est installée dans la société. Elle s'est installée de façon isolée par rapport à d'autres questions sociales, ce qui ne me paraît pas la façon la plus efficace ni la plus judicieuse pour l'analyser, la comprendre et répondre aux problèmes qu'elle soulève. Parce que la justice est soucieuse de la sûreté autant que de la sécurité, il est important que la recherche, qui produit une connaissance rigoureuse des réalités, permette de construire une formulation et un discours à même d'éclairer la conception et la mise en place des politiques publiques. C'est ce travail qui est fait dans cet espace où se retrouvent chercheurs, magistrats, policiers et gendarmes. C'est ce que fait également l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) qui vient de publier le 9 décembre son dernier rapport, auquel a fortement participé la justice, en particulier la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de l'administration pénitentiaire et le secrétariat général. Vous le savez, nous avons créé un observatoire de la récidive et de la désistance qui n'aura pas la même vocation que l'ONDRP, lequel intervient sur un champ plus large. Vous savez également de quelle manière nous avons travaillé, depuis deux ans et demi, avec le ministère de l'Intérieur pour consolider les missions de l'ONDRP.

L'observatoire de la récidive et de la désistance, que nous avons créé dans le cadre de la loi sur l'individualisation et sur le renforcement de l'efficacité des sanctions pénales (la loi du 15 août 2014), travaillera essentiellement sur des questions de justice. Il aura principalement pour mission d'étudier les phénomènes de récidive, les parcours de désistance, c'est-à-dire la sortie de la délinquance, mais aussi les méthodes qui font leur preuve en matière d'accompagnement pour cette sortie de la délinquance. Nous avons prévu la présence du responsable de l'orientation de l'ONDRP au sein de cet observatoire.

Voilà donc, tracées dans leurs grandes lignes, d'une part la conception qui est la nôtre en matière sécurité, de sûreté et de libertés, et, d'autre part, la vision de la collaboration, sans confusion sur leurs missions respectives, entre la police, la gendarmerie et la justice.

Votre Institut nous est précieux. Une recherche indépendante et de qualité nous est précieuse pour élaborer les politiques publiques les plus ajustées, les mieux adaptées au combat que nous voulons mener contre la délinquance. J'éprouve un bonheur particulier à venir vous le dire ici, en qualité de première Garde des Sceaux à me présenter devant cet Institut prestigieux, qui a été créé par cet homme admirable qu'est Pierre Joxe.

Je vous remercie ■

# La banalité sécuritaire

Michaël FOESSEL, *philosophe, Professeur à l'École polytechnique*

Bonjour à tous et merci pour cette invitation.

Sous le titre de banalité sécuritaire, je souhaite interroger, mettre en question et, dans une certaine mesure, critiquer la forme d'évidence autour de laquelle se sont constitués des réflexes de pensée qui associent la sécurité à un idéal dans lequel l'ensemble de nos exigences politiques pourrait être traduit.

Je partirai d'une remarque que Stefan Zweig fait dans son très beau livre de mémoires, *Le Monde d'hier,* lorsqu'il parle du monde de la sécurité (c'est son expression) pour décrire l'univers de sa jeunesse qui précède la Première Guerre mondiale. L'écrivain, explique-t-il, ne voit pas de meilleur signe de ce monde de la sécurité que le fait qu'à cette époque, il lui était possible de se déplacer en Europe sans montrer de pièce d'identité et de traverser les frontières en quelque sorte sans même s'en apercevoir. Les administrations n'avaient pas encore le souhait du contrôle individuel. Évidemment, les États étaient, cela se vérifiera lors de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, extrêmement tatillons sur le respect des frontières, mais nous n'assistions pas encore à l'individualisation du contrôle. C'est du moins le témoignage de Stefan Zweig qui n'était pas dans la nécessité de présenter de papiers à la frontière lorsqu'il voyageait, ce qu'il faisait beaucoup, notamment en France.

La sécurité dont parle Zweig dessinait précisément un monde, parce qu'elle se fondait sur l'oubli des peurs et, donc, sur l'oubli d'elle-même. C'est l'un des points que je vais essayer de développer. Politiquement, la sécurité doit être oubliée, c'est-à-dire garantie dans l'expérience que nous en faisons.

Évidemment, l'époque que nous vivons aujourd'hui s'éloigne de celle de Zweig. Dans cet écart, deux guerres mondiales, avec ce qu'elles ont comporté de massacres et de refonte des frontières, ont fait disparaître ce monde de la sécurité évidente, banale. Elles ont renvoyé l'oubli des peurs dont parlait Zweig au rayon des naïvetés. Il est vrai d'ailleurs que, dans le même temps, indépendamment de ces crises sécuritaires énormes que constituent les guerres, les conditions du voyage se sont considérablement transformées. Il est bien loin le temps où le voyage concernait uniquement quelques intellectuels lettrés ou quelques hommes d'affaires. Aujourd'hui, les affaires toujours, le loisir de masse et les migrations expliquent sans doute, sans toujours le justifier, le fait que la sécurité soit devenue un enjeu individuel. Il s'agit, j'y reviendrai, de regarder et de contrôler les flux. Nous ne pouvons probablement plus en rester à une conception de la sécurité exclusivement fondée sur les frontières traditionnelles et les rapports entre les États.

Sur bien des points, le monde où règne la sécurité a disparu pour laisser place à un monde où la sécurité est présentée comme une conquête, comme un but qui réclame des politiques différenciées, des institutions particulières (des Instituts) qui lui sont dédiées.

*Pour reprendre le titre de ma communication, je peux dire que nous serions passés entre l'époque de Zweig et la nôtre, d'une banalité de la sécurité à une banalité sécuritaire ; d'un monde où la sécurité des individus passe, pour ainsi dire, inaperçue (*évidemment, *il s'agit ici d'idéaux-types, je ne prétends pas que l'insécurité n'existait pas auparavant) et où elle n'est pas interrogée en tant que telle politiquement, à un monde où elle devient l'un des enjeux principaux des politiques publiques.*

Cette évolution correspond à ce que certains sociologues, comme Ulrich Beck, appellent le passage de la première modernité, celle dans laquelle vivait Stefan Zweig, au moins avant la guerre, à la modernité réflexive. La modernité réflexive est la modernité qui réfléchit sur elle-même, sur ses limites et particulièrement, sur ses propres vulnérabilités. En quelque sorte, nous serions bel et bien sortis d'une modernité triomphante, fondée sur la liberté, les droits de l'Homme, la promotion particulière de tous nos droits et de nos biens pour passer à une modernité plus modeste car consciente des menaces qui pèseraient sur nos avis, nos avenirs et nos sociétés.

Ulrich Beck est aussi celui qui parle, pour caractériser nos sociétés actuelles, de sociétés du risque au sein desquelles toute réflexion sur l'avenir est conditionnée par la prise en compte des menaces qui se sont multipliées et qui pèsent désormais, non seulement sur les États, sur les individus ou sur les sociétés, mais également, nous le voyons, sur la planète elle-même. De crises climatiques en crises sanitaires, de crises politiques en crises guerrières, nous serions toujours au bord d'une forme d'abîme apocalyptique duquel, précisément, les pouvoirs publics et parfois, les institutions privées, devraient nous prémunir.

Il y aurait beaucoup à redire sur cette description du présent social et politique à l'aide de ce concept de risque et sur les représentations de type apocalyptique qu'elle charrie dans les domaines de l'économie, de l'écologie ou du social. Le risque, c'est la menace en tant qu'elle se laisse quantifier, déterminer par des experts. La question est de savoir si nous pouvons nous contenter de caractériser nos sociétés contemporaines par la promotion du risque, avec tous les systèmes assurantiels qui l'accompagnent et dans quelle mesure cette conception de la société comme société du risque serait compatible avec la démocratie.

Je souhaite donc plaider ici en faveur du sens oublié de la banalité de la sécurité. Le sens oublié que, précisément, Stefan Zweig nous permet de nous remémorer pour procéder à ce que je suis obligé d'appeler, je m'en excuse auprès de vous, une dédramatisation de ce concept de sécurité, non pas dans le sens quantitatif des actes d'insécurité ou des insécurités réelles et futures (je suis incapable de prétendre que nous sommes dans un monde plus ou moins dangereux que le monde d'hier) mais au sens précis où je voudrais montrer qu'il faut essayer de fixer dans la hiérarchie des enjeux politiques une place à la sécurité et, dans cette hiérarchie, la sécurité ne peut occuper la première des places.

Après cette introduction, je procèderai en deux temps. Premièrement, je voudrais expliquer dans quelle mesure la sécurité est bel et bien un problème politique et institutionnel et comment les philosophes modernes ont fait de la sécurité un enjeu spécifiquement politique. La politisation de la sécurisation est en effet un acquis démocratique que je ne nie pas. Dans un deuxième temps, j'essaierai, de manière plus critique, de remettre en cause l'hyperbole sécuritaire dont, au moins dans les discours sinon dans les faits (j'inclus dans le concept de discours celui de loi), la sécurité fait l'objet d'une promotion généralisée.

Pour montrer que la sécurité est une réalité institutionnelle d'un genre spécial, je partirai d'une citation du philosophe allemand Hegel qui, dans un livre intitulé *Les Principes de la philosophie du droit* paru en 1831, écrivait : « *Lorsque*

*quelqu'un marche dans la rue en pleine nuit sans danger, il ne lui vient pas à l'esprit qu'il pourrait en être autrement, car l'habitude d'être en sécurité est devenue pour nous une seconde nature où l'on ne se rend pas compte que cette sécurité est uniquement le résultat d'institutions particulières* ». Dans ce texte, Hegel rappelle que, si le sentiment d'insécurité ne peut pas être le vecteur principal du lien politique ou social, le sentiment de sécurité est politique et institutionnel de part en part. En effet, la sécurité que vise ici Hegel est la sécurité garantie par l'État et qui, précisément parce qu'elle est garantie par l'État et ses dispositifs de police et de justice, fait en sorte que nous ne nous apercevions pas de la présence de l'État en amont de la garantie sécuritaire qu'il apporte.

Pour Hegel et, d'une manière générale, pour les philosophes modernes, l'objectif ultime du lien politique n'est pas la sécurité mais, et c'est cela qui me retient dans cette citation, il nous suggère qu'il importe au plus haut point que ce sentiment de sécurité, s'il n'est pas naturel, apparaisse institutionnel. Il importe au plus haut point qu'il devienne une sorte d'habitude, de seconde nature. La sécurité est un vécu de l'Institution qui, comme tout vécu, a d'autant plus de valeur qu'il n'est pas réfléchi.

Pourquoi ai-je voulu commencer ce développement par cette citation ? Parce que nous pouvons l'interpréter en disant qu'il n'y a que dans les situations d'exceptions (guerres, guerres civiles, terrorisme) que les hommes prennent conscience du fait que rien n'est naturel dans la sécurité. En réalité, tout est déjà politique, tout est déjà garanti par des institutions qui, lorsqu'elles ne fonctionnent pas ou ne sont pas efficaces, marquent un déficit sécuritaire.

Or, et cela est l'un des premiers points réflectifs, il est de bon ton aujourd'hui, aussi bien chez les défenseurs des politiques sécuritaires que chez leurs adversaires, de faire des situations d'exceptions la norme à partir de laquelle il faudrait interroger la société et penser le rapport entre politique et sécurité à partir de ces situations d'exceptions que sont le terrorisme, les guerres, les guerres civiles et les émeutes. Dans ces situations, il n'y a plus rien de naturel à se promener dans la rue sans penser que nous sommes protégés par l'État.

A l'inverse, il me semble qu'il faut essayer malgré tout, contre vents et marées, contre catastrophisme et apocalyptique moderne, d'envisager le rôle des institutions politiques dans les conditions d'une vie normale au moins autant que dans les soubresauts de la guerre civile ou qu'à partir de l'analyse des apocalypses contemporaines. Il faut maintenir que la sécurité doit être, en quelque sorte et comme le suggère Hegel, établie et garantie mais presque aussitôt oubliée, exactement comme le promeneur solitaire oublie de rendre grâce à l'État du bon déroulé de sa promenade.

Comment expliquer, malgré ce caractère relativement peu présent de la sécurité au rang de principe, que la sécurité ait pu apparaître comme, en plus de simple moyen en vue de la vie démocratique, une fin, un objectif politique ?

Pour expliquer ce fait qui, évidemment, appellerait beaucoup plus de développements que ce que je peux esquisser ici, je crois nécessaire de faire un petit détour par l'histoire des idées modernes car c'est seulement dans la modernité, à partir du XVIIème siècle, que le concept de sécurité prend un sens politique.

Il y a donc, et peut-être cela fait-il écho à l'exposé de l'historien que vous avez entendu précédemment, une histoire du concept de sécurité. Le simple fait de cette histoire montre qu'il ne s'agit pas d'un principe absolu sur lequel nous pouvons établir toutes nos exigences politiques dans la mesure où il existe plusieurs définitions, plusieurs conceptions de la sécurité. La sécurité au sens politique du terme est la garantie du « vivre ensemble » et relève essentiellement de l'État. Cette idée de la sécurité comme pouvoir régalien est une idée fondamentalement moderne, puisqu'elle présuppose ce que Max Weber a appelé un « désenchantement du monde ».

Cela veut dire que la sécurité des corps, la sécurité de la propriété privée n'ont pu apparaître comme un objectif politique qu'à partir du moment où, c'est bien là le fait moderne fondamental, nous avons renoncé à définir ce que les Grecs, les philosophes et les théologiens appelaient le « souverain bien », lorsque nous avons renoncé à définir le but ultime que nous identifions à la justice ou au bonheur, et où nous constatons que, pour le dire très rapidement et vous m'en excuserez, les individus n'arrivent pas à s'entendre sur la définition du bonheur.

Que reste-t-il devant les déceptions liées aux tentatives théologiques, religieuses, théocratiques de fonder les sociétés sur le « souverain bien », un bien absolu, transcendant ? Il reste le socle minimal du vivre ensemble comme but politique. Ce socle minimal, c'est la sécurité.

Généralement, lorsque nous voulons évoquer un philosophe favorable à la sécurité, nous parlons du philosophe anglais du XVIIème siècle Hobbes qui, s'il est connu, l'est parce qu'il a donné ses lettres de noblesse à la phrase « *l'Homme est un loup pour l'Homme* ». Il présente l'État, le Léviathan, comme celui qui doit garantir la sécurité des citoyens et dont le but fondamental est d'éviter la guerre civile ; ici, également, je m'excuse auprès de Hobbes de devoir résumer sa philosophie aussi rapidement. Il est important de noter que si Hobbes peut être le penseur de la sécurité, au sens politique de la souveraineté de l'État en tant que l'État doit garantir la sécurité des corps, c'est

d'abord parce qu'il renonce radicalement à l'idée que la cité, l'État, devraient être déterminés par un but positif qui serait la Justice, le Bien, voire même, dans certaines conceptions théocratiques, la Justice divine. Autrement dit, et c'est selon moi un point fondamental que je ne critique pas, c'est la modernité, en tant qu'elle comporte en elle quelque chose de relativement sceptique quant aux buts fondamentaux du vivre ensemble (parce qu'elle a abandonné des illusions ou des espérances relativement au politique comme lieu d'émancipation radical) qui valorise la sécurité.

Bien au-delà de Hobbes, philosophe de l'État souverain et réellement antidémocratique, même les philosophes libéraux considèrent que le but principal, voire unique, de l'État est de nature pénale. Le but principal de l'État est de régler le contentieux entre les individus propriétaires et de disposer pour cela des moyens de justice et de police nécessaires, c'est ce qu'explique John Locke.

Il faut donc bien comprendre que la sécurité comme concept politique est un concept lié, non seulement à la modernité mais, également, à une forme d'inquiétude, de désenchantement et de désillusion moderne qui consiste à abandonner l'idée que le politique est le lieu de valorisation de la citoyenneté, presque d'émancipation de notre âme, pour en revenir à une exigence plus réaliste selon laquelle le lien politique doit être principalement référé à l'idée d'une protection des individus contre toutes les menaces dont il peut faire l'objet.

La sécurité a donc, peut-être, les traits d'un idéal mais d'un idéal que je qualifierai de *post festum,* désillusionné, qui vient après la fête, si l'on entend par « fête » que le politique est le lieu d'accomplissement de l'Humanité. Il existe une ironie moderne à l'encontre des prétentions de la politique à irradier l'expérience humaine dans son ensemble. Cette ironie se retrouve dans l'exigence de garantir d'abord, et cela est déjà beaucoup dirait Hobbes, la sécurité des corps plutôt que de prétendre garantir la réussite des âmes.

L'idéal sécuritaire se marie tout à fait avec ce scepticisme propre à la tradition moderne et libérale. Nous en trouvons un dernier exemple chez un penseur contemporain, peu connu, mais important selon moi, Judith Shklar. Elle est une philosophe libérale qui a fondé une doctrine qu'elle a appelée « le libéralisme de la peur ». Judith Shklar est lituanienne, d'origine juive. Elle a subi les percussions nazies, puis les percussions staliniennes. Elle s'est ensuite exilée aux États-Unis. Elle a fondé, de sa propre expérience, une méfiance très forte à l'égard des absolus politiques, de l'idée que la politique devrait nous émanciper radicalement. Elle parle de libéralisme de la peur précisément parce qu'elle essaie de penser ce qu'elle appelle une « conception post-utopique du politique », politique qui a renoncé à l'utopie dont elle a elle-même subi le caractère potentiellement meurtrier. Elle appelle libéralisme de la peur l'exigence minimale de protéger l'individu contre les menaces qui pèsent sur lui. Elle inclut, ce que nous ne faisons plus toujours aujourd'hui, les menaces que l'État fait peser sur les individus et pas seulement que les individus font peser sur d'autres individus.

Autrement dit, il faudrait, pour se prémunir des illusions et des crimes politiques, en revenir à une conception minimale du lien politique qui serait défini par la sécurité. La sécurité, c'est un point central que j'aurai dû introduire plus tôt, est un « gros » concept qui peut se traduire dans des champs d'expérience quasiment infinis, de la sécurité telle que nous l'entendons généralement au sens de sécurité des corps, jusqu'à la sécurité sociale, en passant par la sécurité sanitaire. Ce concept possède, et cela contribue pour beaucoup à son succès, une extension quasiment indéfinie. Ce qui rentre également beaucoup dans son succès c'est le fait que qui parmi nous ne voudrait pas être en sécurité ?

Ce qu'il m'importait d'établir dans ce premier point est que, à partir du XVIIIème siècle, et cette tendance n'a cessé de se renforcer depuis, la sécurité est devenue, en partie pour le meilleur, un concept politique parce que la politique avait perdu de sa prétention à transformer de fonds en comble l'expérience humaine, ce qu'elle a malheureusement récupéré au travers des totalitarismes.

Le second point que je voudrais maintenant indiquer, après avoir rappelé que la sécurité est une exigence liée à une forme de désenchantement, concerne les limites de l'identification entre politique et sécurité, malgré cette tendance lourde de la modernité à intervenir dans ce sens.

Nous devons distinguer deux choses : faire de la sécurité un concept politique, ce qu'elle est devenue et qui est tout à fait louable, et envisager toute exigence politique à l'aune de ce concept.

Notre époque, je pense que vous le savez mieux que moi, est celle d'une mutation profonde du concept de sécurité dont j'ai dit tout à l'heure qu'il était historique. En effet, il faut rappeler que la sécurité désignait d'abord une vertu morale. Chez les stoïciens par exemple, la sécurité du sage est la sécurité de celui qui a renoncé aux biens illusoires, la puissance, la richesse, l'ambition, et qui s'est concentré sur le véritable bien, le bien de l'âme. Cette sécurité du sage est une vertu de l'âme, une pacification de l'individu par rapport au désir potentiellement guerrier qui émane de son corps. Puis vient le moment de sécurité comme attribut de l'État ; je viens d'en parler, je n'y reviens pas.

Aujourd'hui, la sécurité est devenue, à bien des égards, un enjeu qui traverse la frontière du privé et du public. Elle est devenue un enjeu biopolitique. Nous parlons à ce propos de biosécurité du fait, en particulier, des nouvelles technologies. Elle inclut également la nécessité, réelle ou apparente, il ne m'appartient pas d'en décider, de penser désormais la sécurité à partir du corps des individus, des flux, de leurs mouvements, plutôt que de la penser d'abord, comme nous le faisions encore au temps de Stefan Zweig, comme sécurité entre États.

A cette histoire de la sécurité correspond très corrélativement une histoire de la peur. Je voudrais, dans le court temps qui m'est encore imparti, faire un petit point sur cet aspect qui me paraît très important pour comprendre pourquoi, à mon sens du moins, la sécurité ne peut pas être un idéal politique en tant que tel.

La peur, que les discours sécuritaires convoquent généralement comme principe de légitimation, est un sentiment. Nous pourrions donc penser qu'en tant que sentiment, passion ou affect, elle n'aurait pas d'histoire et serait inscrite dans le corps ou les gènes de l'être humain. Or, il existe aussi une histoire de la peur, comme il existe une histoire de la sécurité et cette histoire est d'ailleurs identique.

Pour l'esquisser ici, je voudrais faire référence à une métaphore qui traverse toute l'histoire de la pensée de la littérature, référence qui parle de la peur et de la sécurité. Cette métaphore est forgée par le philosophe grec Lucrèce (*Naufrage avec spectateur)*. Lucrèce se pose la question : pourquoi avons-nous, et il présuppose que nous l'avons, un plaisir à regarder depuis la rive un bateau couler ? Comment comprendre ce plaisir que l'Homme a ou aurait à se sentir à l'abri d'un risque, d'une menace ou d'un drame dont il est le spectateur ?

Lucrèce écrit : « *Douceur, lorsque les vents soulèvent la mer immense, d'observer du rivage le dur effort d'autrui, non que le tourment ne soit jamais un doux plaisir, mais il nous plaît de voir à quoi nous échappons* ». Nous avons bien ici la figure du sage qui jouit de ne pas être sur le bateau et, si c'est une métaphore, de ne pas avoir pris le risque ; pour les philosophes grecs, prendre la mer était prendre un risque irrationnel alors que la terre ferme s'offre à nous comme un sol beaucoup plus stable.

Cette image du but de la vie morale et politique comme sécurité de l'âme, nous l'avons abandonnée. Nous pourrions, par exemple, suivre Blaise Pascal au XVIIème siècle qui énonce cette métaphore, directement liée à celle de Lucrèce, nous sommes tous embarqués. Autrement dit, la condition de l'Homme est désormais d'être sur le bateau. Il n'existe plus de position extérieure depuis laquelle le sage pourrait considérer que rien ne lui arrivera. Nous sommes embarqués. Que nous le voulions ou non, nous sommes sur la mer agitée de l'existence.

Un peu après Blaise Pascal, Voltaire reviendra à son tour sur cette image, contre Lucrèce. Dans un article de l'Encyclopédie consacré au terme de curiosité, il écrit : « *Pardon Lucrèce, je soupçonne que vous vous trompez ici en morale, comme vous vous trompez toujours en physique. C'est, à mon avis, la curiosité seule qui fait courir sur le rivage pour voir un vaisseau que la tempête va submerger* ». Autrement dit, et je cite Voltaire parce qu'il est l'une des incarnations de la modernité, ce qui nous fait aller sur le rivage, nous, modernes, ce n'est plus le plaisir que nous avons de ne pas être allés en mer, mais la curiosité, le désir de voir et de savoir pourquoi le bateau prend l'eau, pourquoi il n'a pas été construit pour échapper à la tempête. C'est, effectivement, une passion moderne et tout à fait légitime à cet égard que la curiosité, ce désir de comprendre et de connaître, y compris dans le domaine de la sécurité, les causes fondamentales qui expliquent les incertitudes de l'existence.

Qu'en serait-il alors des peurs contemporaines, des peurs radicales qui caractérisent notre présent au regard des possibles catastrophes qui le menacent ?

Dans une période comme la nôtre, où la plupart des choses sont envisagées depuis l'hypothèse du pire, je dirais, pour me mettre de manière très peu humble dans les pas des philosophes que j'ai cités, que nous vivons au temps de la construction du bateau à partir de l'hypothèse du naufrage. Le principe de précaution ou le concept de dangerosité indiquent que, désormais, il ne s'agit plus de chercher à comprendre simplement les causes de l'insécurité et de la peur, mais d'envisager toute chose, y compris la construction du bateau, à partir de l'hypothèse selon laquelle il risque nécessairement d'être mis en danger par une tempête effrénée.

La sécurité aujourd'hui, c'est la surveillance des flux, des individus, des mouvements, des évolutions biologiques qui nous font peut-être entrer dans ce que Gilles Deleuze appelait « les sociétés du contrôle », celles où le contrôle est d'autant plus efficace qu'il n'est plus délégué à une institution souveraine comme l'État mais devient contrôle de soi, de nos propres mouvements, de nos propres désirs.

Je conclurai en disant que, pour ma part, je ne suis pas, contrairement à ce qui a été suggéré, un adversaire de la sécurité ou des politiques qui font de la sécurité un principe politique : elle en est un. En revanche, je crois que nous devons poser des questions sérieuses relativement

à la tentation contemporaine de construire le bateau à partir du naufrage ou de traduire l'ensemble des exigences politiques dans des termes sécuritaires.

Je n'ai plus le temps de le développer ici mais je songe en particulier au concept de « sécurité humaine », forgé à l'ONU et qui tend à devenir normatif pour les politiques d'aides internationales au développement. L'ONU a adopté ce concept à la place de celui de développement, voire même comme meilleur concept que celui de droits de l'Homme pour définir précisément quel doit être le but des politiques internationales ou des organisations non gouvernementales.

Amartya Sen, prix Nobel d'économie, est l'un des penseurs ayant forgé ce concept de sécurité humaine. Il a développé ce concept en expliquant que désormais, après les guerres mondiales, les massacres et une série d'expériences telles que le totalitarisme, les droits de l'Homme sont devenus d'une certaine manière trop abstraits, trop généraux, trop idéaux. Il convient alors d'en revenir à des aspects plus minimaux comme le souci de la vie et de la survie des individus. La sécurité humaine est, précisément, l'ensemble des critères nous permettant de considérer qu'une vie est supportable.

Nous avons ici un exemple de retraduction des exigences politiques modernes traditionnelles comme les droits de l'Homme ou le développement, dans les termes de la sécurité. Cela renvoie à ce que j'ai expliqué rapidement sur cette évidence sécuritaire. La sécurité, du fait de l'extension de ce qu'elle recouvre et de l'évidence qu'elle produit est un préalable. Nous pourrons toujours dire à quelqu'un qui, comme moi, défendrait des politiques de justice plutôt que de sécurité, que la justice est inutile si nous sommes morts.

La sécurité humaine, qui renvoie dans l'esprit de ses promoteurs à la sécurité des corps et des biens sociaux, présente cet avantage d'être bien moins optimiste que les droits de l'Homme et de tenir compte de l'expérience historique du XXème siècle et de ses drames, particulièrement du fait que les États peuvent se retourner et persécuter leurs propres citoyens. Le soin de garantir la sécurité des individus n'est plus réservé aux États, ces derniers pouvant les pénaliser.

Quel est alors le prix à payer de cette traduction généralisée de nos exigences politiques en termes sécuritaires ? L'un d'entre eux est évident et caractérise le discours politique contemporain : le très fort affaiblissement des références positives au but des politiques publiques (les concepts d'égalité, de justice sont considérés comme un reste d'idéalisme malvenu) au profit de la sécurité et de l'ensemble du système d'efficacité qu'elle promeut.

Le second point est la confusion relative à ce concept de sécurité, particulièrement visible dans cette phrase : « *la sécurité est la première des libertés* ». Tout dépend, évidemment, de ce que nous entendons par « première » et de la primauté que nous lui donnons, au sens chronologique du terme, il ne sert à rien d'être libre si l'on est mort, ou en tant que liberté principale.

Nous faisons souvent référence au fait que la sécurité est présente dans les déclarations des droits de l'Homme comme l'un des droits fondamentaux, à côté de la liberté, de l'égalité et de la propriété privée. Or, dans les déclarations des droits de l'Homme, du moins en France, il est question, non pas de la sécurité, mais de la sûreté.

Lorsque nous parlons d'insécurité, nous entendons aujourd'hui massivement les insécurités qui règnent au sein de la société et mettent face à face des citoyens. La sûreté telle que l'ont pensée les penseurs de la première modernité, Montesquieu par exemple, celle à laquelle je me réfère positivement, est d'abord la sécurité de l'individu face à l'État. L'affaire Snowden nous rappelle que les États ne sont pas simplement, comme les politiques sécuritaires tendent à nous le faire croire, du côté des citoyens dans la lutte contre les insécurités. Ils peuvent eux-mêmes produire, et c'est le meilleur de la solution libérale de le rappeler, de l'insécurité. La problématique actuelle de la surveillance vient nous rappeler ce point.

Peut-être la sûreté est-elle la première des libertés, mais en disant cela, nous rappelons simplement que les droits fondamentaux des individus et des citoyens constituent un objectif de la vie démocratique. Si nous disons que la sécurité est la première des libertés, dans le sens de la conflictualité interne à la société, la tendance est lourde de tout retraduire en termes sécuritaires et d'occulter ce qui, dans la démocratie, excède l'exigence de contrevenir au risque, de lutter contre la menace ou de prendre des assurances. Comme le disent beaucoup de philosophes, la paix absolue est la paix des cimetières, celle où ne règne aucune forme d'insécurité.

Je conclurais avec l'énoncé relativement modéré selon lequel la sécurité est indéniablement le préalable de la démocratie mais qu'elle ne peut, ne doit ou ne devrait jamais devenir son horizon.

Je vous remercie ■

# Éthique et résilience en situation de crise

Michel SAPPIN, *Préfet*
*et* Jean-Pierre MASSUÉ, *physicien nucléaire, membre de l'Académie européenne des sciences et des art*

## Michel SAPPIN

Nous allons faire le lien avec l'intervention précédente et l'image du bateau de Lucrèce et du navire qui coule, car la sécurité civile, c'est aussi cela (pensons notamment à l'Erika). Avant de passer la parole à Jean-Pierre Massué pour une présentation de notre projet commun européen, « Éthique et résilience », je souhaite le replacer, d'une part, dans le contexte plus général de nos réflexions sur la sécurité globale et, d'autre part sur celui des exigences de plus en plus fortes de nos concitoyens en matière de gestion de crise. Dans la notion de sécurité, telle qu'elle vient d'être analysée, nous retrouvons cette peur du citoyen face à tout ce qui peut mettre en cause sa sécurité, la délinquance, certes, mais tout autant les crises de sécurité civile.

Je crois qu'il est important d'expliquer pourquoi notre société est entrée depuis peu dans une situation de résilience : il y a quelques années encore, cette expression n'aurait eu que peu de sens, ou seulement pour les plus avertis.

Je souhaite remercier mes collègues Cyrille Schott et Gérard Pardini d'avoir inclus une séance Sécurité civile dans le programme de ce colloque anniversaire de la création de l'Institut.

J'ai une carrière préfectorale longue et multiple. J'ai occupé un poste magnifique de Directeur de la Sécurité civile et je suis entré ce jour-là dans la « religion pompier » comme d'autres sont entrés dans la « religion police ». Cela m'amène à me passionner depuis un certain temps pour toutes ces questions. Avoir aujourd'hui l'opportunité de vous en parler à l'occasion de ce colloque anniversaire, c'est la preuve que la famille Sécurité civile a conquis sa place dans la sécurité globale ou dans la sécurité intérieure.

Le concept de sécurité civile est apparu depuis peu, une dizaine d'années, et cherche à réunir sous un même ensemble cohérent les diverses familles de la sécurité en partant de l'idée, un peu novatrice par rapport à ce que l'on connaissait jusqu'alors, que, face à des crises multiples, des crises fréquentes, des crises portant sur des domaines de plus en plus divers, il fallait absolument sortir du cloisonnement traditionnel des acteurs de la sécurité.

Nous avons conduit cet effort de façon assez résolue et continue entre les services de police et de gendarmerie. La volonté politique s'est affirmée pour parvenir à un nouveau partage des compétences, d'abord expérimental puis généralisé, et à une coordination renforcée sous une autorité devenue unique et exclusive, celle du ministre de l'Intérieur. Nous sommes aussi arrivés à une mutualisation police/gendarmerie de plus en plus poussée au niveau local comme au niveau national ou zonal, avec un partage des moyens visant à la fois les économies mais aussi, et surtout peut-être, l'efficacité.

Le deuxième effort entrepris l'a été avec les polices municipales placées, sauf à Paris, vous le savez, sous l'autorité des maires et dont le développement rapide depuis dix à quinze ans en termes d'effectifs, de moyens techniques, de compétences, exigeait une collaboration plus active et plus cadrée juridiquement avec la police nationale et la gendarmerie. De nombreuses mesures législatives et réglementaires ont pu être prises en ce sens mais il y a aussi eu beaucoup de pratiques nouvelles et de travail en commun sur le terrain, au quotidien. Ce travail a été réalisé par les maires, les préfets, les responsables des services de police et de gendarmerie et les responsables des polices municipales : partage intelligent des missions, échange d'informations, interventions communes, salles de surveillance par vidéo-protection cogérée…

L'étape suivante a été la sécurité privée, dont nous avons vu la place grandissante qu'elle a occupée. En ce domaine également, les effectifs et les champs d'intervention n'ont fait que croître. Les « polices privées » étaient quelque part regardées comme des supplétifs, un moyen finalement peu associé à une définition globale de la sécurité. Pour pouvoir confier à cette sécurité privée des missions plus importantes, notamment dans le domaine de la sûreté (risques d'attentats, plan Vigipirate, sécurité dans les aéroports, les gares, les centres commerciaux, les bâtiments publics et les entreprises sensibles), il a fallu mettre en place un système associant plus efficacement l'État et ces polices privées.

Un poste de Délégué interministériel et des délégations régionales ont ainsi été créés. Alain Bauer n'est pas encore dans la salle, mais il en est l'un des grands artisans. Le CNAPS (Conseil national des activités privées de sécurité) a ainsi vu le jour. Toutes ces évolutions ont permis le dialogue entre les pouvoirs publics, les employeurs et les salariés des entreprises de sécurité. La transparence, l'éthique et l'efficacité ont été accrues.

La sécurité civile a, pour sa part, bénéficié d'une reconnaissance symbolique non négligeable au sein du Ministère de l'Intérieur au fil des événements importants qu'elle a vécus et su gérer avec efficacité. Elle a été érigée au rang de Direction générale, à l'égal de la Direction générale de la police nationale et de celle de la gendarmerie nationale. Depuis une quinzaine d'années maintenant, elle est représentée au cabinet du ministre par un conseiller spécifique et officiel, qui est souvent un officier de sapeur-pompier, comme il y a traditionnellement un policier et un gendarme au cabinet du ministre. Il y a eu des nominations au rang de préfets, de préfets délégués ou de sous-directeurs, d'officiers de sapeurs-pompiers, ce qui constituait une nouveauté totale. Et puis, il y a eu des attentions particulières, notamment celle portée par les trois derniers présidents de la République qui se sont rendus en personne, et pendant de longues heures, au Congrès national des sapeurs-pompiers de France.

Dans le même temps, au plan opérationnel, sur le terrain, les liens se sont multipliés entre les préfets, les directeurs de la sécurité publique, les colonels des groupements de gendarmerie et les colonels de pompiers directeurs des Services Départementaux d'Incendie et de secours (SDIS).

Finalement, en zone rurale comme en zone urbaine, le travail en commun, y compris au niveau de la prévention et du renseignement, s'est amplifié et institutionnalisé. J'y ai assisté comme préfet de la Seine-Saint-Denis et comme préfet de la région PACA. Les pompiers nous donnaient leur sentiment sur ce qui se passait dans les quartiers et leurs analyses sur la façon dont ils étaient accueillis, parfois repoussés. Ces informations, lieu par lieu, étaient

intéressantes pour les responsables de police et de gendarmerie. De cette manière, les sapeurs-pompiers, leurs officiers, participent et participaient à cette analyse de l'insécurité et des mesures qu'il fallait prendre au cas par cas. Tout cela a été ensuite institutionnalisé.

Il y avait également les problématiques sanitaires, importantes dans le cadre du règlement des crises. En dépit de relations historiquement délicates entre le monde hospitalier, le SAMU et le monde des sapeurs-pompiers, nous avons accompli des progrès. Des discussions ont lieu, des moyens mis en commun au niveau des centres de réception d'appels dans les préfectures et les départements ont été recherchés. La coordination des interventions et la répartition des bases hélicoptères progressent. Les avancées sont lentes et difficiles, mais elles sont réelles.

Dans cette *famille Santé*, il convient également de citer le travail, les moyens et les préoccupations des agences régionales de santé et de tous les établissements publics qui sont là pour gérer les moyens, les stocks de médicaments et les stocks de matériel médical. Nous avons pu voir dans les crises sanitaires que nous avons traversées, à quel point ils ont joué un rôle important dans l'assistance apportée à une population inquiète face à ce qu'elle lit ou ce qu'elle entend sur les épidémies et l'arrivée de microbes. Ce travail avec la *famille SAMU et hôpital* a été important.

Il restait à accrocher au train de la sécurité globale le dernier wagon manquant : celui des associations de protection civile, dont je voudrai dire deux mots, car elles étaient aussi largement méconnues des pouvoirs publics. Elles étaient en manque de considération ou vuees, elles aussi, comme d'utiles supplétifs. Elles étaient très rarement associées aux prises de décision et aux réflexions en amont.

Cette situation est en train de changer, sous la pression des associations elles-mêmes. Le hasard fait, c'est extraordinaire, qu'elles sont réunies à 30 mètres d'ici, dans un autre amphithéâtre de l'École Militaire, autour du Conseil national de la Protection civile. Sous la pression des événements, du nombre en constante croissance de catastrophes, de crises, mais aussi des soucis financiers et de recrutement que rencontrent les sapeurs-pompiers et les SDIS, la contribution des associations à l'action générale est devenue de plus en plus indispensable.

Je prends un seul exemple : le vieillissement de la population, qui pose d'énormes problèmes en territoire rural comme dans les banlieues. Faire venir un engin des sapeurs-pompiers avec un matériel important à bord et trois ou quatre pompiers dedans pour une personne faisant une crise d'angoisse à 21 heures, ce qui est logique compte tenu de l'isolement et de la solitude, n'est pas nécessairement la meilleure solution, ni en matière budgétaire ni en termes d'efficacité. Faire venir une association qui prend le relais est beaucoup plus profitable pour tout le monde. Voilà le genre de travail qui est en train de se mettre en place.

Les progrès sont notables. Le regain d'intérêt des ministères concernés, au premier rang duquel le Ministère de l'Intérieur, est réel. Des rapports récents préconisent une coopération renforcée entre les pompiers, les associations et une prise en compte plus efficace de cette septième famille de la sécurité globale. La police nationale, les polices municipales, la gendarmerie nationale, la sécurité privée, les SAMU hospitaliers, les sapeurs-pompiers, les associations. C'est un vrai jeu des sept familles mais c'est surtout un enjeu majeur pour notre sécurité.

Je souhaite simplement souligner ici ce que sont les effectifs globaux de ces familles. J'arrondis : 145 000 policiers, 100 000 gendarmes, 25 000 policiers municipaux, 250 000 agents de sécurité privée, 240 000 sapeurs-pompiers civils et militaires, 2 600 personnels des SAMU et près de 190 000 associatifs. Au total, ce sont près de 950 000 acteurs de notre sécurité que peuvent déployer ces sept familles. Si nous y ajoutons les forces armées encore disponibles sur le territoire national en cas de crise majeure, les jeunes du service civique et les réserves civiles naissantes, nous dépassons le million de professionnels et de volontaires formés, susceptibles d'être engagés pour protéger et aider leurs concitoyens. Une chose est importante à dire : nous sommes vraiment les seuls en Europe à pouvoir aligner ce million de personnes. Il s'agit d'une force exceptionnelle et extraordinaire au service de nos concitoyens.

C'est aussi pour cette raison que, depuis quelques années, autour du concept de sécurité globale et de ces sept familles, l'idée de renforcer la cohérence du dispositif et la cohésion des actions a, petit à petit, progressé. Elle est allée jusqu'au projet de créer un véritable secrétariat général à la sécurité intérieure, fédérant les directions générales et les dispositifs existants et coordonnant l'action des sept familles. Cette idée est novatrice. Elle semble logique et nécessaire pour certains mais elle rencontre encore quelques réticences. Elle a failli se concrétiser sous le quinquennat précédent, il s'en est fallu de quelques mois. L'idée continue de faire son chemin et de séduire beaucoup de ceux qui voient les crises se multiplier et les difficultés persister.

La seconde réflexion que je souhaite développer porte sur l'évolution actuelle des opinions publiques mondiales, des médias, des dirigeants, et de leur mobilisation de plus en

plus forte sur les problématiques de sécurité et de gestion de crise, notamment en matière de sécurité civile.

Tout le monde le sait, l'acceptation fataliste des catastrophes telle qu'elle était la règle jusqu'à présent, seulement teintée d'une simple commisération pour les victimes, est révolue. L'exigence croissante est désormais non seulement de réussir dans la lutte mais aussi d'empêcher les catastrophes, de gérer également l'avant-crise, la crise et l'après-crise, de sauver des vies, d'empêcher qu'il y ait des dommages et de les réparer. La bonne gestion ne porte plus seulement sur le sauvetage ce qui constitue un élément nouveau.

La notion de gestion de crise est apparue dans le vocabulaire des rares spécialistes de l'époque. Moi aussi, je souhaite rendre hommage à quelqu'un : Patrick Lagadec. Il a été le premier en France et en Europe à insister sur cette notion de gestion de crise. Elle a ensuite été reprise par les médias et les gestionnaires de crise que sont les responsables de services de secours, mais aussi les ministres ou les élus concernés.

La seconde étape dont nous parlions tout à l'heure a vu naître les actions en justice, de plus en plus nombreuses, contre les responsables des catastrophes, lorsqu'il y en a d'identifiables, bien sûr, et leur mauvaise gestion, qu'il s'agisse des élus, des hauts fonctionnaires, des responsables de services de secours, des pompiers ou encore des médecins.

En corolaire, l'application du principe de précaution se substitue au simple devoir de précaution et est sanctuarisée par son introduction en France, comme vous le savez, dans la constitution de l'État, ce que certains regrettent aujourd'hui mais qui est une réalité.

Dans la majorité des pays industrialisés, et dans le nôtre tout particulièrement, face à ces évolutions comportementales et juridiques, à ces exigences fortes, nouvelles, l'engagement et l'organisation de chacun des acteurs de la crise a profondément évolué dans les différents services : services de l'État, collectivités locales et même, au sein des entreprises.

Vous le savez, au niveau de l'État, nous avons vu apparaître dans plusieurs grands ministères des structures de gestion de crise spécialisées, permanentes ou suffisamment organisées en tout cas pour monter très vite en puissance. Ces structures sont dotées d'équipements d'aide à la décision de plus en plus sophistiqués. Au Centre opérationnel de gestion de la sécurité civile, toutes les conséquences d'une rupture de barrage ou d'une catastrophe dans une usine particulièrement sensible sont désormais conceptualisées. Sur les cartes se dessine tout ce qui peut se produire. Ces éléments de décision n'existaient pas il y a encore cinq ans et, évidemment, encore moins il y a dix ans.

Le Centre interministériel de crise, placé sous l'autorité du Premier ministre, délégué au ministre de l'Intérieur, a vu le jour. Il a joué un rôle important dans plusieurs événements récents au niveau de la coordination des décisions et de la coordination des moyens. Et puis, les préfectures de départements ont été invitées à faire des efforts pour, là encore, élever leur niveau et les moyens de leur salle de crise pour essayer d'anticiper le plus possible les événements.

Au niveau des collectivités locales, la plupart des maires disposent aujourd'hui d'adjoints spécialisés, de services spécialisés et de moyens spécialisés. Même dans les communes les plus petites, notamment bien sûr celles exposées à des risques élevés, un effort important est fait pour prendre en compte des événements susceptibles de se produire, en s'appuyant sur les plans de prévention imposés par l'État par la loi de 2004 dont, dans l'amphithéâtre en face, nous célébrons le dixième anniversaire. Cette loi a prévu des obligations et les collectivités locales doivent s'y plier.

Les conseils généraux et les conseils régionaux, avec les compétences qui leur ont été données dans le cadre des lois successives de décentralisation en matière de transports, de routes, d'urbanisme, d'établissements d'enseignement ou d'aides sociales sont également concernés par les crises potentielles. Ils ont dû adapter l'organisation de leurs services pour faire face aux perspectives d'une crise grave. Bien sûr, les moyens (moyens pompiers, moyens des SDIS) ont été considérablement renforcés. La dépense par habitant pour les SDIS a quasiment doublé depuis 2000 en France ; nous sommes largement classés désormais au rang des meilleurs pays européens sur ce point. Le ministre du Budget trouverait qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une bonne chose mais, du côté du ministère de l'Intérieur et de la Direction de la sécurité civile, par contre, on s'en réjouit. Ces moyens ont été adaptés aux risques spécifiques aux différentes zones géographiques.

Cet effort très important de la sphère publique, État et collectivités locales confondus, s'est produit en respectant le modèle français de sécurité civile dans lequel l'État et ses représentants locaux, préfets de zones et de départements, sont les décideurs en matière opérationnelle mais aussi les garants de l'égalité des citoyens devant les risques et les catastrophes. Ce point est important. Sans cette unité nationale à travers les préfets, des départements mettant

plus d'argent dans les moyens que d'autres, il y aurait alors une inégalité sur les territoires dans la façon dont les Français sont protégés ou couverts en cas d'accident ou de catastrophe. Les moyens nationaux, leur mobilisation par l'intermédiaire des préfets et les moyens de renforts pouvant arriver, constituent une mesure importante en termes d'égalité du citoyen devant la sécurité.

Il restait à mobiliser une troisième catégorie d'acteurs de la crise, d'autant plus importante d'ailleurs qu'elle est souvent à l'origine des accidents ou des catastrophes : les entreprises. Elles sont au cœur des risques. Elles ont évidemment entrepris en leur sein des efforts importants pour les identifier ou pour en combattre les effets. Trop souvent pourtant, l'interaction de ces entreprises avec le monde extérieur (les pompiers, les élus, les populations, les associations) n'est pas encore tout à fait satisfaisante, c'est le moins que l'on puisse dire. Beaucoup de citoyens ou d'associations se méfient de ce qui peut se passer dans les entreprises par manque de transparence, d'explications, de confiance. Ce chantier est encore à mettre en place ; cela se fait, heureusement, dans un certain nombre de domaines, mais toutes les grandes entreprises doivent s'y plier, y compris les entreprises publiques. Très franchement, dans le domaine de l'énergie, dans le domaine du transport et, bien sûr, dans le domaine du nucléaire, il y a encore bien des efforts à faire là-dessus.

Cet effort général a été entrepris de façon très nette, chacun voulant finalement apporter sa pierre à l'efficience d'une sécurité globale. Bien entendu, les actions judiciaires qui ont été engagées contre les entreprises responsables d'accidents et leurs dirigeants ont accéléré cette prise de conscience et ce changement d'attitude. Le récent jugement de la Cour d'appel de Rouen dans l'affaire Lubrizol constitue un évènement important dans la mesure où une entreprise a été condamnée, au moins déjà par la Cour d'appel, nous verrons si le dossier ira en Cassation, pour une mauvaise information, pour la lenteur de l'information donnée aux pouvoirs publics et le manque de transparence.

Bien sûr, les associations, les médias, les réseaux sociaux sont montés en puissance. Nous pouvons dire en 2014 que toute la société a pris en compte les concepts et les nécessités de gestion de crise dans leur diversité. Aujourd'hui, nous pouvons tous être concernés par une crise, avec un impact important sur nos comportements et nos habitudes de vie. La multiplication évidente dans le monde actuel des risques liés aux changements climatiques, réels ou supposés, renforce un peu tout cela. Il n'existe pas un bulletin d'information, un journal télévisé qui ne rapporte ou commente une catastrophe ou une menace forte survenue à un moment ou l'autre dans le monde. La société vit en permanence avec cette nouvelle réalité. Pour cette raison, Monsieur le Président, cette problématique de gestion de crise est entrée dans le cœur des préoccupations de cet Institut, sous l'angle « sécurité civile », ce qui constitue un progrès important.

Maintenant, et je vais passer la parole à Jean-Pierre Massué, une troisième étape s'ouvre devant nous : l'irruption des problèmes d'éthique dans les opérations de secours. Ce débat nouveau, passionnant, se pose dans tous les pays. Comment définir les priorités à mettre en œuvre, les considérations morales teintées de culture, d'histoire ou de religion ? Les décideurs, les sauveteurs doivent aujourd'hui avoir en tête toutes ces notions lors de leurs interventions.

Lorsque nous avons commencé à en parler avec Jean-Pierre Massué il y a quelques mois, je lui ai dit, « c'est un débat de riches » ! Il est vrai que, pour beaucoup de pays dans le monde, les problématiques d'éthique ou de priorisation dans les interventions ne viennent pas en premier à l'esprit, car ces pays ont surtout des problèmes matériels concrets à résoudre, comment s'organiser et obtenir les moyens nécessaires, avant même de se poser la question de l'ordre dans lequel ils vont les utiliser.

Quoi qu'il en soit, ce débat est passionnant. Jean-Pierre vous le dira, il s'agit d'un débat que nous avons un peu « vendu » au niveau européen, puisqu'une dizaine de pays se mobilisent sur ce magnifique projet, en lien avec la Commission européenne.

Je laisse maintenant Jean-Pierre Massué vous en parler. Nous nous connaissons depuis longtemps. Il est universitaire, membre du *Praesidium de l'Académie Européenne des Sciences et des Arts* et ancien fonctionnaire européen. Il a dirigé durant de longues années l'institution européenne « EUR-OPA Risques Majeurs » avec le bassin méditerranéen comme partenaire. Cette action a été très importante.

Je suis heureux de céder la parole à Jean-Pierre Massué ■

## Jean-Pierre MASSUÉ

Je voudrais tout de suite dire que c'est une gageure de parler après l'intervention de Monsieur le Préfet Michel Sappin.

Dans le cadre de mon propos sur l'éthique et la résilience en situation de crise, je voudrais dans un premier temps rappeler un certain nombre de définitions, j'aborderai ensuite le problème de l'impact des crises majeures sur les populations, en particulier sur les enfants, puis la problématique du comportement des acteurs de la gestion des risques et des populations après l'occurrence d'une crise. Enfin, j'examinerai l'importance de la culture sur la résilience des populations, en particulier les enfants, et le problème très important que constitue le fatalisme. À la fin de cet exposé, je vous présenterai deux cas de mise en situation pour examiner les problèmes qui se posent.

Tout d'abord, quelques définitions. « Éthique » vient des mots grecs *êthikós,* morale et *êthos,* mœurs. L'éthique est ainsi la science de la morale et des mœurs. Il s'agit d'une discipline philosophique qui réfléchit sur les finalités, sur les valeurs de l'existence, sur les conditions d'une vie heureuse, sur les questions de « bien » ou sur les questions de mœurs et de morale. L'éthique peut également être définie comme une réflexion sur les comportements à adopter pour rendre le monde humainement vivable. En cela, l'éthique est une recherche d'idéal de société et de conduite de l'existence.

La résilience, à l'origine, est un terme scientifique qui, en physique, caractérise la capacité d'un matériau soumis à un impact de retourner à son état initial. Pour Boris Cyrulnik, neurologue à l'Université de Toulon, la résilience, c'est renaître de sa souffrance, c'est une renaissance après un événement traumatique. Dans le « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales », la résilience est par contre définie comme « la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement ou, tout le moins, dans un mode de fonctionnement socialement acceptable ». Elle concerne non seulement les pouvoirs publics mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière.

Dans l'analyse de la résilience des populations en situation de crise, bien souvent, éthique et morale peuvent

s'entrechoquer puisque, en effet, l'éthique s'adresse à la société et la morale, à la personne.

L'éthique contemporaine de la responsabilité doit beaucoup à l'œuvre de Hans Jonas qui comporte un ensemble d'obligations : obligation de précaution, de vigilance, d'information, de restauration. Au travers de cette définition, nous retrouvons un concept qui a cours sur le plan européen actuellement, qui est le fameux principe de précaution.

Une situation de crise majeure est caractérisée par une non-adéquation des moyens avec les besoins pour gérer la crise. Elle est une situation d'exception, un état de nécessité. Dans les périodes hors crise, le problème majeur est le désintéressement des populations à l'importance de la connaissance des risques et de leur prévention ; c'est là que se pose le problème d'une sensibilisation à une politique de prévention.

Quelle est la caractéristique dominante d'une crise majeure ? La non-adéquation des besoins et des moyens est l'une des caractéristiques des défis qui se posent aux acteurs de la gestion des risques et des situations d'urgence dans un monde où les référentiels éthiques, légaux et moraux diffèrent.

De ce fait, la problématique « éthique et résilience » représente un défi pour les différents acteurs de la gestion des risques par rapport aux multiples formes de risques et de crises auxquelles ils peuvent être confrontés. Il va falloir gérer cette période au service de l'intérêt général et au détriment de l'intérêt particulier. Nous allons donc passer de la notion de micro-éthique , l'individu, à la notion de macro-éthique, l'ensemble du groupe.

Ces périodes de crise créent des traumatismes particulièrement importants chez les enfants : je voudrais vous en montrer quelques exemples.

Le médecin général Crocq, que vous connaissez certainement, utilise une technique d'analyse du traumatisme chez les enfants en leur faisant réaliser des dessins après l'occurrence d'une crise. L'examen de ces dessins faits par les enfants permet de mettre en évidence toute une série de traumatismes. Vous avez par exemple ici des dessins absolument extraordinaires ; nous avions organisé à Moscou, avec le Professeur Leonid Rochal, une exposition de dessins réalisés par les enfants de Tchétchénie. Nous avions à peu près 800 dessins d'enfants traumatisés par le terrorisme dans cette région. Vous voyez qu'au travers de ces deux exemples, au travers de la gestuelle, des couleurs qui sont choisies par les enfants, nous pouvons identifier l'étendue du traumatisme qui affecte les enfants. Cette petite fille se défend contre un loup avec beaucoup de couleur rouge ; ici, manifestement, des agresseurs se profilent à l'horizon.

Ce dessin est terrible : je l'ai appelé « l'enfant bombe ». Il s'agit également d'un dessin réalisé par un enfant de Tchétchénie qui montre très facilement le drame subit par ces enfants dans les actions de terrorisme et autres.

Un autre exemple est celui du rapt en 1998 d'un enfant dans cette région.

Vous le voyez, au travers de ces dessins, de ces représentations par les enfants, nous pouvons déterminer quels sont les traumatismes chez l'enfant et prendre des actions à caractère curatif.

En situation de crise, après l'exacerbation liée au pic de résonnance de la crise, les populations ont tendance à se réfugier dans l'oubli. Nous assistons au gommage des moments de tension extrême relatifs à la perturbation majeure dur à l'occurrence de la crise. Cette phase de gestion des situations d'urgence est très importante, car c'est à ce niveau-là que des leçons peuvent être tirées pour optimiser la gestion de la crise. Cependant, c'est évidemment à ce niveau-là que nous pouvons être en présence d'informations partiales et partielles pouvant fausser les conclusions et les recommandations tirées de l'analyse de la gestion d'une crise.

De même, dans le retour à la normale, un certain nombre de paramètres peuvent poser des problèmes en termes d'efficacité quant au comportement des différents acteurs, liés à l'oubli, volontaire ou non, des problèmes et erreurs dans le comportement des acteurs, actifs ou passifs, de la crise. Nous constatons une tendance des citoyens à tourner la page, à oublier et gommer la mémoire d'une situation non voulue, d'une situation néfaste. Les citoyens donnent la priorité au souhait de reprise d'une vie normale. L'évaluation comportementale des acteurs de la crise est crainte car elle peut conduire à des sanctions.

Il conviendrait maintenant d'examiner quelques instants la problématique de l'importance de la culture sur la résilience en situation de crise.

La culture joue un rôle très important sur le comportement des populations par rapport aux situations à risque et donc, sur leurs facultés de résilience. Comme l'a indiqué Monsieur le Préfet Michel Sappin, nous avons présenté,

dans le cadre du programme « Horizon 2020 » de la Commission européenne, un programme pour analyser ce problème. Nous avons été agréablement surpris de voir que pratiquement tous les pays du sud du bassin méditerranéen, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, le Liban, la Jordanie, la Palestine, se sont joints à nous, même le Brésil d'ailleurs, pour analyser ce problème de l'importance de la culture dans la résilience des enfants par rapport au risque.

Dans la prise en compte de la culture, une attention particulière sera portée sur les traditions des familles, des sociétés, des pays, des régions, des minorités dans lesquels les enfants vivent. L'impact de l'environnement, l'impact des religions dans lesquelles les enfants sont élevés, l'impact du système éducatif auquel les enfants appartiennent, le niveau de développement économique des régions dans lesquelles les enfants vivent, le rôle important des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des médias en général (qui peuvent être écran du savoir mais qui peuvent aussi faire écran aux savoirs) doivent être étudiés.

Aussi bien pour les adultes que pour les enfants, les médias bien utilisés ont une grande importance dans la vie quotidienne parce qu'ils procurent l'information dont nous avons besoin. Cependant, il convient de s'interroger sur l'influence qu'ils exercent sur notre psychisme, tant en ce qui concerne le champ de nos connaissances et de nos opinions que le champ de nos émotions.

Le programme que nous avons présenté sur le plan européen sur cette question de la résilience des enfants face au risque pose le problème du fatalisme lié à la culture, en particulier aux croyances religieuses caractéristiques des pays méditerranéens, particulièrement du sud, mais que nous retrouvons dans le nord de la Méditerranée.

À Naples, par exemple, les populations, chaque année, organisent des processions à San Gennaro qui est chargé de les protéger contre les éruptions du volcan ou les tremblements de terre. C'est en 1527 que la population de Naples a passé un contrat devant notaire demandant à San Gennaro de les protéger. En échange, les populations de Naples allaient construire une chapelle à San Gennaro avec un trésor. Il y a à peu près six ou huit ans s'est tenue à Paris une exposition extraordinaire du trésor de San Gennaro. Je vous conseille, si vous allez à Naples, d'aller voir ce trésor.

Examinons quelques instants, pour le sud de la Méditerranée, le rôle important que joue la religion et, en particulier, l'islam.

Le fatalisme musulman est basé sur le fait que l'islam affirme la détermination inconditionnelle du devenir par la volonté du Dieu tout puissant. Dans la troisième sourate du Coran, Mahomet exhortait ses fidèles à la guerre sainte suite au revers militaire passager, mais cuisant, subi à Uhud en 625 après Jésus-Christ et à la démoralisation qui en résulta pour ses partisans. Aux défaitistes qui affirmaient que « les nôtres n'auraient pas été tués ici s'ils nous avaient écoutés », le Coran répond, et cela est très important : « l'heure de notre mort est inconditionnellement fixée par Dieu de sorte que nous mourrons à l'heure dite, quoique nous ayons fait, que nous soyons restés chez nous ou que nous ayons livré bataille. Notre sort est fixé indépendamment de nos efforts et de notre activité ». Voilà la base du fatalisme.

Nous nous rendons compte que cette conception rend plus complexe une politique de prévention, et donc de résilience, face au risque par rapport à ces populations. Examinons maintenant l'importance des relations entre éthique et résilience en situation de crise.

La problématique est basée sur le fait qu'en période de crise, les relations entre acteurs et décideurs responsables de sa gestion et les citoyens en tant qu'individus ou en tant que collectif de populations sont profondément modifiées. L'impossibilité d'aligner des moyens suffisants en hommes et en matériel pour faire face à l'afflux de victimes et à leurs besoins évidents va amener les professionnels de terrain et décideurs à des décisions privilégiant le plus grand nombre par rapport à l'intérêt individuel. Nous passons ainsi de la micro-éthique à la macro-éthique.

Ce changement de référentiel pose évidemment un problème dans le rapport de la crise aux citoyens en modifiant les modes de relation.

Pour terminer, je vais vous citer quelques exemples concrets que nous avions étudiés dans un livre que nous avons publié sur « Éthique et droits de l'Homme en situation d'urgence ».

Le cas est le suivant : un médicament X vient à manquer. Il est nécessaire à la survie d'encore 50 victimes. Une estafette parvient à ramener 30 doses. Il est décidé de les administrer aux 30 premiers patients arrivés au PMA (poste médical avancé). Cet exemple est typique du passage de la micro-éthique à la macro-éthique. En effet, la réponse sur le plan de l'éthique médicale est que, s'il n'existe aucune autre indication médicale de priorité, notamment de patients particulièrement atteints, cette décision est acceptable. Vous voyez que, sur le plan international, au niveau de l'éthique, nous acceptons de dire : « si, dans une

situation d'urgence, nous avons 50 personnes qui, si elles ne reçoivent pas l'antidote, vont mourir ; si nous avons 30 doses seulement, nous les donnons, par exemple, aux 30 premiers et nous condamnons donc les 20 restants ».

Sur le plan de l'éthique médicale au niveau international, cela est acceptable. Par contre, sur le plan juridique, cette décision correspond à une violation de l'article 3 de la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine dans l'hypothèse où l'État n'aurait pas pris les mesures globalement appropriées en vue d'assurer un accès équitable aux soins de santé eu égard aux ressources dont il dispose.

Vous voyez la complexité du problème. Sur le plan éthique, nous considérons que cela est acceptable, bien que cela soit très délicat et difficile. Sur le plan juridique, il y a toutefois une impossibilité.

Je finirai par ce dernier exemple en guise de conclusion : l'effondrement d'un immeuble interlocalisé par les sauveteurs. Un rescapé est accessible mais sa désincarcération sera très longue. Il demande aux médecins de soigner plutôt son fils, dont le pronostic vital est très réservé. Sur le plan juridique international, le choix dans la priorité des soins ne peut pas être soumis à la volonté d'un patient, qu'il s'agisse ou non d'un père de famille par rapport à son fils, et doit obéir aux connaissances scientifiques, aux expériences cliniques, aux impératifs juridiques et aux règles professionnelles des pays concernés (cela est dans le rapport explicatif sur la Convention des droits de l'Homme et la biomédecine) ainsi qu'aux normes juridiques internationales, en particulier l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que 2.6 et 2.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des nations. Par contre, sur le plan éthique, le médecin doit soigner le cas le plus urgent. Il va donc s'occuper du fils. Il rassurera et réconfortera toutefois le père.

Ces exemples illustrent la complexité des relations existant entre éthique et résilience, rendant parfois difficiles les tâches des opérateurs de la gestion des situations d'urgence au service de la résilience des personnes impliquées.

Je vous remercie de votre attention ■

# Aux origines de l'Observatoire de la délinquance

Christophe CARESCHE, *Député de Paris*

*Cette commémoration du 25e anniversaire de l'Institut, est également celle du 10e anniversaire de la création de l'Observatoire de la délinquance. A l'origine de ce processus, le Premier ministre Lionel Jospin avait chargé de mission deux députés, en l'occurrence Christophe Caresche et Robert Pandraud d'un travail de réflexion sur les moyens et la manière de pouvoir aboutir en France à l'existence d'un outil permettant de mesurer le plus objectivement possible la délinquance.*

*Le « rapport Caresche-Pandraud » a été le point de départ d'un processus qui a conduit à la création du premier observatoire de la délinquance qui lui-même a évolué au cours de ces dernières années pour devenir aujourd'hui l'Observatoire de la délinquance et des réponses pénales.*

*Christophe Caresche, comme acteur et témoin de cette période décrit ici la genèse de la création de cette institution.*

Je suis très honoré d'être ici pour célébrer l'anniversaire de ce qui était à l'époque, à sa création, l'IHESI. J'ai été auditeur de l'IHESI dans les années 1998-1999 et je connais donc bien cette maison. Je connais à la fois la qualité du travail réalisé ainsi que, et c'est sans doute le plus important, les rencontres que l'Institut rend possibles entre des responsables politiques, des responsables chargés de la sécurité, de la justice, des journalistes ou encore des élus locaux. Il me semble qu'il y a là une richesse importante et j'en garde personnellement un souvenir riche et fort.

Concernant la création de l'Observatoire de la délinquance, puisque c'est ce qui m'amène ici, permettez-moi tout d'abord de rendre hommage à Robert Pandraud. Nous avons réalisé ce rapport à deux voix. Deux rapporteurs avaient été nommés à l'époque par le gouvernement : moi-même, député de la majorité en 2001 et un député de l'opposition, en l'occurrence, Monsieur Pandraud. Il avait à l'époque une carrière importante derrière lui, de fonctionnaire, de ministre de la Sécurité et de député. Il est vrai qu'à l'époque, Monsieur Pandraud avait fait preuve d'une réelle indépendance d'esprit, car nous étions dans un contexte, je vais y revenir, très polémique, notamment sur les problématiques de sécurité et de mesure de la délinquance. Monsieur Pandraud avait accepté de participer à ce travail alors que son groupe y était hostile ; il avait, effectivement, fait preuve d'indépendance d'esprit. Nous avions travaillé dans une totale concorde, dans un esprit, je crois, très constructif. Nous avons, je pense, réalisé un rapport qui a permis de faire le point sur les problématiques de mesure de la délinquance mais aussi de lancer l'Observatoire de la délinquance.

Je vais revenir un peu aux origines qui renvoient à une interrogation méthodologique et scientifique sur les problématiques de mesure de la délinquance. Nous ne devons pas le cacher, et nous pouvons, évidemment, le dire sans problème ici, l'interrogation était aussi politique. Je crois qu'au fond, ces deux problématiques ont amené l'autorité publique à s'interroger sur la mesure de la délinquance et sur la nécessité de créer un observatoire.

Les interrogations méthodologiques ont commencé à se poser dans les années 1990 à travers les travaux d'un certain nombre de chercheurs et à travers, notamment, un livre qui, je pense, avait largement engagé le débat et posé un certain nombre de questionnements à l'époque. Ce livre a été écrit par Philippe Robert, créateur du CESDIP et criminologue ainsi que par d'autres auteurs dont Pierre-Victor Tournier, que je vois dans la salle et à qui je veux rendre hommage. Pierre-Victor Tournier a par ailleurs beaucoup travaillé sur ces questions, notamment sur le plan judiciaire. En 1994, ce livre avait posé un certain nombre de questionnements sur la mesure de la délinquance et avait amené les responsables politiques à s'en inspirer, notamment dans le programme sur la sécurité présenté par Lionel Jospin en 1997 pour les élections législatives. Ce programme comportait toute une série d'orientations que vous connaissez : la police de proximité, les contrats locaux de sécurité et toutes ces propositions qui voulaient rénover la vision des forces de sécurité. Dans ce programme figurait également la création de cet observatoire qui est donc apparu alors dans un contexte totalement politisé.

La majorité change à l'époque des élections législatives de 1997. Je deviens d'ailleurs député de la majorité à cette époque-là. Jean-Pierre Chevènement devient ministre de l'Intérieur et va travailler sur beaucoup de choses, notamment sur ce programme. Dans un premier temps, il ne reprendra pas cette dimension. Il faudra en fait attendre l'arrivée de Daniel Vaillant pour que le gouvernement reprenne cette idée et nous confie ce fameux rapport.

Le gouvernement reprend cette idée, il faut bien le dire, dans un moment, je l'ai dit tout à l'heure, difficile. La polémique politique est forte sur les questions de sécurité. À cette époque, le gouvernement se trouve un peu piégé par l'indicateur qui est devenu, alors que cela n'était pas sa destinée, l'indicateur de mesure de la délinquance, repris par l'ensemble des médias avec le fameux « 4001 », un indicateur agrégé de délinquance générale qui, finalement, donnait tous les mois ou tous les ans, la mesure de la délinquance. Il se trouve que l'une des conséquences de la politique menée alors par le gouvernement a été de faire monter cet indicateur puisque, vous le savez, l' « état 4001 » est basé sur les plaintes et, lorsque les dépôts de plaintes sont facilités, il ne faut pas s'étonner que l'indicateur augmente. Je ne dis pas qu'il s'agit du seul élément, mais il avait joué. Le ministre se retrouvait donc tous les mois ou tous les ans à commenter en conférence de presse l'augmentation de la délinquance. La dimension politique était devenue très prégnante. Chaque semaine, lors des questions d'actualité, il était interpelé. Il s'en est suivi une polémique sur la hausse de la délinquance bien sûr, mais surtout, sur la pertinence de cet indicateur, la manière dont il était construit ou encore la manière dont les plaintes étaient recueillies.

Dans ce climat à la fois polémique et politique, le gouvernement nous a confié cette mission. Il l'a fait en fin de mandature. Il savait probablement, puisque la lettre de mission date du 23 juillet 2001, que le rapport n'aurait

pas de concrétisation dans la mandature dès lors qu'il était difficile de le produire dans le temps imparti.

Je vais en venir au dit rapport mais je vais continuer sur l'histoire, car elle me semble intéressante sur le plan politique et administratif. Le rapport a été finalement rendu et une autre majorité a été élue. Je pensais sincèrement qu'il ne verrait pas le jour et que ses conclusions seraient, comme pour beaucoup de rapports, mises de côté. Puis, Nicolas Sarkozy est devenu ministre de l'Intérieur. Je me souviens l'avoir croisé à l'Assemblée nationale alors que j'étais député de l'opposition. Venant vers moi, il me dit : « *Ton observatoire, on va le faire* ». J'étais un peu surpris, je ne m'attendais pas à cette décision. Jean-Marc Berlioz qui a, je crois, dirigé par la suite l'IHESI, est venu me voir. Il travaillait au cabinet du ministre de l'Intérieur. Nous avons travaillé ensemble, sur la base du rapport, pour créer l'Observatoire de la délinquance. J'ai, évidemment, apporté mon soutien à cette démarche. L'Observatoire de la délinquance a été créé dans ces conditions.

Vous le voyez, sur certains sujets, des majorités différentes, opposées, peuvent continuer à travailler et à traduire dans la réalité des orientations qui avaient été définies par une autre majorité. Voilà les conditions dans lesquelles les choses se sont faites.

J'ai un peu relu le rapport. Je vais tout d'abord évoquer le contexte. Je salue le premier président de l'Observatoire national de la délinquance. J'étais, à cette époque, aussi membre du Conseil d'orientation.

J'ai rappelé un peu le contexte politique, cette polémique sur les chiffres de la délinquance. Puisqu'il est mentionné dans le rapport et qu'il résume très bien selon moi les objectifs qui étaient ceux assignés à cette mission, je souhaite citer Dominique Monjardet et lui rendre hommage. Il a beaucoup travaillé sur les questions de sécurité et était très attentif à ces problématiques. Nous l'avions évidemment auditionné dans le cadre de la mission. Dominique Monjardet disait : « *La publication annuelle de chiffres incertains et contestables engendre de façon systématique d'infinies polémiques sur la validité et la véracité de ces chiffres, entretien un soupçon permanent de manipulation et place l'action gouvernementale à la remorque d'un événement médiatique incontrôlable et sous la dépendance de phénomènes erratiques. L'objectif général visant à faire des questions de sécurité ou d'insécurité l'objet d'un débat raisonnable est, du même coup, utopique puisque les données élémentaires du débat sont polluées* ».

L'idée était bien, effectivement, d'essayer de mettre à disposition du débat public des éléments d'analyse, de réflexion et de mesure que je ne qualifierais pas d'objectifs, car je ne crois pas à la mesure d'une délinquance objective. Je pense qu'en réalité, c'est en croisant différentes méthodes, différentes approches, que nous pouvons nous faire une idée de la réalité de la délinquance. L'idée était de mener ce travail et de voir comment nous pouvions avancer dans cette direction.

Les objectifs du rapport étaient simples : disposer, à terme, d'un outil statistique apte à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête et des suites données par l'institution judiciaire ; mettre en place un instrument permettant de quantifier le sentiment d'insécurité ; diffuser des informations sur la délinquance et sur les réponses apportées. Voilà pour la feuille de route.

Nous avons d'abord décortiqué la manière dont la délinquance était mesurée à cette époque, au travers notamment d'un instrument que j'ai déjà évoqué : l' « état 4001 ». Ce dernier est un tableau que les services remplissent en fonction d'un certain nombre de catégories, sur la base des dépôts de plaintes. Cet état 4001, qui a été créé en 1972, est un état qui a d'abord été pensé comme un instrument interne d'évaluation et d'orientation de l'activité de police. Au départ, l'état 4001 n'avait absolument pas vocation à être considéré comme un instrument de mesure de la délinquance générale ; il s'agissait essentiellement d'évaluer et d'orienter le travail des forces de sécurité. Il n'avait pas été conçu dans le souci de donner une mesure de la délinquance. Encore une fois, il avait été construit de manière très pragmatique, suivant l'expérience acquise ici ou là. Il est vrai qu'au fil du temps, sans doute parce qu'il n'existait simplement pas d'autres instruments, il est devenu, pour les médias, l'outil de la mesure de la délinquance, le chiffre de la délinquance annoncé dans les journaux télévisés.

Nous avons tenté d'analyser l'intérêt de l'état 4001, car il a un véritable intérêt, notamment celui de donner des séries statistiques dans une certaine continuité. Nous en avons aussi vu les limites, qui sont la manière dont il est construit (les dépôts de plaintes), le fait que toute une partie de la délinquance n'est pas prise en compte ou, inversement, le fait qu'il se focalise sur certains faits de délinquance plutôt que sur d'autres.

À partir de cette analyse, nous avons fait un certain nombre de préconisations sur l'outil lui-même. La première préconisation a été de dire que d'autres outils devaient pouvoir être mis en œuvre de manière complémentaire, notamment les enquêtes de victimation. L'Observatoire national de la délinquance, je crois, a réussi à mettre en œuvre cet objectif puisqu'il dispose aujourd'hui d'une telle enquête réalisée avec l'INSEE et qui se révèle extrêmement intéressante.

Nous préconisions également un complément *via* d'autres administrations. L'idée était que ces administrations puissent être associées au travail de l'Observatoire national de la délinquance puisqu'il y a, évidemment, bien d'autres administrations qui ont connaissance de faits délictueux.

Nous recommandions de prendre en compte une question qui avait été un peu au cœur de notre rapport (je ne sais pas si nous avons beaucoup progressé sur cette question-là) quant à une meilleure articulation des chiffres de la police et de la justice. Nous étions confrontés à l'époque à des indicateurs totalement différents et incapables de suivre un fait délictuel du moment où il était révélé jusqu'au moment où il était jugé. Il n'était pas possible de suivre l'ensemble de la chaîne.

Voilà les quelques préconisations que nous avions faites. J'en oublie une dernière qui me paraît très importante, à savoir celle qui consistait à sortir de la « religion » du chiffre unique. Nous avions beaucoup insisté sur cette idée : il n'existe pas une mesure de la délinquance dont il est impossible de rendre compte à travers un chiffre de l'ensemble de la délinquance dans sa diversité. Là aussi, cette préconisation a été suivie par l'Observatoire puisque dès le début, il a récusé l'idée d'un chiffre unique et a créé quatre catégories : les atteintes aux biens, les atteintes aux personnes, les atteintes économiques et financières et l'initiative des services. L'Observatoire a fait ce travail, l'objectif étant de présenter un paysage de la délinquance le plus fidèle possible aux différents faits de délinquance, sans mélanger des faits manifestement très différents.

Voilà les préconisations que nous avions faites sur le fond. Si certains le souhaitent, ils pourront poser des questions. Alain Bauer complètera peut-être mes propos.

Sur l'Observatoire lui-même, nous avions suggéré plusieurs pistes : la piste d'un établissement public ou encore la piste d'une autorité publique indépendante, même si cela nous paraissait un peu lourd. Il est vrai que nous avions le souci de garantir l'indépendance de cet observatoire, de faire en sorte qu'il y ait une vraie confiance du public dans ses chiffres. Dans cette optique, il nous semblait qu'une autorité indépendante pouvait être opportune.

Les modalités qui ont été retenues, vous les connaissez : l'adossement de l'Observatoire à l'IHESI à l'époque et à l'INHESJ aujourd'hui ; un établissement public avec un conseil d'orientation dans lequel se retrouvent des administrations, mais aussi des chercheurs, des personnalités extérieures pour, justement, garantir ce pluralisme d'approche et cette indépendance.

Nous avions également insisté sur la nécessité de réellement associer à ce travail les universitaires et les chercheurs qui travaillent sur ces questions dans notre pays. Nous avions parlé à l'époque d'un conseil scientifique ; je crois qu'il n'a pas été formellement créé même si, encore une fois, un certain nombre de chercheurs et de scientifiques se retrouvent dans le Conseil d'orientation. Nous avions beaucoup insisté sur la nécessité de cette dimension scientifique et de cette volonté de créer des liens, des relations, avec le monde universitaire. Ce point était important pour nous.

Voilà le contexte à la fois politique et un peu aussi méthodologique dans lequel nous avons travaillé, les différentes questions que nous nous sommes posées.

Pour terminer, je dirais que j'ai tout de même le sentiment que le débat public a progressé sur ces questions. Comme le souhaitait Monsieur Monjardet, je crois qu'il est devenu plus raisonnable, ce qui ne veut pas dire, heureusement d'ailleurs, que tout le monde est d'accord. En tous les cas, il me semble que le débat en question a bien été enrichi par la création de cet observatoire. Je discutais d'ailleurs avec un journaliste qui en faisait partie au départ et qui me disait que ses confrères consultaient très régulièrement ses travaux et regardaient ses analyses pour les reprendre. J'ai donc le sentiment que la création de l'Observatoire a permis d'atteindre cet objectif d'un débat plus apaisé sur la sécurité, plus informé et, par conséquent, plus riche, plus complexe, prenant en compte toutes les dimensions que cette question peut revêtir. Il me semble que notre rapport, finalement, y aura contribué ■

# Préparation du cinquantième anniversaire

Alain BAUER, *Professeur de criminologie, Président du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques (CSFRS)*

Mesdames et Messieurs, ce moment est toujours complexe. Il se fait tard, la relation entre le cerveau et l'estomac ne garantit pas systématiquement la victoire du cerveau, le taux de caféine ambiant est faible et il va falloir attendre l'arrivée du ministre. Je vais donc vous demander votre attention et votre soutien dans l'art difficile de la commémoration.

La commémoration nécessite, pour ceux qui interviennent, un art subtil entre la nostalgie (« *Ah, qu'est-ce que c'était bien* »), le souvenir souvent nettement amélioré (« *C'était même absolument formidable* »), les petites aigreurs (« *Oui, mais quand même, qu'est-ce qu'ils nous ont cassé les pieds* ») et un parcours que je qualifierai de grand huit entre les moments de progrès, les initiatives déterminantes, les obstacles, les cailloux dans la chaussure (ils ne sont pas les plus importants, mais ils font très mal), les régressions, les crises, les négociations, les colères et les répétitions (qui n'a jamais entendu Michel Gaudin, Directeur général de la

police puis préfet de police, expliquer ce qu'était la « *boîte à baffes* » du 4001 n'a jamais rien entendu sur le 4001 et n'entendra probablement jamais rien sur le sujet).

Je me suis donc beaucoup interrogé sur la manière de venir vous relater, à la fin d'une journée entière, une sorte de souvenir d'ancien combattant sur la façon dont nous avons pu créer l'IHESI (j'étais au cabinet de Michel Rocard au moment où il a été créé), l'INHES puis l'INHESJ ainsi que l'Observatoire national de la délinquance devenu par la suite Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

Je vais faire simple. Je ne vais pas parler du passé, vous en avez déjà beaucoup entendu sur ce sujet aujourd'hui. Je vais rendre hommage à trois couples improbables.

Tout d'abord le couple Caresche-Pandraud (vous venez d'entendre Christophe) qui a permis, après des années d'errements, de discussions et d'hésitations, que les deux principales forces politiques du pays se mettent au moins d'accord sur un sujet extraordinairement sensible : l'art et la manière subtils de présenter la statistique de la sécurité. Il faut le savoir, le vœu de tout ministre de l'Intérieur qui se respecte (l'actuel connaît ce point de vue, je le lui ai déjà expliqué) est que les chiffres qu'il va présenter baissent et ce, quoi que soit ce qui baisse ; sur neuf, douze ou quatorze mois ; sur les cambriolages de résidences principales mais pas des résidences secondaires ou sur ceux des résidences secondaires mais pas des résidences principales ; durant les mois d'été ou d'hiver ; qu'il pleuve ou qu'il vente… Il faut trouver quelque chose en baisse, car c'est cela qui est bon à prendre. Cette pulsion irrésistible et remarquable qui est celle de la communication ministérielle est évidemment totalement antinomique avec l'art scientifique de la statistique. Pourquoi ? Parce qu'en France, la statistique en générale et la statistique de la sécurité en particulier constituent un objet bien plus politique que scientifique. Ainsi, je tiens à vous le dire, comme le disait très justement Christophe Caresche, lequel avait encore beaucoup plus d'optimisme à l'époque qu'aujourd'hui : il est parfaitement impossible de discuter d'un quelconque chiffre de la délinquance. Ce chiffre n'existe pas, il n'a jamais existé, il n'existera jamais et, il est temps de le dire, la question est définitivement résolue car elle est hors d'atteinte.

En deuxième lieu, le couple Jean-Marc Berlioz et André-Michel Ventre, mais aussi tous ceux qui ont eu la lourde charge de tenir le choc dans cette étrange institution de la rue Péclet, espace bizarre, relativement bien situé (en tout cas mieux qu'à Saint-Denis), assez poussiéreux mais où nous sentions la volonté de faire des choses. Il y eut même un moment où l'Institut s'est posé la question de devenir un conseil quasiment rémunéré dans l'art et la manière de faire des contrats locaux de sécurité avec Éric Chalumeau. Bref, ce fut un temps où il eut aussi des moments bizarres. A ces directeurs successifs, conseillers ministériels devenus directeurs ou directeurs devenus conseillers ministériels, chacun s'y retrouvera, je tiens à rendre l'hommage de ceux qui ont tenu le choc face à quasiment tout, y compris face à moi.

Enfin, je n'oublierai pas un couple de politiques, ministres, aussi dissemblables et éloignés soient-ils : Pierre Joxe et Nicolas Sarkozy. Pierre Joxe, pour avoir eu l'idée de l'Institut, pour l'avoir porté, pour l'avoir défendu y compris auprès de Michel Rocard qui avait décidé qu'il ne refuserait pas grand-chose à Pierre Joxe. Qui pouvait d'ailleurs refuser quoi que ce soit à Pierre Joxe ? Il suffisait qu'il fronce du sourcil, particulièrement broussailleux, pour qu'un sentiment immédiat de terreur règne dans l'intégralité des institutions qu'il fréquentait. Ceux qui un jour ont accompagné Michel Rocard en voyage officiel alors qu'il était Premier ministre et Pierre Joxe son ministre, arrivant dans un endroit un peu agité après une manifestation sur les pistes de l'aéroport qui avait retardé l'avion de quinze minutes, se rappelleront (surtout le préfet de l'époque) de la réaction assez sympathique de Michel Rocard disant : « *Cela doit être si difficile d'être préfet mon pauvre ami* » et celle de Pierre Joxe disant : « *Votre mutation sera signée dans l'heure* ». Cela vous donne un état d'esprit de la manière dont on négociait les choses avec Pierre Joxe, même lorsque l'on était le Premier ministre de la France.

Nicolas Sarkozy, lui, a été le ministre qui après avoir écouté, lu et intégré les différents rapports, a été le premier à dire : « *en fin de compte, on va le faire ce truc-là* ». Tous les autres avaient trouvé toutes les excuses possibles et imaginables, ce n'était pas le moment, cela était trop sensible, trop difficile ou toute autre explication possible, de la chute de sa grand-mère à la maladie du petit dernier. Je précise pour ceux qui ont vécu ces épisodes que, durant 20 ans, nous avons tourné autour de l'idée qu'il fallait traiter de la question de la statistique et que, sans Christophe Caresche et Robert Pandraud, sans Pierre Joxe qui a créé les conditions et sans Nicolas Sarkozy qui a décidé que le moment était venu de le faire, nous n'aurions pas d'institut ni d'observatoire.

Ceci étant dit, je vais maintenant vous proposer de nous projeter dans l'avenir. Nous sommes donc en 2039. L'Observatoire et l'Institut ont intégré le superbe immeuble en construction qu'ils attendaient depuis longtemps et qui en est d'ailleurs à sa troisième rénovation du fait de certains défauts naturels de construction propres à tout établissement qui se respecte. Nous sommes en train de creuser le nouvel amphithéâtre qui devrait

permettre de tenir avec bonheur les cérémonies du 75ème anniversaire, entre le moment du premier appel d'offres, les huit annulations, les quinze recours et le moment où nous pourrons poser la première pierre. L'Europe ayant progressé, l'Institut est devenu l'Institut européen du crime, de la criminologie et de la criminalistique. Il a permis de réduire un nombre infini d'institutions devenues obsolètes ou trop consommatrices de budget pour pouvoir subsister en tant que telles. Il a été décidé qu'après tout, le crime nécessitait une analyse longitudinale qui permettait de savoir qui fait quoi, comment, avec qui, dans quelles conditions, qui étaient les auteurs, qui étaient les victimes, quelle était la relation entre l'auteur et la victime et même, éventuellement, d'avoir une cartographie criminelle, voire un dispositif qui permettrait d'enregistrer les faits, non pas en fonction du lieu où on les déclare mais du lieu où ils se produisent. Bref, des progrès immenses avaient été réalisés.

On est venu me sortir de ma maison de retraite où, à 77 ans, je venais d'entrer du fait du recul progressif de la durée de la vie et de l'âge de la retraite et où je commençais à écrire mon 300ème ouvrage, « *Du sexe des anges et de la mesure de la délinquance* », évidemment, un ouvrage entièrement publié sur Internet et pour les plus de 18 ans. Le nouveau directeur italien de l'Institut, Cyrilio Scotti, s'inquiétait beaucoup du moment où j'arrêterai de pérorer pour en venir au fait, avec son ami Jack Forrest, Président du Conseil d'Administration, lui-même britannique (après tout, la Grande-Bretagne, ou du moins ce qu'il en restait, avait décidé que rejoindre l'Union avait du sens après que l'Écosse eut pris la fuite). Quant à Kristos Soullezivas, Directeur de l'Observatoire national de la délinquance, devenu Observatoire international de la délinquance et de la criminalité, qui avait pris la nationalité grecque pour des raisons fiscales, il présidait toujours à l'enquête de victimation. Celle-ci avait survécu à la tentative de prise de contrôle du service statistique interministériel Intérieur-Justice, lequel avait enfin réussi à voir le jour avec le soutien déterminé du Président général honoraire du Conseil d'orientation de l'Institut national de la statistique et des études économiques, lui-même devenu totalement indépendant et n'étant plus un service administratif du ministère des Finances et du Budget (qui d'ailleurs s'appelait depuis, ministère des Économies).

Ce processus ayant été accompli, nous nous interrogions avec intérêt sur les évolutions qui avaient permis de fêter ce 50ème anniversaire dans la joie et la bonne humeur. D'abord, il n'y avait plus de communication du ministère de l'Intérieur sur les chiffres de la délinquance. Le ministre de l'Intérieur, Gerhard Neuehaus (maison neuve, ou « case neuve » dans les îles), avait décidé de ne pas préparer d'intervention pour le 15 janvier, comme d'habitude. Il avait décidé de s'occuper d'un vrai sujet qui devrait concerner tout ministre de l'Intérieur : l'efficacité de ses services. Il avait donc cessé de commenter les chiffres de la concurrence et de faire croire qu'il existait un robinet au ministère de l'Intérieur qui permettait de faire monter ou baisser la délinquance. Il y avait donc désormais un outil statistique qui s'appelait « *Outil d'efficacité des services* » comprenant une première partie « *Faits constatés* » ; une seconde partie « *Faits enregistrés* » ; une troisième partie « *Différence entre les faits constatés et les faits enregistrés* », sur le thème « *Pourquoi n'avons-nous pas tout enregistré ?* » ; une quatrième partie « Éléments *d'indication de la main courante désormais commune entre la police et la gendarmerie afin de réintégrer ce qui passait à l'as auparavant* » ; une cinquième partie « *Analyse de pourquoi nous n'avons pas enregistré des faits que nous ne pouvions pas enregistrer* » ; une sixième partie « *Pourquoi nous n'avons pas enregistré des faits que nous aurions dû enregistrer* » et, enfin, une septième partie « *Identification, interpellation, déférement* ». Le taux d'élucidation avait disparu puisque le ministre de l'Intérieur et ses services, après de longues recherches, avaient soudain découvert que ce mot n'avait aucun sens dans la mesure où nul ne savait s'il indiquait des gens identifiés sans être arrêtés, des gens identifiés et arrêtés sans être déférés ou des gens identifiés, arrêtés et déférés sans savoir ce qu'il advenait de la procédure. Comme les mots ont un sens, le temps était venu de leur donner du contenu.

Je laisse de côté le débat sur l'évolution à venir du concept d'intelligence économique, concept au contenu vague et évolutif sur lequel le permanent directeur de l'espace en question, Éric Delbecquovitch, parti quant à lui plutôt à l'Est, n'avait pas encore déterminé de position définitive dans la rédaction d'un ouvrage de 1 842 pages pour le tome I, indication habituelle d'une capacité littéraire qu'il faut savoir lui reconnaître.

Le ministre de l'Intérieur se préoccupait donc de la manière dont il allait expliquer l'efficacité d'un service qui présentait un écart important avec ce que l'enquête européenne de victimation venait de révéler, à savoir, d'une part, une évolution remarquable entre les flux criminels permettant de prendre en considération un certain nombre de sujets tels que la nature des faits, la nature des auteurs, la nature des victimes, la relation entre auteur et victime et, d'autre part, la cartographie permettant de savoir pourquoi, *a priori*, il y avait des bassins de criminalité qui n'avaient plus rien à voir avec les découpages administratifs antérieurs. Il était désormais possible de faire connaître les faits avant même de savoir s'ils devenaient une procédure, en dématérialisation absolue et en permettant une interrogation rapide des victimes et des autres. Il était également possible, au travers d'enquêtes de victimation totalement décentralisées, mais aussi d'une enquête

internationale de victimation, de transmettre grâce à un code pénal enfin commun, notamment sur la délinquance financière, un certain nombre d'informations utiles et nécessaires.

De l'autre côté, le ministère de la Justice avait enfin décidé d'avoir confiance. Non, il ne serait pas mangé par le méchant observatoire qui allait lui voler sa statistique. Il avait d'ailleurs décidé, dans le même mouvement, d'abandonner le taux de réponse pénale, extraordinaire invention qui permettait essentiellement de comptabiliser des non-réponses en faisant croire qu'elles existaient. Le ministère de l'Intérieur avait, quant à lui, fait le même effort en supprimant la délinquance de voie publique, essentiellement composée de cambriolages dont chacun sait qu'ils se déroulent généralement plutôt à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Tout le monde avait décidé de reprendre chaque unité de décompte en se mettant au préalable d'accord sur son utilité, sur sa nécessité, sur sa transparence, sur le fait de les mettre en perspective (ce qui s'avère un peu plus compliqué que de donner un chiffre global, unique, magique et nécessairement en baisse) et réussi à convaincre l'opinion qu'après tout, cela n'était pas si mal d'avoir une explication de la criminalité et de la délinquance en huit pages plutôt qu'en trois lignes. Il avait d'ailleurs été décidé de ne plus projeter l'enquête de victimation en quantité immense (11 millions de victimes, 15 millions, 26 millions, 42 millions, pourquoi pas 95 millions) mais de rappeler que, comme dans tout sondage, ce qui importait était le pourcentage de sondés et non la projection du pourcentage de sondés en population réelle. Il avait été également décidé de comparer au grand jour, avec des équipes de vrais chercheurs, lesquels sont aussi souvent des « trouveurs », des éléments qui paraissaient étonnants sur des écarts de courbes, parce que, si la connaissance de la délinquance et de la criminalité progresse, cela n'est pas obligatoirement une mauvaise nouvelle. Nous avions ainsi découvert avec stupéfaction que l'idée selon laquelle plus les faits étaient graves et plus ils étaient connus était fausse. Pour les violences intrafamiliales, notamment, qui concernent essentiellement des femmes et des mineurs, le fait de passer, eu égard à l'ampleur de la victimation concernée, (je n'utiliserai évidemment pas ce que je viens de reprocher, c'est-à-dire le fait de dire « *Il y avait des centaines de milliers de victimes* » mais la masse est suffisamment importante pour être considérée avec intérêt), de 10 % de personnes qui portaient plainte à 20, 30, 40 ou 50 % ne constituait pas une mauvaise nouvelle. Même si les chiffres montraient une dégradation, c'était une bonne nouvelle car cela signifiait que le phénomène n'était plus inconnu et qu'il était enfin traité.

Le fait de ne plus parler des chiffres de la criminalité et de la délinquance mais de l'efficacité de la réponse publique permettait d'aborder ces sujets vis-à-vis de l'opinion et des journalistes. Ces derniers avaient eux-mêmes décidé que le moment était venu d'apprendre à expliquer ce qu'est une statistique, que le décryptage n'était pas uniquement dédié aux hommes politiques et qu'ils pouvaient se l'appliquer à eux-mêmes de temps en temps. Cette évolution avait permis une immense modification, un progrès remarquable dans la manière dont nous pouvions traiter de la criminalité et de la délinquance et, par conséquent, de sortir des facilités antérieures.

Il avait d'ailleurs également été décidé de parler de ce dont on ne parle jamais, à savoir le plus gros « paquet » de la criminalité et de la délinquance, les contraventions ! 20 millions ? 30 millions ? 35 millions ? Personne n'en sait rien. Tout ce que nous savons, c'est que cela représente beaucoup plus que les trois à quatre millions de crimes et délits qui attiraient notre attention les 40 années précédentes. Du coup, nous nous étions interrogés : qu'est-ce que ces fameuses contraventions incluent? Il y a d'abord des délits de stationnement, nombreux et qui, je le reconnais, n'intéressent personne. Il y a également quelques feux rouges grillés mais sans mort d'hommes, des délits de grande vitesse (un peu plus gênants) et toute une série de sujets qui ont été décriminalisés, dépénalisés et contraventionnalisés depuis les années 1970, aux vu et au su de tout le monde, puisqu'il y eut un débat parlementaire en 1972 sur cette question.

A l'époque, quatorze millions de crimes et délits étaient recensés. Quatorze millions de crimes et délits essentiellement composés de chèques sans provision. Dans sa grande sagesse, le gouvernement de l'époque avait dit : « *Il existe deux options. La première : nous créons des tribunaux, nous recrutons des greffiers et des magistrats, nous ouvrons des prisons et nous punissons les quatorze millions de personnes, car cette délinquance de masse est insupportable. La seconde : nous décriminalisons, nous dépénalisons et nous « contraventionnalisons », car nous n'en pouvons plus* ». A la surprise générale, la seconde option a été choisie, à la grande satisfaction du ministère des Finances.

Cette option ayant été choisie, l'objectif était dès lors d'avoir deux millions de crimes et délits, pas plus. Hélas, il y en eut quatre, puis trois… Le processus a posé quelques soucis, car le système judiciaire parvenait à en diriger 6 à 700 000 par an, pas plus. Ce processus était par ailleurs assez simple : toutes les plaintes ne sont pas enregistrées, car cela est embêtant. En plus, les plaintes avec des auteurs inconnus, que pouvons-nous bien en faire ? Les plaintes embêtantes et celles avec auteurs inconnus qui n'ont pas été enregistrées arrivent malgré

tout au parquet qui procède à un classement sans suite vertical des plaintes avec auteur inconnu. Je précise que, pour l'essentiel, le classement vertical ne nécessite même pas d'être passé dans une informatique un peu poussive et dont le résultat historique s'est révélé quelque peu étrange, avec une informatisation pour les petits tribunaux, une autre pour les moyens et une autre encore pour les grands, le tout non interconnectable. Même le ministère de l'Intérieur qui, sur les questions d'informatique, est pourtant une sorte d'étalon de tout ce qu'il ne faut pas faire (en tout cas dans le passé bien sûr) a été, il faut le dire, largement battu sur cette question. Je ne parle pas des logiciels de paie du ministère de la Défense ou des logiciels d'achats du ministère du Budget, tout ceci étant du passé. Depuis 20 ans, tout le monde est payé à l'heure et dans de bonnes conditions, les appels d'offres se font dans la transparence et la rapidité, mais il faut bien dire que dans les années 2000-2010, il y avait quelques soucis.

Tout ceci nous a permis d'avancer proprement pour disposer d'un outil avec lequel, tout fait porté à la connaissance est déclaré. Tout fait porté à la connaissance de l'enquête de victimation et en discordance avec le rythme de la statistique nécessitait une étude réalisée mécaniquement par des équipes mixtes, entre, d'une part, des policiers, des gendarmes et des magistrats qui connaissaient très bien la les problèmes et d'autre part, des universitaires, des chercheurs et des représentants du Défenseur européen des droits, lequel en garantissait l'impartialité, la transparence et publiait régulièrement un rapport d'étude permettant de savoir très exactement ce qui se passait, comment et pourquoi. Ce sujet avait d'ailleurs été élargi à l'ensemble des enquêtes d'inspection générale, à l'intérieur des forces de police et de gendarmerie, non pas parce que les inspections générales n'étaient pas compétentes ou efficaces (elles sanctionnaient à elles toutes seules plus de la moitié de l'ensemble de la Fonction publique sans que cela se sache) mais, comme elles ne sanctionnaient pas uniquement des manquements internes, par exemple lorsque se nouait une relation un peu rugueuse entre des civils et des policiers ou des gendarmes, la question de leur indépendance était posée. Cette question avait été finalement résolue par le fait que les équipes étaient désormais mixtes et que la France comme l'Europe pouvaient s'enorgueillir non seulement d'un défenseur des droits mais aussi d'une police et d'une gendarmerie qui n'avaient pas peur de sanctionner et d'interroger mais qui avaient également la capacité de démontrer que leurs décisions étaient justes et légitimes. Cela était généralement déjà le cas auparavant mais ne pouvait ni se savoir ni se vérifier, du fait de la relation incestueuse qui existe entre une inspection générale et un service de police ou de gendarmerie, tant l'idée de remplacer celui que l'on inspecte, ou de passer à l'Inspection générale parce que l'on a été soi-même inspecté, posait quelques soucis dans la continuité générale de l'action publique (je ne vise, évidemment, personne en particulier, mais chacun pourra se reconnaître sur ce sujet).

Ce processus repose donc sur une justice sereine, un ministère de l'Intérieur qui s'occupe des sujets qui sont véritablement les siens, une opinion publique dûment informée et, grâce à des sessions nationales de plus en plus nombreuses et de plus en plus internationales, une capacité, à se projeter dans l'avenir permettant par exemple de voir arriver un drone qui survolerait une centrale nucléaire non pas le lendemain du survol mais vingt ans avant, lorsque nous avons commencé à construire des drones, dix ans avant, lorsque nous avons commencé à les miniaturiser et cinq ans avant, lorsque nous avons commencé à les trouver en magasin. Cela permettait de se projeter dans l'avenir sur des questions aussi importantes que le retour de la frontière (ce qui, après tout, n'était peut-être pas totalement inutile), le traitement de la petite ou de la moyenne délinquance, les raisons pour lesquelles autant de personnes qui n'avaient rien à y faire se trouvaient en prison et pour lesquelles d'autres qui auraient dû y être n'y étaient pas et sur la façon dont la nouvelle étape de la contrainte pénale avait permis, au niveau européen, de supprimer la prison pour tous, telle qu'exprimée dans le Code pénal (qui ne sait répondre qu'à cela). Nous nous souvenions d'ailleurs avec émotion que le parlement avait voté, à une quasi-unanimité, une peine de cinq ans de prison pour les personnes qui iraient acheter des cigarettes hors du territoire national. Évidemment, une sorte d'hilarité générale avait gagné les lecteurs du vieux Journal officiel, que l'on pouvait compulser avec amusement sur Internet, qui se demandaient comment l'on avait pu, en 2014, voter quelque chose d'aussi étonnant que cinq années de prison pour des consommateurs de cigarettes qui avaient le droit de le faire sur le territoire et également du point de vue d'une directive européenne mais qui se trouvaient frappés d'interdit dès lors qu'ils importaient une quantité plus importante de produits que celle prévue.

Tout ce processus avait ainsi conforté l'Institut et son Observatoire, plus indépendant encore qu'hier mais toujours rattaché à l'Institut pour des raisons d'administration et de gestion. L'Institut avait d'ailleurs réussi à faire en sorte que son pourcentage de fonds propres et de produits directs dépasse les 50 % et était donc devenu moins dépendant de la subvention publique. Il se battait sur tous les fronts pour obtenir des contrats, des marchés de formations, auprès d'entreprises, d'institutions, d'administrations et était présent dans d'autres pays, à titre de conseil et d'assistance, pour leur permettre d'avoir eux-mêmes des outils modernes et efficaces. Il s'était ainsi retrouvé avec le statut remarquable

de modèle international, tout comme l'enquête de victimation constituait le modèle international des États-Unis, de la Grande-Bretagne et, accessoirement, de la France (les trois grandes nations qui avaient réussi à la mettre en place). L'Institut avait réussi à vendre une maîtrise d'œuvre de l'enquête de victimation avec le nouveau président du Conseil d'orientation, Stéphane Pommier, qui avait fait remonter au Nord et à l'Est ce que l'olivier avait laissé au Sud dans les épisodes précédents. Des enquêtes de victimation et des observatoires étaient ainsi vendus clé en main dans de nombreux pays qui avaient redécouvert non seulement la démocratie mais aussi la transparence de l'information.

Bien sûr, il y a un petit côté « Lettres persanes » à revisiter de cette manière les 25 années passées, années qui ont permis, non pas de voyager du mésozoïque supérieur vers l'Antiquité romaine, mais de traverser la période qui nous a amené jusqu'à 1990 (entre 1990 et le rapport Caresche-Pandraud ; entre le rapport Caresche-Pandraud et nos jours), pour nous mener à ce qui correspondrait, disons, à la Libération. Le moment est maintenant venu de rejoindre une modernité acceptable, parce qu'intégrée par tous et imposée par personne, qui ouvre un espace dans lequel nous pouvons dire que chacun a pris en considération un certain nombre d'évolutions. Le discours de la Garde des Sceaux, lors du 25ème anniversaire, était resté dans les esprits pour ce moment particulier où nous étions passés d'une situation défensive à une situation plutôt ouverte, à l"idée que, malgré tout, des résistances, des réticences ou des résiliences (lorsque la résistance a échouée) pouvaient imposer des éléments permettant de créer et améliorer un nouvel espace démocratique, celui d'une gestion raisonnée de la sécurité, comme pour n'importe quel autre service public qui nécessite le contrôle du denier public, de l'efficacité et de la réponse publique.

C'est cela qui a permis de réussir ce 50ème anniversaire car, finalement, tout ce qui nous restait encore quelque peu en travers de la gorge au moment du 25ème anniversaire avait, lentement mais paisiblement, permis d'avancer sur un certain nombre de sujets jusque là en suspens. Certes, il y a avait eu ce moment difficile, à la mi-décembre 2014, lorsque l'avenir de l'enquête de victimation s'était joué entre l'INSEE, l'Autorité de la statistique publique, l'Observatoire de l'époque et le service statistique ministériel. Ce dernier, comme tout organe nouveau, avait besoin d'élargir son champ de responsabilités et s'était dit qu'après tout, le moment était venu de prendre sa place, non pas dans le pilotage de l'enquête mais dans son contrôle. Il s'était finalement rendu compte que, politiquement, il était bien plus raisonnable de ne pas remettre en cause l'indépendance d'un organisme au moment même où celui-ci démontrait son utilité et son efficacité. Chacun avait bien compris que le moment était peut-être venu de réduire ses ambitions et de laisser le temps nécessaire à ce que tout le monde trouve son espace naturel d'expression, dans la joie, la bonne humeur et surtout, dans le respect des institutions démocratiques.

Je voudrais terminer ce rappel de l'année 2039, avant de rejoindre dans mon fauteuil roulant la maison de retraite payée par la mutuelle qui a bien voulu compléter la faible retraite qu'il me reste, en citant ceux auxquels je me référais lorsque j'étais plus jeune, au moment des premières représentations et conférences sur l'enquête de victimation et sur la présentation de la statistique. Je citais les frères Goncourt, en disant que leur point de vue sur la statistique était relativement définitif. Ils expliquaient en effet que la statistique était la première des sciences inexactes. D'autres experts britanniques avaient eux expliqué que la statistique était comme le bikini : il cachait seulement l'essentiel. Certains disaient enfin qu'il existait les mensonges, les gros mensonges et les statistiques, celles-ci représentant l'élément supérieur du gros mensonge. Personnellement, je crois que la statistique dans sa réalité, et cela concerne tout aussi bien la formation et la recherche sur les questions de sécurité, ne cache en fait jamais rien. Rien ne disparaît dans l'outil statistique ; tout est toujours là, quelque part. Il suffit de ne pas se laisser berner par la mise scène, l'illusion, l'absence de perspective. Bref, il suffit de sortir du temps court pour revenir dans le temps long, de revoir des outils qui ne sont pas la semaine, le mois ou l'année, comme on 'a rappelé tout à l'heure à propos de Dominique Monjardet. Sur dix, quinze ou 20 ans, la statistique n'a jamais rien caché. Elle montre toujours quelque chose, dès lors que l'on se donne la peine de l'interroger dans sa spécificité, dans sa précision, dans son intérêt.

Voilà pourquoi, en cette année 2039, nous pourrions dire que l'Institut européen de la criminologie et l'Observatoire international de la statistique criminelle ont enfin achevé ce qui est la première étape de leur mission : affirmer une parole vraie, une parole sûre, une parole véritable sur la question, non pas de la criminalité et de la délinquance, mais des criminalités et des délinquances, des contraventions, des auteurs et des victimes, des parcours criminels, de la réponse pénale, de l'efficacité ou de l'inefficacité de la contrainte pénale, de la récidive, de la récidive légale… Bref, ils ont rempli leur mission qui est de fournir suffisamment d'informations pour qu'il n'y ait plus une parole officielle, et soi-disant divine, sur la question de la criminalité. Certains disaient : « *ni Dieu, ni César, ni Tribun* ». Je crois que nous pouvons dire qu'il n'existe pas davantage d'auteurs ou de responsables de la statistique qui puissent entrer dans cette trilogie. Il s'agit seulement de fournir suffisamment d'éléments et d'informations

pour que chacun puisse se faire son idée par lui-même, bref, d'avoir un dispositif public, intelligent, intéressant, qui ne mente pas et qui soit directement à la disposition des citoyens, parce que l'Internet 3.0 aura vu le jour et que nous aurons alors, non seulement l'information mais aussi les explications nécessaires grâce au travail des équipes de l'Observatoire et de l'Institut. Ce dispositif permettra le libre accès ainsi que le contrôle véritable des citoyens sur ce qui demeure un service public essentiel.

Je ne sais pas si la première des libertés est la sécurité. Je ne suis pas certain de savoir si la sûreté et la sécurité sont homonymes ou antonymes. La seule chose qui est sûre est que la volonté des révolutionnaires de 1789 a toujours été que les citoyens soient libres, qu'ils aient le droit à la liberté, à la propriété. En la matière, la résistance à l'oppression est venue en dernier mais elle n'est pas le moindre des droits fixés par la déclaration du même nom. La résistance à l'oppression commence aussi par la résistance au crime. L'oppression est un crime. L'oppresseur est un criminel. Les criminels sont des oppresseurs. Pour cette raison, l'outil scientifique nécessite d'être toujours présent, visible, organisé, moderne, disponible. Il permet à la fois l'analyse et le contrôle. C'est pour cela que j'ai le très grand plaisir de vous proposer, avant que le ministre de l'Intérieur n'arrive, de préparer avec détermination cet anniversaire. Bien entendu, vous êtes tous invités dans 25 ans, au même endroit et à la même heure. De plus, il y aura, je le propose, en profitant du moment où le Directeur n'est pas là, mais le Président du Conseil d'Administration, lui, m'écoute, un gâteau et des bougies.

Je vous remercie ■

# Clôture du colloque

Bernard CAZENEUVE, *ministre de l'Intérieur*

Monsieur le Président,
Monsieur le directeur,
Mesdames, Messieurs,

Il est parmi les ministres de l'Intérieur de la Ve République un homme dont l'œuvre et la personne m'inspirent un respect particulier et dont l'action place Beauvau constitue pour moi une référence, ainsi qu'une source d'inspiration. Il s'agit de Pierre Joxe, qui est également, comme vous le savez, le créateur de l'Institut des Hautes études de Sécurité intérieure dont nous célébrons le 25e anniversaire.

Dans nos conversations, Pierre Joxe m'a souvent rappelé les conditions dans lesquelles il avait envisagé la création de cette institution, comment il avait voulu faire en sorte que les questions de sécurité soient traitées avec la même exigence d'objectivité et avec le même souci de faire prévaloir une vision dépassant les polémiques partisanes que celui qui entoure depuis longtemps les questions de défense.

Retrouvant la place Beauvau après la réélection de François Mitterrand en 1988, Pierre Joxe a ainsi choisi d'inscrire la création de l'IHESI au cœur du plan de modernisation de la police qu'il s'était engagé à poursuivre, afin d'imposer la conception à la fois républicaine et éclairée des questions de sécurité qui lui tenait à coeur. Sa conviction était, écrit-il aujourd'hui qu'il « *ne peut pas y avoir d'action politique qui fasse l'impasse sur une réflexion sur l'Histoire, le temps, les structures* ».

Il est significatif à cet égard qu'il ait choisi de confier le soin de prononcer la conférence introductive du premier colloque organisé

par l'institut à un grand historien des mentalités, Jean Delumeau, Professeur au Collège de France. Ce dernier venait alors de publier un ouvrage intitulé «*Rassurer et Protéger* », où il montrait comment le besoin de sécurité avait évolué au fil des siècles. Il rappelait ainsi comment la demande de sécurité s'était laïcisée avec les Lumières, lorsque la crainte de l'enfer s'était atténuée en même temps que reculait le sentiment d'une fatalité du destin humain. C'est alors, à l'époque moderne, que les individus et les sociétés ont été portés à se prendre davantage en charge: en luttant contre le feu, en éclairant les villes, en renforçant les polices.

Cette histoire n'est pas indifférente. Il est indispensable de prendre en compte ce temps long de la sécurité lorsque l'on participe aux missions de ce ministère de l'urgence qu'est spontanément le ministère de l'Intérieur. L'Institut des hautes Études de la Sécurité intérieure (IHESI) puis l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) lui ont apporté cette capacité au cours des 25 dernières années, avec beaucoup de succès. Je souhaite cependant que le ministère renforce encore ses capacités d'analyse et de réflexion stratégique afin que nous sachions évaluer les menaces et les besoins de sécurité de demain et nous doter des moyens adéquats pour y répondre.

*Le Ministère de l'Intérieur est traditionnellement le ministère de l'urgence. Mais l'urgence n'est pas toujours l'essentiel. La création de l'IHESI lui a permis de prendre de la distance par rapport aux événements.*

Si le Ministère de l'Intérieur est traditionnellement le ministère de la continuité de l'État, il est aussi celui des crises et des urgences. Ces dernières semaines n'ont d'ailleurs pas été pauvres en défis et en crises de toutes sortes. Qu'il s'agisse du maintien de l'ordre, de la lutte anti-terroriste, de la gestion des risques climatiques ou encore de la régulation des flux migratoires, le spectre des urgences est si large que leur gestion pourrait facilement absorber toute l'énergie de cette maison.

Ce ministère doit par ailleurs gérer une pression médiatique sans équivalent, car rien de ce qui y est dit ou fait n'est anodin. Qu'on le déplore ou non, les enjeux de communication – et notamment de communication de crise – ont pris de nos jours une importance inconnue auparavant, dès lors que toute parole rationnelle et pesée avec soin risque d'être balayée par le vacarme. Cette pression, ces sollicitations permanentes ne sont pas toujours compatibles avec l'action au service de l'intérêt général.

Par conséquent, quand autour de nous tout n'est que mouvement, quand on doit sans cesse faire face à l'urgence et qu'une information chasse l'autre, une institution telle que l'INHESJ est plus que jamais nécessaire. En effet, le temps de l'action et de la protection quotidienne de nos concitoyens ne doit pas exclure celui de la recherche et de la réflexion, de la prospective et de l'imagination critique. Or, les politiques concrètes que nous conduisons, pour être efficaces, doivent être attentives aux évolutions des risques et des menaces – y compris à l'échelle internationale –, ainsi qu'aux évolutions politiques, sociologiques et démographiques en cours. Le ministère a besoin d'un point de vue stratégique et prospectif sur les phénomènes dont il s'occupe.

Ces vingt-cinq dernières années, l'IHESI, puis l'INHESJ ont donc apporté au ministère de l'Intérieur et à ses services un ensemble de connaissances et d'analyses susceptibles d'éclairer les politiques mises en œuvre sur le terrain. Qu'il s'agisse de la formation et de la modernisation de la police, ou encore de son adaptation à la diversité de nos territoires ; qu'il s'agisse d'une meilleure prise en compte de réalités sociologiques précises – telles que les phénomènes de bande ou les formes multiples de radicalisation – ou des formes nouvelles prises par la délinquance ; ou bien qu'il s'agisse, plus récemment, des relations entre police et justice, l'INHESJ a joué et continue de jouer un rôle théorique important et utile.

Certaines réflexions initiées au sein de l'IHESI ont pu également trouver un débouché concret au travers des politiques publiques. Je pense par exemple à l'invention de la « police de proximité », progressivement mise en place à partir de 1998 par Lionel Jospin et Jean-Pierre Chevènement, à la suite du colloque fondateur de Villepinte. En amont, les travaux de l'IHESI ont aidé à conceptualiser ce qui allait devenir une doctrine novatrice d'emploi des forces de police, qui renouvelait alors la conception que l'on se faisait du rôle et des missions des services de sécurité.

Au fil des ans, outre une ouverture précieuse sur l'Université et la société civile, l'Institut a ainsi apporté au ministère une capacité de réflexion s'appuyant à la fois sur une conception large des enjeux de sécurité et sur les acquis des sciences humaines et sociales. Aux hauts cadres de la sécurité et de la justice, il a également su proposer une solide formation collégiale et pluridisciplinaire, leur permettant par la suite de nourrir leur propre réflexion et leur action sur le terrain. Surtout, il a suscité, sur le modèle de l'Institut des Hautes Etudes de Défense nationale (IHEDN), l'émergence d'un véritable « milieu de la sécurité », réunissant professionnels et intellectuels de la sécurité, afin que ces derniers puissent enfin se rencontrer et nourrir ainsi, au gré d'échanges inédits, leurs réflexions respectives. C'était d'ailleurs là l'une des principales ambitions motivant à l'époque la création de l'IHESI.

Enfin, la création en 2003, au sein de l'Institut, de l'Observatoire national de la Délinquance et des Réponses pénales (ONDRP) a permis d'apporter à la mesure des phénomènes criminels en France la rigueur méthodologique qui lui manquait jusqu'alors. Les outils statistiques que l'on utilisait encore au début des années 2000 dataient en effet des années 70… C'est dire si nous étions en retard par rapport aux États-Unis et à la Grande-Bretagne, par exemple. Grâce à l'ONDRP, nous avons pu rattraper ce retard, et aujourd'hui encore, dans la continuité de cette impulsion initiale, nous continuons de moderniser notre outil statistique pour gagner en efficacité, en transparence et en finesse dans l'appréciation des phénomènes considérés.

En matière de sécurité, les concepts n'ont toutefois d'utilité que s'ils sont relayés par des institutions. C'est ainsi qu'ils pourront avoir un impact sur nos politiques, et donc sur la réalité. Je veux maintenant en venir justement aux questions stratégiques dont le ministère de l'Intérieur devra tenir compte dans les années – voire les décennies – qui viennent.

*Le Ministère de l'Intérieur doit impérativement prendre en compte les enjeux de sécurité de demain*

Par le passé, le Ministère de l'Intérieur a su renouveler ses approches et ses méthodes, à certains moments critiques de son histoire, pour faire face à des menaces et à des formes de délinquance nouvelles ou afin de tirer parti des évolutions de la technologie.

Ainsi, à la fin du XIX$^{e}$ siècle, l'adoption à des fins de police de la technique du relevé anthropométrique par un modeste commis aux écritures de la Préfecture de police, Alphonse Bertillon, a permis de poursuivre efficacement les récidivistes, qui représentaient à l'époque la moitié de la population carcérale, et a donné naissance au service de l'identité judiciaire. Notons pour la petite histoire que Bertillon, jaloux de son système, lutta par la suite avec obstination contre l'utilisation des empreintes digitales. À la veille de la Première guerre mondiale, la création des fameuses « brigades du Tigre » par Georges Clémenceau a permis de répondre efficacement à une nouvelle forme de grand banditisme utilisant l'automobile pour commettre ses méfaits avant de disparaître. Au lendemain de la Première guerre mondiale, la création de la Gendarmerie mobile en 1921 a répondu à la prise de conscience du besoin d'une force de gendarmerie spécialisée dans le maintien de l'ordre pour compléter l'action de la police et surtout pour éviter l'emploi de l'armée, dont on jugeait désormais qu'il présentait de grands risques (fraternisation ou violence excessive).

Plus près de nous, le développement par Pierre Joxe de la politique scientifique, la création de la police de proximité, dont j'ai parlé, ou encore la mise en place des zones de sécurité prioritaires, ont témoigné d'une même capacité à répondre simultanément à des demandes de sécurité nouvelles, aux nouvelles formes de délinquance et à un nouveau contexte technologique.

C'est afin d'enclencher ou d'accélérer la production d'innovations de cet ordre, que *je souhaite que le Ministère de l'Intérieur ouvre ou approfondisse sa réflexion autour de plusieurs sujets stratégiques pour notre sécurité. Trois sujets me paraissent hautement prioritaires : l'évolution des menaces ; l'impact des technologies ; la coproduction de sécurité.*

En premier lieu, nous devons savoir analyser et prévoir l'évolution des menaces auxquelles nous sommes confrontés.

Ainsi en matière de lutte contre le terrorisme. Nous devons constater que le terrorisme de DAESH présente des caractéristiques profondément nouvelles par rapport à ce que nous avons pu connaître à l'époque d'Action Directe ou du G.I.A. Il y a peu de temps encore, il était en quelque sorte « réservé » à une poignée d'individus qui faisaient le choix de la clandestinité, au sein de groupes identifiés et très structurés. Aujourd'hui, le terrorisme est, en quelque sorte, en « accès libre ». La stratégie suivie par nos ennemis vise en effet à rendre la terreur accessible au plus grand nombre. Tirant parti des nouvelles technologies de l'information, ces organisations criminelles cherchent à inoculer le virus du terrorisme dans les esprits, à manipuler certains de nos concitoyens – souvent les plus jeunes et les plus fragiles. Il utilise massivement internet et les réseaux sociaux et fait preuve d'une très grande maîtrise des techniques de communication, produisant des outils de propagande sophistiqués destinés spécifiquement au public des jeunes Français.

C'est là une nouveauté considérable, à laquelle nous devons répondre et à laquelle nous avons déjà commencé à répondre de façon globale. Dès lors que la menace est diffuse, tous nos services doivent être mobilisés, aux côtés de l'autorité judiciaire, mais aussi d'autres administrations et d'autres acteurs auxquels nous devons faire appel pour mettre en œuvre les processus de déradicalisation : élus, associations, travailleurs sociaux, éducation nationale, ministres du culte.

Ainsi en matière de cyber-criminalité. Le développement d'internet a radicalement transformé certaines formes de délinquance et en a suscité de nouvelles. Le développement des forums et des réseaux sociaux dédiés aux adolescents ont augmenté les possibilités pour les prédateurs sexuels de rentrer en contact avec des jeunes publics. 15% des

enquêtes d'atteinte sexuelles ont ainsi aujourd'hui un lien avec le cyberespace. Par ailleurs, une étude récente souligne que 40% des collégiens et lycéens déclarent avoir été victimes de cyberviolence au moins une fois pendant l'année scolaire. Et 6% des élèves disent avoir été agressés de façon répétée sur le net.

Dans un autre ordre d'idées, la recherche du profit par les organisations criminelles a entrainé de nouvelles formes d'escroqueries par internet, comme les escroqueries aux faux ordres de virement, au préjudice des entreprises. Et la maitrise des technologies numériques s'impose pour cette criminalité organisée comme l'un moyen de développer son activité. En juin 2013, les polices néerlandaises et belges ont ainsi interpellé un réseau criminel qui avait eu recours à des pirates informatiques pour pénétrer dans le système d'information du port d'Anvers. Cela leur permettait de localiser précisément les conteneurs remplis de drogue afin de guider rapidement les camions chargés de leur enlèvement.

C'est donc pour organiser globalement notre réponse qu'a été décidée la nomination du préfet en charge de la lutte contre cyber-menaces et qu'a été adopté le plan ministériel qu'il sera chargé de mettre en œuvre. Mais il est malheureusement certain que les futurs développements d'internet et des réseaux apporteront leurs lots de menaces nouvelles.

Il en va de même en matière de criminalité organisée, de violences urbaines ou des violences commises par des individus radicalisés. Toutes ces évolutions doivent être soigneusement analysées et, si possible, anticipées afin de préparer les forces de sécurité à les combattre avec efficacité et dans le respect des libertés publiques.

Une deuxième série de réflexions nécessaires doit porter sur l'impact qu'ont les technologies sur l'action des forces de sécurité.

J'ai déjà évoqué les cyber-menaces. Mais la dématérialisation du quotidien est une réalité qui a pour nous des conséquences plus profondes. Jusqu'à une date relativement récente, l'espace que devaient prendre en compte les forces de sécurité était un espace géographique déterminé par des territoires. Leur action doit à présent intégrer toutes les virtualités parallèles d'un cyber-espace où des millions d'échanges, gratuits ou marchands, privés ou publics, nationaux ou internationaux, ont lieu à chaque instant. Les différentes missions du ministère de l'Intérieur s'en trouvent naturellement affectées, qu'il s'agisse de la recherche de renseignement en source ouverte sur Internet, des enquêtes judiciaires sur des escroqueries en ligne, de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur les réseaux sociaux, de la sensibilisation des jeunes publics, de la prise en compte de la diffusion quasi instantanée des images sur Internet dans les opérations d'ordre public…

Par ailleurs, les forces de sécurité doivent naturellement tirer parti des avancées de la technologie pour améliorer leur efficacité et le service qu'elles rendent aux citoyens. La notion de police 3.0 doit devenir une réalité au cours des cinq prochaines années et trois axes ont déjà été arrêtés pour bâtir une stratégie pour les cinq prochaines années. Il s'agit d'abord de répondre à une société de plus en plus numérique par une proximité renouvelée : en généralisant la pré-plainte en ligne et la présence des services de police et de gendarmerie sur les réseaux sociaux ; en mettant en place un « guichet unique » de la réception d'appels d'urgence. Ensuite, nous devons améliorer l'efficacité des interventions, notamment en créant un réseau haut débit entre les centres de commandement et les agents sur le terrain. Enfin, les nouvelles technologies permettront de renforcer les capacités d'analyse et d'anticipation des services de sécurité en les dotant d'outils connectés sophistiqués.

Je souhaite donc que l'analyse des usages de ces outils et de leur impact, pour la population et pour nos services, soit menée parallèlement à leur diffusion ou à leur déploiement.

Un troisième axe de réflexion concerne la « coproduction de sécurité ».

Les relations entre les forces de sécurité « régaliennes » et le secteur de la sécurité privée, qui avoisine désormais 200.000 personnes, sont un sujet d'avenir, lourd de conséquences. Il s'agit là d'un levier considérable que l'État doit utiliser au mieux, sans verser dans la confusion des genres, ni consentir à une dilution du service public.

Avec un Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) pleinement opérationnel, de solides outils de contrôle et d'encadrement, l'État ne doit pas se sentir menacé par cette évolution. Nous devons au contraire travailler à des rapprochements et à des contacts opérationnels étroits, car la sécurité privée est très présente dans de nombreux secteurs de la vie quotidienne des citoyens : les ensembles d'habitat social, les centres commerciaux, les transports, de nombreux établissements ouverts au public.

L'essor maîtrisé et la complémentarité des différents acteurs de la sécurité correspondent, au fond, à une aspiration des Français. Il s'agit de bien l'encadrer et de définir la place de chacun. L'État doit veiller à ce que les acteurs privés en matière de sécurité soient crédibles ; les professionnels sont d'ailleurs eux-mêmes tout à fait conscients de cette nécessité. C'est dans cette perspective qu'a été créée, en février dernier, la Délégation aux

Coopérations de Sécurité (DCS), qui incarne cette volonté des pouvoirs publics d'inclure les acteurs privés dans leur stratégie de sécurité globale. J'ai fixé à Thierry COUDERT une feuille de route très précise avec pour objectifs d'aboutir dans les 6 mois à un plan de réforme constructif et pragmatique.

Au-delà des entreprises de sécurité privée, la notion de « coproduction de sécurité » implique naturellement d'autres acteurs, tels que les polices municipales, et concerne plus largement diverses formes d'implication des citoyens dans les processus de sécurité. Il est essentiel que nous disposions d'une vision d'ensemble de ces phénomènes et que nous sachions construire une doctrine afin de les intégrer au mieux dans notre politique publique de sécurité.

Nouvelles menaces, impact des technologies, coproduction de sécurité. Il s'agit là de trois sujets majeurs pour notre réflexion. Mais puisque l'IHESI est devenu l'INHESJ, je voudrais également évoquer rapidement parmi ces réflexions nécessaires le sujet délicat de la révision de l'enquête pénale.

Au fil des missions et des rapports, s'esquisse en effet le constat partagé d'une procédure insatisfaisante. Insatisfaisante pour les justiciables et leurs conseils, insatisfaisante pour les magistrats, insatisfaisante pour les enquêteurs. L'enquête est aujourd'hui régie par des règles trop complexes, trop formalistes, trop instables, trop peu efficaces. Les réformes successives, pour ne pas dire incessantes, du code de procédure pénale, s'accumulent en autant de strates, dont le poids menace les structures mêmes de l'édifice. Songez que la procédure a davantage évolué depuis 2000 qu'entre 1808, date du Code d'instruction criminelle, et 1958, année de promulgation du code de procédure pénale. La conjugaison de plusieurs facteurs explique cette accélération : l'intolérance légitime de l'opinion publique à l'insécurité, l'influence de la Convention européenne des droits de l'Homme, la compétence donnée à l'Union européenne par le Traité de Lisbonne de 2007, en matière de droit pénal et de procédure pénale, l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité…

Le citoyen et le justiciable y ont gagné des droits, et c'est heureux. Il n'est nullement question de revenir sur ces acquis. Mais chaque modification rend la loi moins lisible, la sécurité juridique des procédures moins certaine, les charges et les contraintes pour les praticiens, enquêteurs et magistrats, plus lourdes. J'ai la conviction que nous parviendrons bientôt à la fin d'un cycle en matière de procédure pénale. Le modèle procédural qui s'impose, au gré des réformes, modifie la philosophie générale de la méthode d'enquête.

Il nous faut pourtant concilier les exigences en matière de droits de l'Homme avec les défis que nous posent les menaces nouvelles que j'ai évoquées : terrorisme, cybercriminalité, délinquance organisée … Il est désormais nécessaire qu'une réflexion s'ouvre pour que, de façon apaisée et pragmatique, les avancées des droits offerts à la défense soient rendues plus cohérentes avec la façon dont doivent se conduire les enquêtes. L'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, au croisement des logiques et des enjeux, a naturellement toute sa place dans cette réflexion.

« Réfléchir sur les menaces, les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure, déclarait Pierre Joxe lors du premier colloque organisé par l'IHESI, *c'est une des missions que l'Institut va nous aider à accomplir. Je pense que cette tâche est exaltante.*»

Cette tâche exaltante, vous la poursuivez avec compétence et avec talent depuis vingt-cinq ans.

Elle n'est pas pour autant aboutie, par définition, puisque la réflexion stratégique doit évoluer et se renouveler au fur et à mesure que les circonstances changent et que ce que l'on a prévu, si l'on a été bien avisé, s'accomplit. Comme le disait Albert Camus : « *Il faut imaginer Sisyphe heureux.* » C'est là le destin du stratège et du prévisionniste.

Vous aurez compris que je n'y attache pas pour autant moins d'importance, bien au contraire. J'entends être fidèle aux ambitions fixées hier par Pierre Joxe. J'entends même aller plus loin que lui en fixant comme spectre à cette réflexion nécessaire, non pas le champ traditionnel de la sécurité intérieure mais bien celui de la sécurité globale pour reprendre un concept à l'émergence duquel cette institution a grandement contribué. Dans cette perspective, le ministère devra s'appuyer sur la contribution que peut lui apporter l'IHENSJ, bien entendu, mais également sur celles d'autres services et institutions disposant d'importantes capacités d'expertise comme le Centre des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur (CHEMI) ou l'Inspection générale de l'administration (IGA).

C'est l'ensemble du champ d'action du ministère de l'Intérieur qui mérite d'être irrigué par une démarche d'analyse et de prospective. Je crois que nous devons renforcer encore nos capacités dans cette perspective et je souhaite que l'INHESJ puisse contribuer largement à cette ambition.

Je vous remercie ■