

LE JUGE ET LE POLICIER

LES RAPPORTS ENTRE LE JUGE ET LE POLICIER sont chargés d'enjeux politiques. Dans le contexte actuel du débat sur la sécurité, l'opinion publique porte une attention toute particulière aux activités des deux institutions et aux relations qu'elles entretiennent entre elles. Les policiers doivent-ils avoir plus de pouvoirs ? Les juges ne doivent-ils pas avoir plus de moyens pour contrôler la police ? Autant de questions auxquelles les responsables politiques doivent répondre en étant conscients que les choix qui seront faits engageront des principes fondateurs de la République et de la démocratie, mais aussi que la justice et la police ont connu, au cours de ces vingt dernières années, des évolutions considérables dont il faut tenir compte.

87

Dans un État de droit, la référence qui s'impose est celle du code de procédure pénale dont il ressort que le policier est placé sous la direction et le contrôle du juge. Mais ces notions, aussi fondées soit-elles, ne rendent compte que partiellement de la réalité où se déploient des institutions complexes dont les objectifs respectifs peuvent diverger. Du côté de la justice, le procès pénal mobilise aussi bien le parquet que des magistrats du siège et notamment les juges d'instruction qui auront les uns et les autres des relations particularisées avec les policiers. Du côté de la police, plusieurs types de services seront engagés dans le procès pénal : ceux de la police nationale avec les polices urbaines et les services de police judiciaire (SRPJ) comme ceux de la gendarmerie. Or, chaque service forme une administration avec des règles de fonctionnement propres qui détermineront en partie son rapport au juge. Par ailleurs, prise globalement, la police, en charge de l'ordre public, a ses propres missions et une hiérarchie qui est garante de leurs réalisations. Institution à part entière, elle ne peut donc être considérée comme un simple exécutant de l'autorité judiciaire.

Pour sa part, le pouvoir politique va confirmer, en France, le bien-fondé du statut administratif de la police en refusant de façon constante le rattachement de la police judiciaire au ministère de la Justice. De façon plus générale, il réformera le système, par choix idéologique et/ou pour tenir compte des évolutions de la société. Depuis dix ans, plusieurs lois ont été adoptées avec ces différents motifs. Parmi les plus récentes se trouve la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence qui aura pour objectif de renforcer les pouvoirs de la justice sur la police avec néanmoins quelques maladroites auxquelles la loi du 4 mars 2002 essaiera de remédier.

88 Pour faire la part des principes et des réalités, du passé et du présent, du souhaitable et du réalisable, il est indispensable de partir d'une approche interdisciplinaire qui fasse appel au droit, à la sociologie et à la science politique, en sachant que, dans la pratique des relations entre les juges et les policiers, les différentes logiques se combinent entre elles plus qu'elles ne s'excluent. Le droit et la sociologie donnent sur le sujet des points de vue parfois convergents, souvent différents quoique complémentaires. Ces disciplines nous contraignent, par exemple, toutes deux à utiliser le pluriel de préférence au singulier pour traiter des rapports entre les deux corps. Mais là où le droit saisit des institutions qui se caractérisent par leurs compétences respectives, la sociologie reconnaît des acteurs dont la particularité est de fonctionner dans un système relationnel. La tension entre ces deux problématiques est souvent très vive. Elle peut expliquer la crise vécue par les professionnels des deux corps qui ont à la fois à se situer dans le droit et dans la réalité de relations de pouvoir. Il n'empêche que l'art des juges et des policiers va consister à croiser les deux référentiels en recherchant l'efficacité dans le respect de la loi.

La tâche des juges et des policiers ne fait, par ailleurs, que se complexifier du fait de la mise en œuvre des politiques publiques et plus particulièrement de la politique publique qui les régit directement, la politique de sécurité. Définie depuis une vingtaine d'années en France et dans l'ensemble des démocraties libérales, cette politique consiste à mobiliser l'ensemble des acteurs sociaux en vue de réaliser un objectif, celui qui vise à assurer pour tous la sécurité des biens et des personnes. Dans ce contexte, les juges et les policiers deviennent des acteurs sociaux qui doivent travailler avec d'autres acteurs sociaux et collaborer entre eux. Les politiques publiques donnent à l'approche sociologique un regain d'actualité. Tout en confirmant aussi que les relations entre les juges et les policiers n'échappent pas au champ politique, elles

proposent, en faisant le choix du partenariat, des solutions permettant d'assurer à ces dernières un traitement qui tienne compte des évolutions institutionnelles et sociétales récentes. Quant au droit, revisité par la problématique de la sécurité, il continue bien évidemment à régir les deux types d'activités et leurs relations. Il s'adapte simplement à la nouvelle situation en définissant de nouvelles règles et en cherchant à préciser les compétences de chacun des acteurs engagés dans la nouvelle politique publique.

## LE DROIT

Dans un pays où un directeur de la police judiciaire considère qu'il peut refuser d'exécuter une commission rogatoire, on peut se demander si le droit joue encore un rôle dans l'organisation des relations entre les juges et les policiers. Pourtant l'argument peut être repoussé. L'affaire Olivier Foll, à laquelle nous nous référons bien évidemment, montre aussi que, face à de tels agissements, le droit offre des voies de recours et qu'il peut ainsi être rétabli<sup>1</sup>. Le droit est tout simplement vivant ; dépendant d'évolutions sociales et de rapports de pouvoir, il doit être défendu en permanence dans ses principes et réactualisé. C'est pourquoi des lois permettront des adaptations tenant compte des évolutions de société et de choix politiques.

89

Le droit opère des distinctions qui ont des conséquences déterminantes sur l'organisation des rapports entre les juges et les policiers. Ainsi en est-il du dualisme entre la police administrative et la police judiciaire et de la distinction entre la prévention et la répression. Le droit fixe le cadre de l'action et du contrôle des activités de police. En outre, en organisant par exemple les systèmes hiérarchiques, il a des prolongements administratifs qui lui permettent d'être effectif. Il faut ajouter que les règles de droit au sens strict sont complétées par des règles professionnelles et déontologiques qui permettent d'encadrer les pratiques policières.

Guide pour l'action, le droit est porteur de ces grands principes qui, en France, relèvent de la conception républicaine de l'État. Pour l'essentiel, la finalité poursuivie est de rendre compatible l'activité judiciaire et policière avec les règles qui fondent l'État de droit. Ce dernier exige non seulement que la police soit contrôlée par la justice, mais aussi qu'agis-

1. Dans cette affaire, le directeur de la PJ s'était opposé à une perquisition demandée par commission rogatoire. Crim. 26 février 1997, affaire « Olivier Foll », *JCP* 1997, II, 22865.

sant en matière judiciaire, les policiers soient intégrés dans la justice en devenant officiers de police judiciaire (OPJ), c'est-à-dire magistrats. Il en résulte que les policiers de la police judiciaire sont soumis à une double hiérarchie, l'une relevant de la justice, l'autre des services de police. Il pourrait en résulter des tensions mais la pratique montre que l'appartenance judiciaire l'emporte généralement grâce à l'autonomie que les agents arrivent à dégager dans l'exercice de leurs fonctions.

90 Dans le respect de quelques principes qui sont intangibles, des lois interviennent cependant régulièrement pour adapter le système de relations entre les juges et les policiers. C'est notamment ce à quoi s'est employé le législateur en adoptant la loi du 15 juin 2000. Comprenant de nombreuses dispositions, cette loi s'est inspirée des principes de la procédure accusatoire en cherchant à renforcer les garanties des justiciables et des victimes. En ce qui concerne les justiciables qui nous intéressent ici plus particulièrement, il s'est notamment agi de renforcer les dispositions tendant à conférer au procureur de la République la maîtrise des enquêtes de police. Les droits des personnes soumises à la procédure ont aussi été renforcés. En application de la loi et dans le prolongement de ce qui avait déjà été prévu par la loi du 4 janvier 1993, les gardés à vue devaient, par exemple, être informés « sans délai » de leurs droits. Or, cette mesure, comme d'autres, a très vite été jugée inapplicable par les policiers. C'est pourquoi, faisant suite au rapport du député Julien Dray, la loi du 15 juin 2000 a été réformée par une loi du 4 mars 2002. Parmi les modifications apportées se trouve celle des délais d'information des personnes gardées à vue désormais portés à trois heures pour la plus grande satisfaction des policiers qui ont eu le sentiment que la complexité de leurs tâches quotidiennes était ainsi prise en compte par les responsables politiques.

Comme on peut le constater, la régulation politique des rapports entre les juges et les policiers n'a pas toujours la pertinence voulue. Nécessaire, elle ne peut cependant trouver efficacité et légitimité que si elle prend en compte la réalité des relations entre les membres des deux institutions.

## LA SOCIOLOGIE

Voici plus de quarante ans que paraissait un ouvrage remarquable, celui de Casamayor, *Le Bras séculier*, qui traitait sur un mode sociologique les relations entre la justice et la police<sup>2</sup>. Les thèses développées à

---

2. Casamayor, *Le Bras séculier. Justice et police*, Seuil, 1960.

l'époque par le magistrat-philosophe sont, avec quelques nuances, confirmées aujourd'hui par les analyses de la sociologie des organisations et plus particulièrement par celles de Christian Mouhanna dans son ouvrage *Polices judiciaires et Magistrats*<sup>3</sup>.

Les analyses sociologiques des relations entre les juges et les policiers ont le mérite de saisir la complexité des situations et, par là même, de prévenir du danger de généralisations hâtives sur le sujet. Mais si elles permettent de décrire dans la plus grande précision les relations entre acteurs, elles offrent aussi la possibilité de dégager des lignes de force qui enrichissent la connaissance des institutions. Trois séries d'idées peuvent résumer la réalité sociologique des relations entre les juges et les policiers. En premier lieu, le système est éclaté du fait de la diversité des métiers et de ses modes d'exercice. En deuxième lieu, les deux corps se trouvent dans une situation conflictuelle. Enfin, troisièmement, il existe entre eux une complémentarité.

91

### *Le système éclaté*

L'approche sociologique dresse un tableau des relations entre les juges et les policiers qui éloigne de la vision véhiculée par l'approche juridique. On sait que l'activité judiciaire se développe dans une situation générale peu favorable d'encombrement des tribunaux, de lenteur des procédures et de sous-encadrement. Cette pénurie favorise le cloisonnement des services auquel le fonctionnement bureaucratique de toute administration a déjà tendance à conduire. Pour des raisons qui peuvent varier selon les cas, les services sont assez généralement atomisés. Le principe de fonctionnement qui a cours est celui de l'autonomie : autonomie des services les uns par rapport aux autres, mais aussi autonomie au sein de chaque service par rapport au supérieur hiérarchique. En ce qui concerne par exemple la justice, Christian Mouhanna montre que les stratégies des parquets et des juges d'instruction sont loin de toujours converger vers les mêmes buts. De même, il met en évidence qu'au sein des parquets, les substituts peuvent avoir une grande indépendance par rapport à leur procureur. De son côté, avec le style qui le caractérisait, Casamayor avait fait le même constat : « En cas de délit ou de crime, qu'il soit flagrant ou non, le nouveau code de procédure pénale prévoit que tous les pouvoirs de la police et du procureur tombent, dès que, sur

3. Christian Mouhanna, *Polices judiciaires et Magistrats*, La Documentation française, 2002.

les lieux, paraît le juge d'instruction. Or, la police et le procureur ne tiennent pas à perdre leur pouvoir ou plus exactement le procureur, placé entre le policier et le juge, ne veut faire au premier nulle peine car il en a besoin. Il est ou il se croit responsable de l'ordre public devant le gouvernement et il ne peut faire face à cette responsabilité que si le policier assure cet ordre, veut bien assurer cet ordre. Aussi le procureur s'efforce-t-il de retarder le plus possible l'ouverture de la phase proprement judiciaire, c'est-à-dire la désignation d'un juge<sup>4</sup>. »

92 Les analyses de Casamayor, qui mêlaient l'observation et l'essai, devaient cependant surtout porter sur les relations entre la police et la justice dont la configuration amplifiait le diagnostic de l'éclatement du système. Pour Casamayor, la police et la justice appartiennent à des univers différents : « Le policier travaille dans l'instant, du moins lorsqu'il accomplit les tâches qui se tiennent à ce qu'on peut appeler le premier niveau de la police... Le juge, lui, une fois qu'on lui a mis l'affaire dans les mains, même s'il peut temporiser, nuancer, est bien obligé de donner une suite et, au surplus, la "suite" donnée est en même temps une "fin", c'est-à-dire ce qu'il y a de plus absurde comme acte humain. Le juge agit dans une "durée" dont il ignore le contenu<sup>5</sup>. »

### *Les conflits*

Il découle nécessairement de cette « sociologie » des deux institutions une situation de conflit dont Casamayor donne une vision quelque peu polémique : « L'organe réputé supérieur, la magistrature, est en réalité l'auxiliaire de l'organe réputé inférieur, la police<sup>6</sup>. » Pour Casamayor, il existe entre la police et la justice une relation de domination. Là où le droit fait état d'un contrôle de la police par la justice, il montre que c'est l'inverse qui se produit : à la « police judiciaire », il oppose la « justice policière ». Au-delà des formules utilisées, cette analyse a une certaine pertinence dans la mesure où elle met en évidence que celui qui a le pouvoir est celui qui se situe dans le concret des dossiers. Agissant à son niveau, plus abstrait que celui du policier, le juge se trouve « aux mains » de ce dernier, ce qui peut faire dire à Casamayor que « les magistrats ont aussi peur de la police que les simples justiciables, tandis que les policiers n'ont pas peur des magistrats<sup>7</sup> ».

---

4. Casamayor, *op. cit.*, p. 100.

5. *Ibid.*, p. 140.

6. *Ibid.*, p. 102.

7. *Ibid.*, p. 98.

Néanmoins on peut se demander si ce point de vue reste d'actualité car les juges ont peu à peu acquis les moyens de maîtriser le procès pénal dans sa phase policière. Ce gain est dû à la fois à la loi qui a « renforcé le contrôle de la police par la justice », mais aussi à l'organisation et aux pratiques de plus en plus interventionnistes des magistrats qui enquêtent, sont au fait des réalités et ne peuvent donc plus être vus comme dépendants de la police. Est-ce à dire pour autant que les policiers perdent toute marge de manœuvre ? Certainement pas. De fait, aux relations entre deux institutions placées dans des logiques qui pouvaient les opposer se superposent des rapports entre des professions parvenues à l'âge adulte et ayant créé les conditions de leur collaboration.

### *La complémentarité*

En fin de compte, l'éclatement du système et les conflits qui en découlent conduisent à façonner un mode de régulation du rapport entre les juges et les policiers faisant prévaloir ce qui les relie sur ce qui les désunit. Casamayor comme Christian Mouhanna concluent leurs recherches en récusant la notion de contrôle pour qualifier les relations entre la justice et la police. Le premier utilise l'image du couple accordant ainsi la primauté à ce qui unit les deux corps. Le second fait état de confiance et de complicité pour caractériser les relations entre juges et policiers.

Les juges et les policiers forment système. D'un certain point de vue, le droit le montre déjà. Mais au cours de ces vingt dernières années, les deux institutions ont considérablement évolué. Pour de multiples raisons, l'une et l'autre se sont développées. Les enjeux sociaux de leurs activités, la formation considérablement améliorée de leurs agents y sont pour beaucoup. Il en est résulté une montée en puissance de leurs services et de chaque institution dans sa globalité. C'est ce que la sociologie permet d'analyser en rendant compte de la contradiction résolue entre l'autonomisation des services et des institutions et leur capacité à travailler ensemble sur les bases d'un contrat redéfini. Car il s'agit bien de cela. La police et la justice se sont complexifiées et se sont autonomisées tout en trouvant un nouveau mode de régulation reposant sur leur complémentarité. La justice et la police n'échappent pas aux grandes mutations de la société qui conduisent à faire prévaloir dans le fonctionnement des institutions la négociation sur l'imposition autoritaire des règles. Cela vaut dans les relations entre les services comme dans les rapports entre les institutions prises dans leur globalité. Rien n'est définitivement établi. Tout se négocie. Il peut en résulter des alliances imprévisibles et beaucoup de désordre,

mais aussi une capacité des institutions à répondre à des demandes sociales complexes et inédites dans leurs formulations.

Le pouvoir politique doit intervenir à ce niveau. Il doit organiser la complémentarité en créant les conditions de la concertation, de la coordination, du partenariat entre les deux institutions qui sont parvenues à l'âge adulte. C'est l'objet même de la politique de sécurité.

## LES POLITIQUES PUBLIQUES

94 Structurées par le droit et par le jeu des acteurs défini dans le cadre organisationnel, les relations entre les juges et les policiers le sont aussi par la problématique des politiques publiques de sécurité qui saisissent les deux institutions. Pour répondre à la demande sociale formulée sur la base du constat du sentiment d'insécurité, les pouvoirs publics ont en effet construit une offre de sécurité. Cette dernière repose essentiellement sur le projet de mobiliser l'ensemble des acteurs sociaux et de conduire des politiques de coordination et de coopération en vue de réaliser l'objectif de sécurité. Pour l'essentiel, on peut estimer que deux grandes sortes de politiques de sécurité ont été mises en œuvre : tout d'abord, en 1982, la politique de prévention de la délinquance puis, peu à peu, une politique de sécurité intérieure qui consistait à intégrer la sécurité dans les actions de politique de la ville tout en cherchant à établir un équilibre entre prévention et répression. Dans tous les cas, la justice et la police seront les premières institutions concernées par ces politiques qui auront sur elles des conséquences contradictoires. En premier lieu, les politiques de sécurité remettent en cause le monopole d'intervention de la police et de la justice dans le champ de compétence régaliennne que constitue le maintien de l'ordre public. Certes, il faut relativiser le propos car le champ de la sécurité a un périmètre différent de celui de l'ordre public. Il n'empêche que les politiques de sécurité seront en partie décidées sur la base du constat selon lequel la police et la justice ne peuvent pas juguler la montée de la délinquance et endiguer le sentiment d'insécurité. En conséquence, les acteurs sociaux mobilisés pour assurer la sécurité empiètent nécessairement sur le secteur d'activité judiciaire et policier. Mais, en second lieu, les politiques de sécurité seront accompagnées par des politiques de modernisation de la police et de la justice qui renforceront ces institutions alors même que leurs membres commenceront à changer de culture en apprenant à travailler avec l'ensemble des acteurs sociaux nouvellement mobilisés. Les politiques confortent les évolutions dues à la dynamique sociale dont



rend compte la sociologie en donnant des moyens nouveaux à des institutions qui sont portées vers le renforcement de leurs marges de manœuvre et en faisant de la coopération entre les juges et les policiers un axe fort de leur action.

Il est vrai que, dans un premier temps, les politiques de sécurité ont été très mal assimilées par les juges et les policiers. L'évaluation des politiques de prévention de la délinquance qui a été effectuée en 1990-1992 dans le cadre de la procédure des Diagnostics locaux de sécurité (DLS) a montré que la police et la justice n'arrivaient pas à s'intégrer dans les procédures de partenariat organisées par les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD)<sup>8</sup>. Les politiques de sécurité dans leur ensemble ont surtout rencontré de grandes difficultés dans le fonctionnement de la « chaîne pénale », c'est-à-dire sur la question de la relation entre les juges et les policiers. Cette faiblesse a été relevée par les médias qui savent l'opinion publique toujours prête à critiquer une absence d'harmonisation en la matière. On connaît le discours : les policiers arrêteraient des délinquants trop vite remis en liberté par des juges laxistes.

95

Aussi le colloque de Villepinte, au cours duquel la politique de sécurité du gouvernement Jospin devait être définie, allait faire du rétablissement de la « chaîne pénale » une priorité. À cette fin, l'option sera prise de donner à la politique pénale une place stratégique dans la mise en œuvre des politiques de sécurité avec le projet de renforcer « l'action conjointe des services de police et de justice ». Sur le plan national, le nouveau gouvernement se donnera les moyens de mieux coordonner la justice et la police en créant le Conseil de la sécurité intérieure qui, présidée par le Premier ministre, devra définir les grandes orientations de la politique de sécurité avec l'objectif de mettre en cohérence les différents partenaires et les actions qu'ils entreprennent. Mais le rétablissement de la « chaîne pénale », la coordination des actions, et notamment celle des juges et des policiers, seront principalement favorisés par la politique de proximité qui constitue la grande innovation des années 1997-2002. Les contrats locaux de sécurité (CLS) qui, signés par le préfet, le maire et le procureur de la République, sont les outils de cette politique permettent à la justice d'être partie prenante dans la définition des politiques de sécurité. Ils favorisent aussi et surtout une relance des

---

8. Jean-Jacques Gleizal et Jean-Charles Froment, « Les politiques locales de sécurité », *La Lettre du cadre territorial*, 3<sup>e</sup> éd., 2002.

politiques partenariales auxquelles la justice pourra désormais mieux répondre grâce à l'accélération de la mise en place de la justice de proximité (maisons de justice, médiation pénale, traitement direct, peines de substitution...).

L'amélioration des relations entre les juges et les policiers est devenue avec le temps un des objectifs des politiques de sécurité. En organisant la scène locale de la sécurité, les pouvoirs publics semblent avoir créé les conditions pour que la justice et la police puissent travailler ensemble dans un environnement qui est lui-même porteur des pratiques partenariales dans lesquelles les membres des deux institutions se reconnaissent.

96 En 2002, la scène d'action des juges et des policiers est en pleine recomposition. Le principe fondamental de direction et de contrôle de la police par la justice demeure, mais il doit être interprété en tenant compte de pratiques qui opèrent une régulation efficace des relations entre les deux corps. Quant aux politiques publiques, elles confortent les principes de l'État de droit (loi du 15 juin 2000) tout en prenant en compte les réalités policières (loi du 4 mars 2002) et en mettant l'accent sur la coordination des services. Cette dernière s'exerce sur un plan territorial qui se prête particulièrement bien à des mises en cohérence. Néanmoins les territoires des activités de police et de justice sont en train de se complexifier avec la construction de l'Europe de la sécurité. À ce niveau, il ne faudrait pas que réapparaisse un nouveau déséquilibre entre la justice et la police qui se ferait au détriment de l'institution qui a la mission de direction et de contrôle de l'activité judiciaire dans les démocraties libérales.

#### R É S U M É

---

*Les rapports entre les juges et les policiers sont régis par le droit, mais ne peuvent être pleinement compris que par une approche sociologique qui rend compte de leurs conflits et de leur complémentarité. Impliquées aujourd'hui sur les nombreuses scènes des politiques de sécurité, les deux institutions doivent plus que jamais coopérer entre elles pour assurer, notamment dans le cadre des politiques de proximité, un bon fonctionnement de la « chaîne pénale ».*