

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA POLICE

N° 102

S O M M A I R E

JEAN-MARC BERLIÈRE	5
Entre pages blanches et légendes : un corps sans mémoire	
ALAIN BAUER	17
Les tâches de la police et les mutations de la délinquance	
ANDRÉ-MICHEL VENTRE	31
Les polices en France	
BLANDINE FROMENT	43
Les contrôles de la police	
PIERRE ANTONMATTEI	57
La formation des policiers	
ÉMILE PÉREZ	71
Police d'Europe	
MICHEL RICHARDOT	77
Interpol, Europol	

JEAN-JACQUES GLEIZAL 87
Le juge et le policier

GUY FOGIER 97
L'impossible réforme de la police

CHRONIQUES

CARLOS-MIGUEL PIMENTEL 119
Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs
comme superstition juridique ?

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} janvier-31 mars 2002)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 133

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} janvier-8 mai 2002)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 137

Summaries 171

Pouvoirs remercie tout particulièrement Alain Bauer pour la part déterminante qu'il a prise dans l'élaboration de ce numéro.

LA POLICE EST ÉTUDIÉE PAR

PIERRE ANTONMATTEI, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale, est depuis le 10 février 1999 directeur de la formation de la police nationale. Il a occupé des postes de responsabilité dans différents cabinets ministériels et été directeur des lycées au ministère de l'Éducation nationale (1985-1986) et directeur de l'administration générale, du budget et du personnel au ministère des Affaires sociales et de la Santé (1989-1993).

ALAIN BAUER, consultant en sûreté, enseignant à la Sorbonne, au Centre d'études supérieures de la gendarmerie nationale, à l'École nationale de la magistrature (formation permanente). Co-auteur de *Violences et Insécurité urbaines* (PUF, 8^e éd., 2002), de *L'Amérique, la violence, le crime* (PUF, 2^e éd., 2000), de *Les Polices en France* (PUF, 2^e éd., 2002) et de *La guerre ne fait que commencer* (Jean-Claude Lattès, 2002).

4 JEAN-MARC BERLIÈRE, spécialiste de l'histoire de la police à laquelle il a consacré plusieurs ouvrages et de nombreux articles, professeur d'histoire contemporaine à l'université de Bourgogne. Son dernier livre (avec Laurent Chabrun) consacré aux policiers français sous l'Occupation, paru chez Perrin, a obtenu le prix Jacques-Derogy.

GUY FOUGIER, au cours d'une carrière accomplie pour l'essentiel dans le corps préfectoral, a été notamment directeur de la réglementation au ministère de l'Intérieur (1971-1977), préfet de police de Paris (1983-1986) et, après avoir été nommé conseiller d'État au tour extérieur, secrétaire général de la Défense nationale (1988-1993).

BLANDINE FROMENT, magistrate, a été membre du conseil d'orientation du centre de prospective de la gendarmerie nationale (1998-2001) et de la commission de réflexion sur les contrôles dans la gendarmerie en 1999.

JEAN-JACQUES GLEIZAL, professeur de droit et de science politique à l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble. Auteur de nombreux ouvrages et études sur la police et la sécurité, il est titulaire de la rubrique « Police et sécurité » à la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*.

ÉMILE PÉREZ, commissaire divisionnaire de la police nationale. Actuellement sous-directeur de la Direction de la formation de la police nationale, il a représenté les forces de police françaises comme attaché de police aux États-Unis et au Canada de 1997 à 2001. Ancien secrétaire général du Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN), il est vice-président international de l'Association internationale des chefs de police. Co-auteur de *L'Amérique, la violence, le crime*, PUF, 2^e éd., 2000.

MICHEL RICHARDOT, inspecteur général honoraire de la police nationale, a essentiellement servi en police judiciaire avant de diriger l'Office central de répression du trafic illicite des stupéfiants (1990-1992), puis la direction de l'École nationale supérieure de la police (1993-2000). Il a terminé sa carrière en qualité de directeur adjoint de la formation de la police nationale. Membre du comité exécutif d'Interpol à partir de 1992, il a été élu vice-président de l'organisation de 1996 à 1999. Il est actuellement directeur de la sécurité du groupe Keolis.

ANDRÉ-MICHEL VENTRE, commissaire divisionnaire de police, secrétaire général du SCHFPN, co-auteur des *Polices en France* (PUF, 2001).

JEAN-MARC BERLIÈRE

ENTRE PAGES BLANCHES
ET LÉGENDES :
UN CORPS SANS MÉMOIRE ?

L'intérêt bien compris d'une démocratie commande
d'élever le niveau de la police et non de l'abaisser.

CÉLESTIN HENNION¹

5

LE VENDREDI 19 AOÛT 1994, François Mitterrand, président de la République, accompagné de nombreuses personnalités dont Jacques Chirac, maire de Paris, présidait une cérémonie solennelle dans la cour du 19-Août de la caserne de la Cité qui abrite la préfecture de police depuis 1871. Après avoir déposé une gerbe devant les deux plaques qui rappellent le souvenir des « policiers morts pour la France » et de ceux qui sont tombés « victimes du devoir » – qui ne sont donc pas les mêmes –, il découvrait un bronze célébrant les policiers tombés dans les combats de la Libération de Paris. Après lecture de la citation de la police parisienne à l'ordre de la Nation, le 12 octobre 1944, par le général de Gaulle, le président décorait quatre policiers résistants. La cérémonie se terminait par la signature du Livre d'or dans la salle de billard des appartements préfectoraux où le général Leclerc reçut, le 25 août 1944, la reddition du commandant du Gross Paris.

Devant ces images abondamment diffusées, une autre commémoration revenait en mémoire : celle du 16 juillet 1992, boulevard de Grenelle, devant l'emplacement du Vel d'hiv' où cinquante ans auparavant avaient été enfermées 13 152 personnes – dont 4 115 enfants – arrêtées, parce qu'on leur en avait donné l'ordre, par ces fonctionnaires de la préfecture de police dont on célèbre tous les 19 août la lutte héroïque. Ce jour-là, le président du Conseil constitutionnel, Robert Badinter,

1. Célestin Hennion, directeur de la Sûreté générale, 1911, Archives nationales, S7.13043.

s'exprimant à titre personnel, avait expliqué qu'« une grande Nation, dont le destin a souvent été tragique, n'a rien à craindre de la vérité. Et il n'y a nulle honte à mettre au jour les plaies secrètes d'un passé qui s'éloigne. Certes, qu'il s'agisse des juifs ou des résistants, la République ne saurait être tenue pour comptable des crimes commis par les hommes de Vichy, ses ennemis. Mais elle doit à leurs victimes l'ultime hommage que nous puissions leur rendre : l'enseignement de la vérité et la force de la justice ». Ce qui devenait possible ce jour-là pour une grande Nation le sera-t-il un jour pour une grande administration ?

6 La question mérite d'autant plus d'être posée qu'à la suite de la commémoration du 19 août 1994 une exposition sur « La préfecture de police des origines à nos jours », préparée dans le cadre d'une très officielle « mission du cinquantenaire », ouvrait ses portes le 3 septembre 1994, sous un chapiteau dressé place Louis-Lépine, entre la caserne de la Cité, le marché aux fleurs et le palais de Justice. La préfecture de police allait-elle profiter de cette occasion pour rendre « l'ultime hommage de la vérité » à ceux qui avaient donné leur vie pour la liberté avec quelques années d'avance sur ses propres fonctionnaires ? Hélas, si la période 1940-1944 y était évoquée pour rappeler l'attitude héroïque des policiers parisiens lors des combats pour la Libération de la capitale, rien n'était dit des rafles ni du rôle qu'ils avaient joué dans la répression menée pendant quatre ans contre les résistants et les juifs persécutés en même temps que ces droits de l'homme dont ils devaient s'avérer d'ardents défenseurs à partir du 19 août. L'administration démontrait qu'après cinquante ans le temps n'était toujours pas venu de sortir des légendes complaisantes et des auto-glorifications, que le temps n'était toujours pas venu d'affronter une réalité plus nuancée, moins souriante et moins exaltante, que le temps n'était toujours pas venu de considérer les Français en général et les policiers en particulier comme des citoyens responsables capables d'affronter la vérité...

Faudra-t-il attendre pour cela une mission du centenaire ?

Trêve d'ironie...

Cet épisode banal a le mérite de mettre en lumière les lacunes et manipulations de la mémoire policière, ses contorsions et ses rapports difficiles à l'histoire et au réel. « Des » mémoires devrions-nous plutôt écrire puisque, à côté de la mémoire officielle et institutionnelle que nous venons d'évoquer, existent des mémoires individuelles, corporatives, syndicales, professionnelles, politiques et partisans. Pour être antagoniques, toutes ont en commun de ressortir largement au mythe et au légendaire.

LES ADMINISTRATIONS HEUREUSES N'ONT PAS D'HISTOIRE

Au vrai, comme ce fut aussi le cas de nombreuses autres administrations, l'histoire de la police contemporaine est longtemps restée, en France, un « trou noir » historiographique : une singularité sur les causes de laquelle il convient d'abord de s'interroger avant d'évoquer les conséquences d'une amnésie dangereuse et pernicieuse.

Dans le discrédit général dont a longtemps souffert auprès des chercheurs une histoire administrative ingrate, difficile et sans gloire, les « forces répressives » ont une place à part. Si la police a longtemps fait figure « d'objet perdu » des sciences sociales, les responsabilités doivent être équitablement partagées entre l'institution elle-même et la communauté scientifique.

La première cause de ce déficit de connaissance tient sans doute à l'attitude d'une administration qui ne craint rien plus que la lumière et qui s'est longtemps opposée au « projet de connaître ». Les raisons de cette répugnance sont multiples. Historiquement, elles tiennent à une croyance largement répandue dans l'institution : celle que sa puissance tient en partie au mystère qui l'entoure et aux fantasmes qu'elle suscite. Fouché n'écrivait-il pas que la force de la police vient de ce que « l'on ignore ses faiblesses » ?

La conséquence pratique d'une telle méfiance est bien connue, elle se traduit notamment par la répugnance à verser ses archives, la destruction avant versement ou le verrouillage de leur accès : une attitude qui donne quelque consistance – généralement la seule – aux campagnes des militants pour la « libération » des archives. Cette situation a également permis aux historiens de se retrancher derrière un prétexte commode pour justifier leur ignorance ou leur désintérêt. En réalité, même si cette difficulté était – demeure parfois – réelle, elle n'a jamais constitué un handicap rédhibitoire et il convient de s'interroger plus à fond sur les responsabilités de la communauté scientifique et notamment historique dans un silence qui contraste fort avec la situation des pays anglo-saxons ou de l'Allemagne, par exemple.

Une cause tient sans doute à l'objet lui-même.

La police, comme l'a écrit Dominique Monjardet, est un objet « sale » dont l'image rejaillit toujours plus ou moins négativement sur celui qui l'étudie. C'est encore plus vrai dans un milieu universitaire et intellectuel « idéologiquement » rétif à l'idée même d'un ordre forcément liber-

ticide et injuste, donc à l'institution qui a pour mission de le défendre et qui l'incarne. Essentiellement perçue comme une administration au service de l'arbitraire et du pouvoir, considérée comme l'instrument de la répression, voire de l'oppression, dénoncée comme le « chien de garde » des puissances du mal – le pouvoir « bourgeois », le capitalisme –, la police n'a certes pas bonne presse. Ces clichés qui prêtent aujourd'hui à sourire, surtout quand ils étaient exprimés par des gens dont l'engagement militant ne visait pas vraiment le progrès de la liberté et de la démocratie, ont largement pesé sur l'absence de recherches menées dans un domaine doublement suspect. Au soupçon insidieux – s'il n'est pas indifférent politiquement, est-il au moins scientifiquement légitime de s'intéresser à la police et aux policiers ? – s'ajoutait celui de l'instrumentalisation, quand ce n'était pas de la complaisance ou de la naïveté, dont le chercheur devait forcément faire l'objet de la part d'une institution dont la manipulation constitue une spécialité.

8

Des « CRS-SS » à la « Police ex machina » incarnée par les RG, le monde universitaire, mal acculturé à un « objet » de recherche politiquement incorrect, se gardait prudemment de toute compromission en l'évitant soigneusement. Bel exemple d'inconséquence scientifique, l'historien du social ou du politique – qui fait un abondant usage des archives policières – en oubliait la première règle de son métier : la critique de sources dont il ignorait avec superbe qui les produit, pour qui et comment. L'organisation, le fonctionnement, l'existence, les concurrences de polices différentes confondues dans un même opprobre restaient totalement inconnus. On en arrivait à des affirmations d'une grande confusion ou à des interrogations grossières : la « police » aurait été responsable de la fusillade de Fourmies, ou, au contraire, on s'interrogeait sur sa surprenante absence...

Ce désintérêt a eu notamment pour conséquence l'abandon de la question à des historiens « organiques » ou à des militants qui, s'ils divergent radicalement dans leurs propos, partagent néanmoins des buts et des méthodes – totalement étrangers à l'histoire, à son éthique – qui ont produit le plus étrange, le plus contradictoire des corpus. Une situation qui n'a guère semblé inquiéter l'institution.

PAGES BLANCHES, LÉGENDES NOIRES ET ROSES
POUR PÉRIODE GRISE

Soucieux de construire une image flatteuse de l'administration dont ils avaient la charge, ses responsables ont longtemps manifesté – manifestent encore ? – une réelle incompréhension de l'intérêt que police et policiers pourraient trouver à une connaissance lucide et démythifiée de leur passé. Apparemment peu conscients des conséquences et des dangers d'une histoire totalement reconstruite et sans rapport avec la réalité, ils n'ont guère – à quelque niveau que ce soit – encouragé les recherches scientifiques. Alors qu'en ces temps de « devoir de mémoire », on a vu, du ministère des Finances à la Sécurité sociale, en passant par EDF, la Banque de France ou la SNCF, apparaître et se multiplier les « comités » d'histoire, le ministère de l'Intérieur s'est prudemment tenu à l'écart de cette fièvre sans imaginer combien le déficit de connaissances qui en résulte pouvait contribuer à creuser le fossé et les malentendus séparant la société de sa police. Il est banal que des policiers ignorent tout des rafles ou exactions opérées par leurs aînés cinquante ou trente ans plus tôt dans le cadre de l'Occupation ou de la guerre d'Algérie, cela ne semble pas choquer grand monde place Beauvau.

Abandon des uns, désintérêt des autres expliquent un phénomène singulier quoique logique : l'histoire de la police, en France, a longtemps été une spécialité « maison ». Une spécificité qui n'est pas sans conséquence.

Dans les diverses Histoires de la police écrites par des policiers ou des journalistes complaisants, les auteurs s'attachent aux légendes mille fois répétées. Ainsi en va-t-il par exemple de la période de l'Occupation évoquée en quelques pages rapides, et assimilée à une « période de progrès » marquée par la création d'une police nationale enfin unifiée, d'écoles de police et d'un service de police technique. Autant de mesures positives dont on doit créditer l'État français, voire René Bousquet. Pour le reste, opposant une « bonne » police à une « méchante » milice, ces ouvrages exaltent l'héroïsme – indéniable – de la minorité de policiers résistants, mais sans jamais montrer que, du fait de l'existence de l'État français, c'est l'ensemble des policiers qui, pris au piège de leur culture d'obéissance et du respect de la loi, ont concouru à la politique répressive menée par Vichy contre « l'anti-France », au grand bénéfice de l'occupant. Certes, sous la pression de la demande sociale, au nom d'un « devoir de mémoire » invoqué de façon obsessionnelle, les choses ont commencé – timidement – à évoluer.

Certains syndicats de policiers, apparemment plus sensibles que leur administration au silence choquant des histoires officielles, traduisent un désir manifeste de rompre le silence. « J'aimerais [...] qu'on regarde en face la collaboration, les rafles, les tortures, l'antisémitisme, qu'on revienne sur les causes, qu'on explique aux futurs flics comment cette boucherie a été possible », écrivait, en 1987, Bernard Deleplace, responsable de la FASP, le principal syndicat policier de l'époque dans lequel le SGP, Syndicat des gardiens de la paix parisiens, pesait alors d'un poids essentiel. Mais cette volonté, qui a démontré ses limites au moment de la repentance exprimée par un syndicat concurrent à l'automne 1997, s'est traduite par une autre histoire « officielle », manichéenne et instrumentalisée à des fins anti-hiérarchiques qui n'a guère plus de réalité que les autres. On n'y reconnaît le rôle accablant d'une partie des policiers parisiens sous l'Occupation et notamment du cadre hiérarchique que pour l'opposer à l'attitude patriotique et résistante de la masse des gardiens de la paix...

10

Considérant que la vision délibérément glorieuse et noble du comportement et de l'attitude des policiers, telle qu'elle fut inaugurée par le général de Gaulle, nécessitait quelque nuance, l'administration elle-même a récemment cherché à adapter son discours. La commémoration du cinquantenaire de la Libération a permis d'observer les limites de cette velléité. Pour l'occasion, la préfecture de police, du moins la mission du cinquantenaire qu'elle avait mise en place, a édité un numéro spécial, « Libération de Paris », du magazine *Liaisons*. Consacrée à la « Commémoration du soulèvement de la préfecture de police », cette livraison présente, en quarante-huit pages abondamment illustrées, des documents rares ou inédits, précédés d'un avant-propos de René Rémond. Mais l'ambition scientifique ne va guère au-delà puisque le propos général mêle une occultation totale des rafles qui mettent en cause des milliers de fonctionnaires agissant sur ordre à la condamnation sans équivoque d'une minorité de policiers dévoyés, auteurs de tous les crimes et dérives, avant de terminer par l'exaltation de la résistance policière et surtout de l'héroïque soulèvement du 19 août.

L'éliision totale des épisodes gênants pourrait sembler naturelle puisque le propos est de célébrer la Libération, mais ne solliciter l'histoire que pour cet événement glorieux revient en réalité à souligner le silence dont, par contraste, souffrent les faits que jamais l'institution n'aborde. Cependant – une nouveauté ? un progrès ? – certains des témoins transgressent cette loi du silence. Leur qualité reconnue de résistants leur permet d'évoquer des aspects laissés systématiquement

dans l'ombre par la mémoire officielle. Sous le titre « Ils se souviennent », les présidents respectifs des deux associations de résistants de la police parisienne font allusion, et ils sont bien les seuls dans cette publication, aux « méchants ». Antithèse des héros qui se sont battus pour la liberté, les policiers félons présentent l'avantage de mettre en valeur les premiers. « Il y eut bien sûr les brigades spéciales totalement inféodées à l'ennemi, collaborant avec un enthousiasme de mauvais aloi à la chasse aux patriotes », concède l'un, tandis que l'autre rappelle qu'il « ne faut pas oublier [...] qu'une minorité de policiers comme ceux des renseignements généraux et des brigades spéciales participèrent aux arrestations de patriotes et de juifs morts en déportation ou fusillés. »

Il y a donc bien eu des traîtres et des collaborateurs dans la police ! La concession est d'importance, elle crédibilise le discours, garantit son objectivité puisqu'on reconnaît une participation à la lutte contre les patriotes que, jusqu'alors, l'institution taisait systématiquement. Mais cette dénonciation circonscrit les mauvais policiers à quelques dizaines et à un service – les renseignements généraux et leurs « brigades spéciales » – qui de toute façon n'ont jamais eu bonne réputation. La stigmatisation des uns blanchit *ipso facto* les autres. C'est si pratique et si commode qu'on va jusqu'à charger ces brigades d'arrestations de juifs auxquelles elles sont en réalité pratiquement étrangères contrairement à tous les autres services – y compris une PJ présentée souvent comme pure de toute compromission. En revanche, on l'affirme avec d'autant plus d'assurance qu'on a fait preuve d'objectivité en reconnaissant la culpabilité des brebis galeuses : « La grande majorité des policiers obéissait à leur [*sic*] conscience et de ce fait pratiquait une résistance individuelle et n'appliquait pas les ordres de Vichy qui leur [*sic*] étaient donnés d'arrêter des résistants, des juifs ou des STO. » Après quoi, il ne reste plus qu'à chanter la saga de la Libération et l'héroïsme qu'y démontrèrent la plupart des policiers.

Une telle mythification, l'amnésie et la bonne conscience qui en résultent dans l'institution ont leur prix : le développement d'une autre légende, noire celle-là, mais tout aussi éloignée de la complexité et de la réalité des faits.

Devant l'occultation de responsabilités parfois criminelles, l'absence totale de la moindre esquisse de réflexion sur le rôle joué par l'institution, un sentiment naturel de frustration et d'indignation devait obligatoirement voir le jour et se développer. Ces sentiments sont à l'origine, dans les années 1980, d'une réaction compréhensible dont les

procès de Klaus Barbie, Paul Touvier, Maurice Papon, les affaires Leguay, Bousquet constituent des paroxysmes. Les passions encore brûlantes attestent du poids du refoulé et montrent combien, faute de l'avoir affronté avec lucidité, la France souffre d'un deuil inachevé. Il est donc normal que s'indignant de l'oubli du rôle de la police française que représente la saga officielle, certains tiennent à rappeler avec force leur vérité. Le problème commence quand, à trop vouloir prouver et dénoncer, des ouvrages – qui se présentent comme des travaux scientifiques, mais n'en respectent pas les buts et en transgressent les méthodes – tombent dans un autre travers.

12 Obsédés par la mise au jour des culpabilités, les auteurs assignent à l'histoire une tâche qui n'est pas la sienne : celle de « rattraper » des coupables que la justice aurait laissés échapper et que protégeraient tout à la fois le « silence administratif », l'impossible accès aux archives et la complicité des « historiens officiels ». Dans des ouvrages pleins de parti pris et de confusions, abusant de la téléologie et de l'anachronisme, soucieux avant tout de montrer que les policiers français, nourris d'antisémitisme et de xénophobie, furent les auxiliaires volontaires et zélés de la Gestapo, des auteurs – sans doute inconscients du révisionnisme de leur argumentation – en arrivent à minorer les responsabilités du gouvernement de Vichy et des hauts fonctionnaires de la police pour mieux accabler les exécutants.

Après un demi-siècle d'opposition manichéenne entre la légende dorée d'une police résistante et héroïque qui n'aurait rongé son frein que pour mieux protéger la population et empêcher la Gestapo ou la Milice de prendre sa place, et l'image noire d'une « police fasciste », formée de tortionnaires sadiques, collaboratrice servile et zélée des nazis, « pourvoyeuse des chambres à gaz », peut-on espérer que le temps des historiens, celui de l'analyse et de la recherche de vérités contradictoires, complexes, mouvantes, soit enfin advenu ? Il est grand temps de poser clairement la question de la continuité des missions, des hommes, des structures, celles des cultures professionnelles et des sensibilités idéologiques, de l'influence du cadre hiérarchique, du recrutement, de la formation, des missions, de la nature et du rôle même d'une institution dont la philosophe Hélène L'Heuillet souligne à juste titre la « puissance d'enchantement ».

« Dans une histoire racontée autrement, les événements ne sont plus les mêmes [...] ces variations narratives ont une fonction remarquable au regard des formes les plus figées par la répétition, les plus ritualisées

par la commémoration [...] raconter autrement, être raconté par les autres, c'est déjà se mettre sur le chemin de la réconciliation avec les objets perdus d'amour et de haine », rappelle Paul Ricoeur². Au-delà de l'exigence scientifique, il en est d'autres – morale et politique – auxquelles on n'aura sans doute pas suffisamment réfléchi. Les occultations de l'histoire officielle, pas plus que les légendes noires, ne servent la construction d'une police qu'on voudrait au service exclusif des idéaux et des valeurs démocratiques. Par ces temps de repentances et de « militance » de la mémoire, le souci d'une connaissance dépassionnée et objective du passé s'impose aussi bien pour la police que pour la démocratie.

LA « MISE AU PRÉSENT » DU PASSÉ ET SES VERTUS

Les conséquences d'une histoire falsifiée tiennent d'abord à l'existence de mémoires partielles et partiales. Elles tiennent aussi à l'absence de réflexion sur des expériences certes traumatisantes, mais à haute vertu pédagogique. L'image de la police et ses rapports à la société sortiraient sans doute améliorés d'une réflexion et d'un débat dont la démocratie elle-même aurait tout à gagner.

13

On a vu ce qu'il fallait penser d'un silence et d'une légende qui ne trompent personne, mais suscitent dans le corps social les soupçons et les fantasmes les plus noirs, les analyses les plus folles et, dans l'institution, une amnésie dangereuse. À la faute de l'administration et des pouvoirs publics s'ajoute une curieuse inconséquence de l'opinion publique comme de ceux qui critiquent et dénoncent jusqu'à l'obsession ce qui n'est après tout, et dans une démocratie, que « leur » police. Un régime, une société, un État, un pouvoir, une nation ont la police qu'ils méritent. On ne saurait constamment dénigrer police et policiers, dénoncer leurs bavures et exactions, s'étonner de leurs faiblesses, de leurs tares et défauts, s'inquiéter des poussées périodiques de l'extrême droite dans leurs rangs, alors même qu'en leur présentant un tableau du passé de leur institution aussi trompeur que déformé, on ne donne guère les moyens de réfléchir et de tirer parti des expériences vécues par leurs prédécesseurs à des hommes qui, dans une démocratie, sont en charge de défendre ces biens essentiels que sont la sûreté et la liberté.

Comment fonder une police « républicaine », comment gloser sur la déontologie policière en occultant ou en falsifiant – dans un sens

2. Paul Ricoeur, « Histoire et mémoire », in Antoine de Baecque et Christian Delage (dir.), *De l'histoire au cinéma*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 23.

comme dans l'autre – le passé et le rôle réels de l'institution ? Comment former des policiers « citoyens » en leur celant les dérapages passés de leur administration, les errances et les dérives de leurs aînés ou, au contraire, en dénonçant continuellement leurs responsabilités en occultant celles de la justice, de l'État, du législateur, des délateurs, de la société tout entière ?

14 La négation ou la simplification caricaturale des réalités constituent-elles la meilleure des préparations à des responsabilités délicates ? Comment espérer d'une police qu'elle puisse affronter en connaissance de cause ces problèmes fondamentaux, que l'on trouve dans toute son histoire et qui ont pour origine irresponsabilité, instrumentalisation, culture d'obéissance..., sans lui permettre l'accès à une connaissance objective de son passé ? Sans lui permettre une réflexion lucide sur la culture d'obéissance et ses conséquences face à des ordres qui représentent la négation des principes et des droits démocratiques ? Comment s'étonner de l'obéissance passive dont ont fait preuve, de 1940 à 1944, la plupart des policiers aux ordres de l'État français, comment blâmer les comportements racistes et xénophobes de nombreux policiers pendant la guerre d'Algérie, comment s'étonner de voir des officiers de gendarmerie « réunis en bande » commettre en toute connaissance de cause des « incendies volontaires », si, aujourd'hui comme hier, on ne donne aux uns comme aux autres aucun moyen de mettre en perspective les responsabilités et les exigences morales de corporations que l'on méprise au point de leur déguiser ou de caricaturer leurs propres histoires ?

Les « non-lieux de mémoire » pèsent ici de tout leur poids.

L'histoire de leur police s'inscrit dans les rapports difficiles et malsains qu'entretiennent les Français avec un passé qui, décidément, « ne passe pas ». Trop souvent, elle relève d'un deuil impossible pour cause d'histoire falsifiée, d'histoire douloureuse à force d'être en si totale contradiction avec l'exigence élevée qu'impliquent les responsabilités morales du « pays des droits de l'homme et de la liberté » qui a bien du mal à tenir dans des habits décidément trop grands pour lui. Or il n'est pas sain, il peut même être dangereux qu'une administration au rôle délicat, mais essentiel dans une démocratie, oublie ses errances passées. Des drames comme ceux des 16-17 juillet 1942 ou du 17 octobre 1961 – ces deux soleils noirs qui projettent un jour lugubre sur l'histoire de la préfecture de police – nécessitent d'être connus, mais aussi d'être lucidement analysés. Il ne s'agit nullement de construire une mémoire « néga-

tive », une incessante déploration des « crimes ». Loin des accusations univoques et sans nuances qui prolifèrent, il importe d'analyser et de comprendre.

L'image noire qui, en France, colle aux policiers, et qui tient à de nombreuses causes, trouve, dans ces épisodes, matière à prospérer. Comment sortir des stéréotypes et des ravages qu'ils engendrent, dans ce que Pierre Laborie décrit comme « l'engrenage des comportements de rejet³ » ? Nul doute qu'une connaissance lucide, une étude raisonnée et dépassionnée de l'histoire policière y aideraient. Entre plaidoyers et imputations systématiques, réquisitoires vengeurs, « patrimonialisation du crime » et « liturgies commémoratives » de toute sorte, l'histoire est sans cesse invoquée, elle est même de plus en plus souvent convoquée et sommée de dire la vérité. Mais quelle vérité ? Ce qui fut ? Ce qui est pensé, cru, vécu comme vrai ? Une des vertus de la mise au présent du passé pourrait être d'apporter cette dimension supplémentaire à la formation et à la réflexion de policiers, tout comme un travail de mémoire fondé sur des réalités complexes permettrait de résoudre le rapport présent/passé et de retrouver une dignité impossible à connaître quand on vit de légendes ou de mythes.

15

3. Pierre Laborie, *L'Opinion française sous Vichy*, Seuil, 1990, p. 141.

R É S U M É

Comment construire une « police républicaine » aux rapports clairs et transparents avec l'opinion, le pouvoir, la société lors même qu'on lui refuse un accès scientifique à sa propre histoire. Comment donner aux policiers les moyens et les bases d'une réflexion dépassionnée sur leurs responsabilités alors qu'on leur présente le miroir déformant d'une histoire manipulée, manichéenne et falsifiée ? Se priver de mémoire, d'expériences fondamentales et éclairantes, c'est s'exposer aux conséquences et aux ravages de l'amnésie. Police, démocratie, société ont tout à gagner d'une connaissance et d'une analyse lucides d'une histoire débarrassée de ses mythes.

LES TÂCHES DE LA POLICE ET LES MUTATIONS DE LA DÉLINQUANCE

VERS L'INÉLUCTABLE DÉCLIN DE LA POLICE D'ÉTAT ?

17

Les conflits sociaux qui ont marqué la fin de l'année 2001 à la fois dans la police et la gendarmerie nationales ont révélé au grand jour plusieurs crises dans le domaine de la sécurité intérieure.

Une crise culturelle qui est devenue une crise sociale et qui a permis, pour la première fois dans son histoire, à la gendarmerie nationale d'exprimer son mécontentement par des manifestations publiques. Une crise sociale qui tend à devenir une crise structurelle et qui mine la police nationale. Des crises de toutes natures qui affectent les magistrats, l'administration pénitentiaire, les douanes. Toute la chaîne pénale est ainsi affectée par des troubles massifs et concomitants.

La police nationale, à elle seule, connaît les symptômes de tous les maux qui affectent les autres corps d'État. Crise d'identité, problème d'affectations de moyens, gestion archaïque des personnels et des carrières, retour de la violence, mutation géographique de la délinquance, manque de reconnaissance, dignité perdue.

LA POLICE EN FRANCE : MYTHOLOGIE ET RÉALITÉ

La police nationale en France est de création récente (textes du Maréchal Pétain d'avril 1941). Loin de l'idée selon laquelle elle serait un des éléments fondateurs de la République, sa formation, en tant que structure unitaire centralisée et disposant d'un quasi-monopole (avec la gendarmerie nationale) de l'usage de la « violence légitime » relève plus

du pouvoir central autoritaire que des principes fondateurs de la Révolution (qui confia la police aux municipalités tout en abolissant la vénalité des charges, suivant en cela le développement des franchises communales qui, durant l'Ancien Régime, permirent à de nombreux sujets de devenir des citoyens). Elle est d'abord et principalement une police d'État.

D'abord élu (en 1791), les commissaires de police sont ensuite nommés (dès 1795). C'est le Consulat (dès l'an VIII – 1800), puis l'Empire qui créeront la première police centralisée, disposant pour la première fois d'un code d'instruction criminelle (1808). Il faudra attendre 1851 pour la première étatisation d'une police municipale, celle de Lyon. Le Second Empire tentera tout au long de son histoire d'étatiser toutes les polices municipales (lois de 1853, 1855, 1867 et 1868), essentiellement afin de prévenir ou de lutter contre les émeutes ouvrières. La République reviendra en arrière en 1874 puis en 1884, grâce à la grande loi donnant de véritables pouvoirs à des municipalités élues. Toutefois, dès 1908 la police de Marseille sera à nouveau étatisée. L'entre-deux-guerres voit ce mouvement s'accélérer avec les étatisations de Toulon, La Seyne, Nice, Strasbourg, Mulhouse, Metz, Alger, 141 communes de Seine-et-Oise, 14 communes de Seine-et-Marne, diverses villes d'Algérie. Les troubles à l'ordre public inciteront chaque fois l'État à prendre le contrôle de polices municipales souvent mises en cause pour leur participation aux campagnes électorales des élus ou pour leur corruption.

En 1941, le gouvernement de la Collaboration dirigé par le maréchal Pétain étatisera les polices locales. En 1946, le nouveau gouvernement sera tenté de revenir en arrière sans succès. Puis les événements de 1947 consolideront la volonté de donner à l'État le monopole de la puissance publique en matière de sécurité. Même les lois de décentralisation de 1983 prévoient la possibilité, pour les polices municipales qui y avaient échappé, de réintégrer le champ de contrôle par l'État.

LA POLICE FACE À LA MUTATION DE LA CRIMINALITÉ

En 1950, on ne compte que 574 000 crimes et délits (dont 58 000 actes de violences contre les personnes). En 1963, on est encore (après une pointe à 733 000 crimes et délits en 1962, en pleine guerre d'Algérie) à 567 000 crimes et délits (pour toujours 58 000 actes de violences contre les personnes).

C'est en 1964 que la délinquance en France va prendre son essor (en dehors de toute crise économique ou sociale). Après vingt ans de stabilité presque absolue, la délinquance commence à évoluer fortement du fait des atteintes aux biens. La société de consommation s'installe (voitures, électroménager, chèques sans provision...), la criminalité, comme toujours, s'adapte. Les policiers, encore municipaux par tradition, bien qu'étatisés en termes de gestion, commencent à être remplacés par des nouveaux venus, sortis des écoles nationales, et formés essentiellement au maintien de l'ordre. 1947 (grève insurrectionnelle communiste et conflits avec les organisations ouvrières proches) est resté dans toutes les têtes. Les effets, sur le continent, de la guerre d'Algérie se font sentir. Les policiers ont même dû en partie être « déshabillés » pour leurs trajets entre domicile et commissariats afin d'éviter les attentats. La police est avant tout une police d'ordre public et de défense des institutions, elle le restera tout au long des années soixante et soixante-dix, marquées par des manifestations nombreuses et souvent violentes. La vieille tradition de jacquerie sociale de la France s'affirmant dans des affrontements avec les agriculteurs et les ouvriers, puis avec un nouvel interlocuteur : les étudiants.

19

La police perd peu à peu son lien avec la population et s'éloigne de ses dispositifs de proximité, à l'exception de ce qui restera jusqu'en 1974 la police municipale de Paris, marquée par son organisation spécifique d'arrondissement, notamment en matière judiciaire (l'affaire Ben Barka imposera dès 1965 une intégration formelle dans la nouvelle police nationale, mais la dénomination, et les pratiques, subsisteront longtemps).

Durant toute cette période, la délinquance progresse pour atteindre en 1977 la barre des 2 millions de crimes et délits (90 000 atteintes aux personnes), pour beaucoup du fait de l'augmentation très forte des délits liés à la circulation automobile et aux chèques sans provision, dénommés les « contentieux de masse ».

Face au flux, l'État décide, plutôt que d'augmenter les moyens des services judiciaires, de décriminaliser, dépénaliser, contraventionnaliser les troubles. Plus tard, la chute vertigineuse du taux d'élucidation (passant de 65 % à moins de 25 % en trente ans) conduira les parquets à de très nombreux classements sans suite.

La délinquance continue et accélère sa progression. Près de 2,9 millions de crimes et délits sont enregistrés en 1981 (108 000 atteintes aux personnes).

Vénissieux, en banlieue lyonnaise, s'embrase durant l'été 1981. Les espaces de relégation, les faubourgs d'hier redevenus les banlieues font entendre la voix des ghettos urbains. Regroupant dans des grands ensembles des populations précarisées et oubliées par l'emploi comme par les dispositifs publics de proximité, les « étés chauds » ponctuent l'arrivée de la gauche au pouvoir. La politique de la ville naît dans la violence. Les violences urbaines viennent de naître.

Le modèle d'intégration français semble en crise. La réflexion politique aussi. Les réponses sociales sont marquées soit par un « angélisme » fondé sur la victimation sociale supposée des auteurs et sur l'excuse de leurs actes face à la brutalité de la désagrégation de la société dans des « quartiers d'exil ». Face à cet intégrisme de l'explication sociale, en apparaît rapidement un autre, celui de la répression aveugle, 20 nonobstant la nature du passage à l'acte ou l'histoire personnelle de l'auteur.

Enfermée dans cet affrontement stérile, la police nationale, malgré des réflexions individuelles de grande qualité, mais très isolées, ne parvient pas à évoluer¹. Elle continue de rester un service de protection des institutions, bien plus que de défense des personnes et des biens. Elle doit en plus prendre en compte de nombreuses tâches « indues » (accueil des étrangers, transfert ou hospitalisation des détenus, protection des bâtiments publics...) ou la mise en place de dispositifs antiterroristes lourds (Vigipirate...). La demande sociale de service public multipliant, durant la même période, l'activité de « police-secours » dans des conditions exponentielles.

Si quantitativement les effectifs continuent de croître (101 000 actifs en 1980, 111 000 en 1990, plus de 131 000 en 2002 compte tenu de 16 000 adjoints de sécurité), les réformes de l'après-1981, notamment la mesure « expérimentale » de 1984 (cycle 3/2²), réduisent fortement les personnels disponibles sur le terrain.

La délinquance évolue brutalement. La violence revient. Après quatre siècles de civilisation de la violence par la Ville (de 100 à

1. Notamment celles du Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale, ou de l'inspecteur général Genthial, parmi d'autres.

2. Cycle de 5 jours avec 5 « équipes » : travail l'après-midi le 1^{er} jour, le matin le 2^e jour et la nuit du 2^e au 3^e jour, suivi de 2 jours de repos. Cette nouvelle répartition horaire avait provoqué la « perte technique » d'un dixième de l'effectif disponible. Le passage aux 39 heures ayant renforcé cet effet.

150 homicides pour 100 000 habitants au XVI^e siècle, on est passé à moins de 4), la tendance se retourne et la victimation physique des personnes prend un cours exponentiel et continu (voir tableau 1, page suivante).

La délinquance semble ainsi connaître une évolution identique à l'apparition du chômage. Le chômage comme concept est devenu les chômeurs, ayant un visage, une identité, entrant dans le cercle amical puis familial, et prenant la première place dans les préoccupations des Français. Le concept de délinquance devient les victimes, suit le même parcours d'identification et rejoint le précédent, quant il ne le devance pas en termes de demande sociale des citoyens.

L'insécurité n'est plus une psychose. Le réel vécu s'affirme, complète en le relativisant le réel statistique connu.

21

L'appareil statistique policier pose lui-même problème. Partiel, parcellaire et partial, il masque la réalité et s'affirme comme « la forme la plus élaborée du mensonge ». Les chiffres de l'enquête nationale de victimation 1999 confirment l'étendue immense de l'espace « gris » de cette réalité masquée, niée.

La police de l'ordre, qui n'avait pas su devenir une police de la tranquillité publique, fait désormais face à une demande mixte : sécurité et tranquillité.

En effet, le niveau de sensibilité des populations avait beaucoup baissé. Le trouble était plus une difficulté à la gestion de l'altérité (bruits, promiscuité) qu'une véritable insécurité. Mais le retour de la violence crée les conditions d'une demande sociale nouvelle et légitime.

Ce d'autant plus que les effets pervers de la sanctuarisation des domiciles et des véhicules voulue par les assureurs pour des motifs comptables se faisaient sentir. Entre deux sanctuaires, on est vulnérable sur la voie publique. Sur ce même espace, l'offre s'est diversifiée : distributeurs de billets, téléphones portables... Pour attenter aux biens, il faut s'en prendre aux personnes. La victime, qui n'était que témoin de l'acte, phénomène désagréable mais supportable psychologiquement, devient acteur du délit et doit gérer un stress post-traumatique nouveau. Avec près de 400 000 victimes en 2001 compte tenu des 134 000 vols avec violence (1 million en trois ans, autant en tendance que dans les dix années qui ont précédé), l'insécurité s'appuie sur une réalité indiscutable, celle de la victimation physique des personnes.

Face à cette demande sociale, on assiste dans un premier temps à la résurrection des polices municipales (depuis 1983). Cette réapparition

Tableau 1. Comparaison de l'évolution de la criminalité constatée et des atteintes aux personnes de 1950 à 2001



(plus de 15 000 agents désormais), doublée d'une montée en puissance de l'offre privée de sécurité (plus de 110 000 personnes, en progression constante), a provoqué de nouvelles réponses de l'État.

Dans le droit fil de la modernisation de la police voulue par Pierre Joxe, la loi d'orientation et de programmation présentée en 1995 par Charles Pasqua reconnaît pour la première fois l'existence d'un domaine partagé en lieu et place de l'espace régalien de l'ancien monopole public. Le maire réapparaît (pour la prévention). Les opérateurs privés sont reconnus (mais bien peu contrôlés³).

Après la présidentielle de 1995, qui a permis au candidat socialiste de rompre avec la logique traditionnelle du tout-social, la gauche commence son lent cheminement vers un nouveau réalisme d'analyse de la délinquance. Après Gilbert Bonnemaïson, beaucoup commenté mais peu lu, Bruno Le Roux, son successeur à la mairie d'Épinay, convertit le PS à la réalité de la situation. De son côté, dans un rapport méconnu de 1991, Julien Dray, député de l'Essonne, a analysé les violences des jeunes dans les banlieues avec courage et lucidité.

23

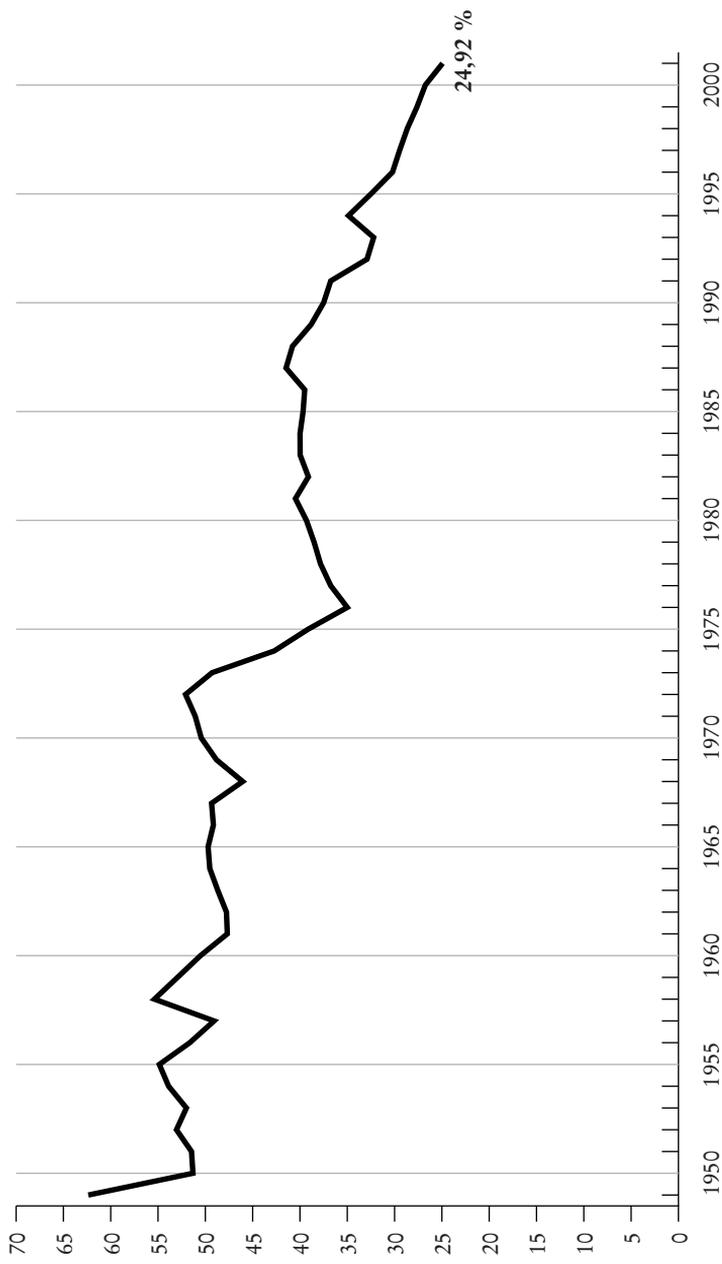
La victoire surprise de la gauche aux législatives de 1997 provoque la réforme des dispositifs annoncée au colloque de Villepinte de l'automne 1997. Outre les contrats locaux de sécurité (importés de Belgique), se profile déjà le retour des élus locaux au centre des dispositifs d'intervention, une forme de contractualisation avec des moyens relatifs (adjoints de sécurité) et une réforme de la police nationale vers la proximité.

Mais les forces nationales de sécurité subissent, au même moment, une crise interne historique.

En effet, le système pénal français a tiré en 1972 les conséquences de l'apparition de contentieux de masse qui submergeaient les prétoires (chèques sans provision, délits liés à l'automobile). Depuis, la loi s'effiloche : décriminalisation, dépénalisation, contraventionnalisation, classement sans suite, dispositifs palliatifs ou alternatifs font que, pour le même délit, on peut être ou n'être pas poursuivi, passer ou ne pas passer devant un tribunal, être ou n'être pas condamné, essentiellement

3. Même si une loi de 1983 fixe des conditions précises de contrôle des activités privées de gardiennage. Ce texte a été présenté après l'homicide d'un SDF par un vigile au Forum des Halles. En 1990, la loi sur les transports prévoit, discrètement, la possibilité de faire contrôler les passagers et leurs bagages par des agents privés dans les aéroports. Il en est de même en 1996 dans les ports.

Tableau 2. Évolution du taux d'éducation de 1949 à 2001



pour des raisons d'opportunité ou par manque de moyens. Ce qui n'est pas sans effet sur l'activité et la productivité des services de police et de gendarmerie.

Car c'est la chute régulière du taux d'élucidation des délits par les services de police ou de gendarmerie (malgré des diversités locales), comme la qualité relative de certaines procédures, qui fournissent les principaux motifs de classement (voir tableau 2).

POUR SAUVER LE SERVICE PUBLIC DE LA POLICE

Sauf à accepter de laisser mourir la police nationale dans une lente agonie, il reste quelques options qui pourraient permettre une véritable déconcentration de l'action policière tout en maintenant un service public de qualité :

25

Reconnaître les réalités géographiques du pays

Il ne s'agit pas de reprendre ici la défense du rapport Hiest-Carraz qui avait, à juste titre, dénoncé l'incohérence des implantations des forces de police ou de gendarmerie sur un territoire qui a beaucoup changé depuis 1945. La « rurbanisation » du pays aurait dû provoquer des modifications de compétence en fonction de la progression démographique. L'univers « rurbain » s'étend et transfère des modes de vie et de délinquance nouveaux. Les bassins de délinquance ignorent les frontières administratives et le capharnaüm territorial et de compétences français.

Mais au-delà c'est la logique même du découpage des circonscriptions de sécurité publique qui se pose :

– entre les 5 500 habitants de la plus petite des circonscriptions de sécurité publique et les 905 000 de la plus grande, quelle cohérence ?

– qui peut comprendre que dans une même communauté urbaine on puisse trouver les morceaux de deux ou trois circonscriptions de sécurité publique et plusieurs brigades de gendarmerie ?

Le ministère de l'Intérieur, soutenu par un consensus général, a engagé une action soutenue en faveur des agglomérations. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et assurer la déconcentration de la police nationale, son adéquation avec les réalités urbaines, la prise en compte de la réalité des bassins de délinquance, plus proches des cartes des transports publics que de celle des services de police ?

La mise en cohérence des services par la création de circonscription d'agglomération, l'alignement des territoires des contrats locaux de

sécurité, de la police de proximité et des territoires de l'agglomération est l'enjeu majeur. Il y faudra associer la justice, notamment par le développement des maisons de justice et du droit en lien avec une véritable territorialisation du parquet.

Désamorcer la machine infernale qui, par la combinaison de départs à la retraite massifs, par l'augmentation brutale des départs par anticipation, et par les effets pervers des récupérations d'heures supplémentaires non payées, met en péril la structure policière elle-même

26 Il ne s'agit pas seulement de recruter par anticipation les effectifs à compenser, mais également de modifier les textes qui génèrent depuis quarante ans pour les plus anciens cette situation. À la fois en élargissant le nombre d'années de bonifications cumulées (tout retour en arrière étant impossible) et en payant désormais les heures supplémentaires, ce qui permettrait par ailleurs de mieux les contrôler. Le ministère de l'Intérieur pouvant ainsi se rapprocher des conditions d'application du code du travail qu'il a aussi pour mission de faire respecter (tableau 3)...

Ne pas rendre inextricable une situation déjà complexe en termes de présence policière sur le terrain

La fidélisation des CRS et des gendarmes mobiles semble une très bonne mesure... si le choix se limite entre ce mouvement et le *statu quo*. Changer la nature des missions des CRS pour leur demander d'effectuer des missions de « sécurisation » dans les quartiers pour une durée maximale de six mois, puis les envoyer en stage afin qu'ils récupèrent leur savoir-faire en termes de maintien de l'ordre, apparaît comme un montage complexe. Ce d'autant qu'ils effectuent ces missions en conservant certains de leurs avantages, notamment le règlement des heures supplémentaires et certains forfaits propres à leur activité coutumière. Récupérer les effectifs des policiers de sécurité publique pour les affecter sur le terrain aurait pu sembler plus efficace.

Mais il est vrai qu'il faudrait alors résoudre, en même temps, de vieilles, et justifiées, revendications :

- créer enfin les postes de personnels administratifs (qui coûtent 1/3 de moins en formation comme en salaire qu'un policier actif) annoncés depuis 1995. Il en manque toujours plus de 4 000 sur les 5 000 claironnés à l'époque ;

- créer une police pénitentiaire, en charge des transferts de détenus, de la garde des palais de justice et de la surveillance des détenus hospi-

*Tableau 3.
Les départs à la retraite dans la police nationale*

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
3 521	4 603	4 691	4 737	4 897	4 860	4 728	4 589	4 446

En neuf ans, plus de 41 000 fonctionnaires vont quitter la police nationale.

Or, les concours de recrutement de gardiens de la paix, pour la même période, avaient permis d'ouvrir des postes pour :

1996	1997	1998	1999*
3 760	4 300	4 670	4 550

* Prévisions au 31 décembre 1998

Soit un déficit technique de plusieurs centaines de postes, aggravé par la durée de la mise en place des concours, et la durée nécessaire de la formation (12 mois).

S'il faut souligner l'effort du ministère de l'Intérieur qui aura réussi à accueillir plus de 6 000 candidats dans ses écoles en 1999/2000 (un chiffre jamais vu depuis plus de quinze ans), les délais techniques et le manque d'anticipation en 1995 continuent de peser sur les modalités de remplacement effectif des partants.

De plus, il n'a pas encore été tiré totalement profit de la possibilité, arrachée de haute lutte par le ministère de l'Intérieur, de recruter par anticipation certains effectifs.

talisés. La ponction que ces missions représente, dans les villes disposant de cours d'appel notamment, est telle qu'il faudra bien traiter ce problème, sauf à accepter le prélèvement permanent, et souvent non planifiable, d'effectifs de police de proximité pour ces missions.

Gérer la mutation de la pratique judiciaire

Prendre en considération la fin du système français où l'aveu est l'élément principal de l'action. Bientôt, par la combinaison d'une nette amélioration des conditions de garde à vue (en termes d'accompagnement plus que d'accueil), et de la complexification des procédures, l'essentiel de l'enquête judiciaire aura lieu avant l'interpellation. Même les conditions de gestion du flagrant délit nécessitent une maîtrise de plus en plus forte des procédures. Le casier judiciaire central, nouvel espace de « cassation », corrige parfois les décisions de justice qui ne respectent pas une législation de plus en plus complexe. Les policiers n'ont pas vocation à une maîtrise plus grande (on l'a vu récemment lors de la

révision de la loi sur le renforcement de la présomption d'innocence. La crise de procédure faillit mettre en péril l'existence même d'un texte novateur mais déconnecté, du fait le plus souvent d'amendements parlementaires venus de tous bords, de la réalité du travail policier). Or, par les effets cumulés de la déflation du corps des commissaires et des officiers, pour des raisons comptables ou de re-pyramidage des carrières, une pénurie des officiers de police judiciaire (OPJ) se fait fortement sentir. Plusieurs milliers d'agents de police judiciaire (APJ) auraient dû être formés aux fonctions d'OPJ depuis 1995 pour compenser ces décisions. Il aura fallu attendre 1999 pour engager véritablement cette démarche. Mais la pénurie touche également la direction des services de police par manque de commissaires disponibles. Si l'on peut comprendre que certains officiers souhaitent diriger des services de police, le coût en effectifs de la déflation, et la « militarisation » du corps imposée en 1995 (qui fit passer les inspecteurs en lieutenant, capitaines et commandants de police), incitent plutôt à considérer que le civil doit toujours être l'échelon de décision dans les services de police. Le costume cravate a également des vertus républicaines.

Choisir entre évoluer et disparaître

Face à la demande sociale de sécurité, à la renaissance des polices municipales, à la présence de plus de 120 000 agents privés de sécurité (dotés désormais de pouvoirs exceptionnels de fouille des personnes depuis les amendements à la loi dite « Sécurité quotidienne »), à la mutation de la délinquance, notamment le retour de la violence physique, et la formidable poussée du nombre de mineurs délinquants, les réformes ne peuvent se limiter à un exercice comptable. Le ministre de l'Intérieur a une véritable ambition pour la police nationale, même si son administration s'apparente fonctionnellement à son homologue de l'Éducation, formant ainsi une sorte de Mammouth 2.

La police est trop importante pour que l'on assiste impuissant à une agonie inéluctable sous l'œil de doctes médecins faussement apitoyés. Il s'agit d'un enjeu essentiel pour l'avenir de notre pays. D'autres thérapies existent.

Le moment est venu de transformer la police d'État en une véritable police nationale.

R É S U M É

Les conflits sociaux qui ont marqué la fin de l'année 2001 à la fois dans la police et la gendarmerie nationales ont révélé au grand jour plusieurs crises dans le domaine de la sécurité intérieure. Une crise culturelle qui est devenue une crise sociale et qui a permis, pour la première fois dans son histoire, à la gendarmerie nationale d'exprimer son mécontentement par des manifestations publiques. Une crise sociale qui tend à devenir une crise structurelle et qui mine la police nationale. Des crises de toutes natures qui affectent les magistrats, l'administration pénitentiaire, les douanes. Toute la chaîne pénale est ainsi affectée par des troubles massifs et concomitants. La police nationale vit entre mythologie et réalité sans rencontrer ou analyser véritablement la réalité de la criminalité ni prendre en compte ses mutations. L'insécurité n'est plus une psychose. Le réel vécu s'affirme, complète en le relativisant le réel statistique connu. Pour sa part, le système pénal français a tiré depuis 1972 les conséquences de l'apparition de contentieux de masse qui submergeaient les prétoires (chèques sans provision, délits liés à l'automobile). Depuis, la loi s'effiloche : décriminalisation, dépénalisation, contraventionnalisation, classement sans suite, dispositifs palliatifs ou alternatifs s'accumulent.

Le temps est venu de sauver les forces publiques de sécurité.

29

B I B L I O G R A P H I E

- Alain Bauer et André Ventre, *Les Polices en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2761, 2^e éd., 2001.
- Alain Bauer et Xavier Raufer, *Violences et Insécurité urbaines*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3421, 8^e éd., 2002.
- Alain Bauer, « Où sont les policiers ? », *La Gazette des communes*, février 1999.
- Georges Carrot, *Histoire de la police française*, Tallandier, 1992.
- Marcel Le Clère, *Bibliographie critique de la police*, Yzer, 1991 et 1993 ; *Histoire de la police*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 257, 1973.
- Association du corps préfectoral, *Histoire du ministère de l'Intérieur*, La Documentation française, 1993.
- Jean-Marc Berlière, *Le Monde des polices en France*, Complexe, 1996.
- , *Pouvoirs et Police au XX^e*, Complexe, 1997.
- Patrick Bruneteaux, *Maintenir l'ordre*, Presses de Sciences Po, 1996.
- Jean-Jacques Gleizal, *La Police en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2761, 1993 ; *Le Désordre policier*, PUF, 1985.
- Arlette Lebigre, *La Police*, Gallimard, coll. « Découvertes », n° 168, 1993.

- Nicolas Dupeyron, *Être flic aujourd'hui*, Panoramiques 33, 1998.
David Martin, *Les Fichiers de police*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3461, 1999.
Jacques Borge et Nicolas Viasnoff, *Archives de la police*, Trinckvel, 1995.
Jean-Louis Loubet del Bayle, *La Police*, Montchrestien, 1992.
Pierre Demonque, *Les Policiers*, Maspero, 1983.
Édouard Ebel, *Les Préfets et le Maintien de l'ordre public en France au XIX^e siècle*, La Documentation française, 1999.
André Decocq, Jean Montreuil et Jacques Buisson, *Le Droit de la police*, LITEC, 1991 et 1998.

Revue : *Cahiers de la sécurité intérieure*.

LES POLICES EN FRANCE

LES FRANÇAIS ONT UN RAPPORT AMBIGU à leurs polices. Ce rapport est nourri de passion et de rejet au gré d'événements dont les origines et les causes leur restent souvent inconnues et dont ils ne considèrent que les conséquences et les apparences. Ce qui ressort clairement de l'analyse de ce rapport complexe, c'est la relative méconnaissance de l'appareil de production de la sécurité intérieure de notre pays... qui fait d'ailleurs le succès de nombreuses séries télévisées et l'audimat des chaînes qui les programment.

31

L'histoire de la France est à l'origine de la création des divers services qui ont répondu à des besoins dont l'évolution a été rarement évaluée. Cela explique un foisonnement de structures dont les unes sont consacrées à la protection des personnes et des biens, les autres au maintien de l'ordre public et les dernières à la protection des institutions et du patrimoine économique et industriel du pays.

La demande de sécurité exprimée tant par les Français que par les entités sociales au bénéfice desquelles les structures de police travaillent ne cesse d'augmenter sous la pression d'une insécurité en progression constante. L'adéquation de la réponse publique à cette demande de sécurité est incertaine. Cela explique l'inquiétude qui se traduit par le fameux sentiment d'insécurité qui habite nos concitoyens.

L'État est chargé de cette mission régaliennne qui consiste à établir la sûreté au profit de tous et sur l'ensemble du territoire de la République.

Se consacrant à beaucoup de tâches, l'État peine à assumer, et donc à assurer, celle qui est pourtant essentielle à la vie d'une démocratie.

C'est à l'amélioration de la connaissance des services qui concourent à la mission de sécurité qu'il convient de parvenir, afin qu'un débat utile sur la sécurité puisse se tenir. Telle est l'ambition des quelques lignes qui suivent.

LA GENDARMERIE NATIONALE

Encore présente dans quelques pays qui, comme la Belgique, l'ont parfois démilitarisée, la gendarmerie nationale est une structure militaire qui doit être considérée, de plus en plus, comme une originalité française. Elle est la première structure nationale à apparaître dans notre pays. Elle est toujours intégrée au ministère de la Défense mais se trouve depuis le mois de mai 2002 mise à disposition et placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales. Elle est dirigée traditionnellement par un directeur général issu d'un grand corps civil de l'État. Elle compte environ 98 000 militaires qui composent l'essentiel de ses effectifs. Sa mission principale est une mission de police générale.

32

Héritière de la sédentarisation de 1720, la gendarmerie départementale dispose pour remplir cette mission de 3 603 brigades territoriales, 93 brigades de renseignement judiciaire, 227 pelotons de surveillance et d'intervention, auxquels s'ajoutent des brigades de prévention de la délinquance juvénile, des escadrons et des pelotons d'autoroute et de sécurité routière, ainsi que des brigades fluviales et autres pelotons de montagne. Il faut noter cependant une réorganisation structurelle conduisant à une diminution sensible du nombre de brigades territoriales qui pour être discrète n'en a pas moins été remarquée en premier lieu par les élus locaux. À l'intérieur de la mission de police générale, la gendarmerie nationale fait de la police judiciaire en constatant les infractions commises sur son ressort territorial (qui peut être aussi celui de la police nationale puisque sa compétence est attachée au canton) et en menant les enquêtes judiciaires sous l'autorité des parquets et des juges d'instruction saisis. Les gendarmes, officiers de police judiciaire, sont placés sous la direction, la surveillance et l'autorité des parquets généraux et des cours d'appel conformément au code de procédure pénale. Elle fait aussi de la police administrative en traitant la police des débits de boissons ou en veillant à l'application et au respect de textes spécifiques de nature sociale ou économique. Dans les campagnes elle fait respecter la police rurale dont elle a la charge.

Mais la gendarmerie nationale est aussi en charge d'une mission de maintien de l'ordre public identique à celle confiée aux compagnies républicaines de sécurité de la police nationale. La gendarmerie mobile est issue des bataillons mobiles créés en 1830 et des pelotons mobiles mis en œuvre en 1921. Sa dénomination remonte à 1954 et elle est structurée autour de

128 escadrons mobiles, 7 pelotons spéciaux de sécurité et 1 groupement de sécurité et d'intervention comprenant le célèbre groupement d'intervention (GIGN), le groupement de sécurité du président de la République (GSPR) et l'escadron parachutiste d'intervention (EPIGN). La gendarmerie mobile est regroupée en 9 légions de gendarmerie mobile. Elle est occupée à près de 40 % de son temps par des opérations de maintien de l'ordre et à 30 % en support ou renfort de la gendarmerie départementale.

D'autres missions sont confiées à la gendarmerie nationale dont celle de la sécurité et des services d'honneur pour les institutions qui justifie l'existence et le fonctionnement de la Garde républicaine qui comprend 2 régiments d'infanterie, 1 régiment de cavalerie et des formations spécialisées. Il en est de même de celle concernant la sécurité des transports aériens confiée à la gendarmerie des transports aériens qui dispose de 33 brigades.

33

Enfin l'Institut de recherche criminelle permet à la gendarmerie nationale de s'appuyer sur un laboratoire de police scientifique moderne et très bien équipé pour l'assister dans le cadre des enquêtes judiciaires qui lui sont confiées par la justice.

Tous les gendarmes sont sous-officiers et les militaires de carrière doivent abandonner leur grade et leur état pour rejoindre la gendarmerie nationale. Les officiers sont recrutés par concours externe ou par concours interne ouvert aux officiers d'active ou de réserve des armées. La gendarmerie dispose aussi de la possibilité d'engager des gendarmes adjoints qui sont des emplois-jeunes sur contrat d'un an renouvelable dans la limite de soixante mois.

Les moyens mis à la disposition de l'Arme sont à la mesure des missions et comprennent des véhicules légers, lourds et blindés, des hélicoptères, des vedettes maritimes et des armes tant individuelles que collectives (pistolets-mitrailleurs). Ces moyens matériels sont cependant affectés pour certains d'entre eux par une vétusté et pour d'autres par un trop faible nombre qui pénalisent le potentiel général de la gendarmerie nationale.

La réorganisation structurelle de la gendarmerie départementale a abouti à la création des centres opérationnels de gestion (COG), chargés de répartir les missions entre les différentes brigades d'un même département, notamment hors les heures d'ouverture des brigades. Cette réforme avait pour but d'alléger les charges de travail des gendarmes et de satisfaire leur revendication visant à limiter leur obligation de disponibilité permanente. Mais les mouvements démographiques enregistrés ont contribué à modifier substantiellement les territoires de la gen-

darmerie nationale. La « rurbanisation » a conduit à observer un accroissement des charges de travail des brigades les plus « urbaines » et donc un déséquilibre en faveur des brigades les plus rurales, moins sollicitées. Dans le même sens, on peut constater un différentiel de gendarme par habitant allant à l'extrême de 1 pour 19 habitants, et de criminalité de 1 crime ou délit par gendarme et par an à 250 par gendarme et par an. Ces données expliquent pour partie les tensions existant actuellement et les manifestations de mécontentement enregistrées.

LA POLICE NATIONALE

34 Née en 1969, la police nationale est l'héritière de la police d'État fondée par le régime de Vichy en 1941. Contrairement à une idée reçue, le régime commun était, même avant la Révolution de 1789, celui des polices municipales. Il faut retenir, si l'on a le respect de l'histoire, que l'étatisation des polices municipales est une évolution voulue par Georges Clemenceau, républicain authentique, de qui la légende ne retient, à tort, que la création des brigades mobiles de la police judiciaire, les célèbres « brigades du tigre », ancêtres des Services régionaux de police judiciaire. Si l'on excepte l'étatisation de Lyon effectuée en 1851, le mouvement commence en 1908 par l'étatisation de la police municipale de Marseille qui sera suivie de celles de Toulon et La Seyne en 1918, de Nice en 1920, de Metz, Strasbourg et Mulhouse en 1925, d'Alger et Oran la même année et de celles de 141 communes de Seine-et-Oise et de 14 communes de Seine-et-Marne en 1935. Vichy fera le reste et conduira la régionalisation des services. La Libération ne remettra nullement en cause l'étatisation, mais reviendra sur la régionalisation.

L'actuelle structuration de la police nationale est en partie la résultante de ces opérations surtout pour ce qui concerne les services chargés de la police générale. Pour les missions spécialisées de renseignement, de police judiciaire et de maintien de l'ordre public les services chargés de les mettre en œuvre sont apparus progressivement à partir du milieu du XIX^e siècle pour devenir après la Libération des directions ou services centraux.

La Direction générale de la police nationale (DGPN) n'est pas seulement une structure d'administration générale. Lui sont rattachés directement des services opérationnels tels que le RAID (pendant du GIPN) et le Service de sécurité du ministère de l'Intérieur (SSMI), des unités centrales telles que l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et l'Unité de coordination et de recherches anti-mafias, des ser-

vices de soutien logistique tels que le Service central automobile (SCA) et des missions spécialisées telles que la Mission de lutte anti-drogue. Elle coiffe un dispositif qui a une double vocation : administrative avec la Direction administrative de la police nationale (DAPN) ; opérationnelle et de gestion des missions génériques de la police nationale avec les directions centrales, appelées aussi directions actives.

La Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) est en charge d'une mission de police générale et compte de ce fait le plus gros des effectifs de la DGPN, soit environ 80 000 agents de tous les corps. S'appuyant sur des directions départementales de sécurité publique implantées dans chaque département, y compris les territoires d'outre-mer, et sur des districts ou des circonscriptions (au nombre de 462), elle met en œuvre la doctrine d'emploi de la police de proximité. Celle-ci est inspirée de l'expérience anglo-saxonne et québécoise de la police communautaire ou *community policing*. Implantée sur des territoires définis à partir de problèmes identifiés et localisés, elle tend à responsabiliser les policiers qui y sont affectés et à rapprocher la police de la population dont elle doit assurer la sécurité. Cette doctrine d'emploi, pour être rentable et efficace, nécessite l'affectation d'effectifs et de moyens plus nombreux et également une appropriation par ces effectifs de nouvelles pratiques professionnelles. Des budgets plus importants et du temps constituent des facteurs de réussite qui ne sont pas pris en compte suffisamment. Cela génère des résultats moins positifs, voire négatifs, que ceux escomptés à l'origine.

35

La Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est en réalité une direction chargée de la police criminelle. En effet, la police judiciaire est une mission mise en œuvre par toutes les directions actives de la police nationale ou presque. La DCPJ ne résout qu'un faible pourcentage d'affaires qui concernent la criminalité et la délinquance organisée, le terrorisme et la délinquance financière. Elle est structurée en échelons territoriaux composés des Services régionaux de police judiciaire (SRPJ) et de leurs antennes et en services centraux pour les uns opérationnels, les Offices centraux qui sont interministériels et composés à ce titre d'effectifs provenant de la gendarmerie nationale et des douanes, et pour les autres à vocation administrative et de gestion. L'assise territoriale des SRPJ est ajustée aux cours d'appel. La sous-direction de la police technique et scientifique qui gère les laboratoires de police scientifique de la police nationale est rattachée à la DCPJ. Celle-ci est à la disposition de tous les services de la DGPN.

La mission de renseignement est assurée par deux directions centrales : la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la

Direction de la surveillance du territoire (DST). La première dispose de services territoriaux à caractère opérationnel, les directions régionales (9) et directions départementales (autant que de département y compris outre-mer) et de services centraux (sous-direction de la recherche par exemple) à vocation double comme pour la DCPJ. La compétence de la DCRG comprend la recherche des informations à caractère social et économique en milieu ouvert et le renseignement en milieu fermé qui recouvre le terrorisme, les sectes ou les partis extrémistes. Une circulaire ministérielle de 1994 a mis fin aux missions de renseignement à caractère politique en milieu ouvert, c'est-à-dire la recherche d'informations sur les partis politiques traditionnels. L'organisation et les missions de la DST sont couvertes par le « secret défense » et ne peuvent faire l'objet d'aucune publicité. La vocation de cette direction est de lutter contre les ingérences (espionnage) étrangères qui pourraient se faire jour sur le territoire national. Depuis quelques années elle est amenée à participer, aux côtés d'autres services, à la lutte contre le terrorisme international. Elle est présente sur l'ensemble du territoire national et outre-mer.

La Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), consacrée à la surveillance de la circulation transfrontalière et à la lutte contre l'emploi des clandestins, est une direction en pleine mutation du fait de la disparition des frontières terrestres européennes. Comme les autres directions actives, elle dispose de services centraux et de services territoriaux qui ont tendance aujourd'hui à se réimplanter au plus près des frontières aériennes (aéroports), maritimes (ports) et des points de passage terrestres particuliers tels que Calais (Eurostar).

La sixième et dernière direction active est la Direction de la formation de la police nationale (DFPN) chargée de la formation initiale et continue des fonctionnaires de police de tous les corps. À ce titre, elle gère 14 écoles d'application qui assurent la formation des gradés et gardiens et 2 écoles supérieures, l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) à Cannes-Écluses, en Seine-et-Marne, et l'École nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) à Toulouse, chargées de la formation des officiers de police. Les directions régionales de la formation et les centres de formation lui sont également rattachés et sont répartis à travers les régions administratives. L'École nationale supérieure de la police, établissement public placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, est dédiée à la formation des commissaires de police. Elle gère enfin le Centre national des études et des formations (CNEF) situé à Gif-sur-Yvette en région parisienne.

La DGNP dispose d'une Inspection générale (IGNP) dont les appellations familières ne révèlent qu'une partie de ses compétences. La « police des polices » conduit, au-delà des inspections et des enquêtes disciplinaires, des audits, des missions de contrôle, des missions d'évaluation et des missions de prospective. Elle dispose de plusieurs antennes décentralisées sur le territoire national.

Trois autres services centraux mettent en œuvre des missions plus ciblées. Le Service de protection des hautes personnalités (SPHP), anciennement Service des voyages officiels, assure la protection des hautes personnalités françaises et étrangères en déplacement en France. Le Service central des compagnies républicaines de sécurité (SCCRS) gère les fameuses CRS qui, à l'instar des escadrons de la gendarmerie mobile, constituent la réserve mobile de l'État. Enfin le Service de coopération internationale de la police (SCTIP) est chargé des missions de coopération technique et institutionnelle avec les services de police à l'étranger. Ce service anime plus de 60 délégations implantées dans les ambassades de la France.

37

La préfecture de police de Paris est l'autre grande institution du ministère de l'Intérieur. Elle est une création de la Révolution française et des arrêtés de Messidor an VIII. Le fait que Paris soit la capitale de la France justifie son particularisme et son statut. Le préfet de police de Paris dispose de compétences très larges excédant le champ de la police. Il est ainsi, entre autres, le chef de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Tous les services de police de Paris *intra muros* sont également placés sous son autorité. Il est, au titre de ses fonctions de préfet de zone, le coordonnateur des forces de sécurité de la petite et grande couronne. La division des services est sensiblement la même que celle de la DGNP. Les missions spécialisées de police judiciaire, de renseignement et de protection de l'ordre public, mission très sensible dans la capitale, sont managées par des directions particulières. La plus récente, au vu de sa création, est chargée de la police générale et de la police de proximité dont elle tire son appellation : la Direction de la police urbaine de proximité (PUP). L'ensemble de ces services bénéficie du soutien logistique de la Direction de la logistique qui est une particularité de la PP.

Cet ensemble de structures, DGNP et PP, emploie près de 150 000 fonctionnaires actifs et administratifs. Les premiers sont issus des corps actifs de la police nationale soumis à un statut spécial dérogatoire du droit commun de la fonction publique de l'État. Datant de 1948 et revu en 1995, il restreint les libertés de ceux qui y sont assujet-

tis en leur interdisant le droit de cesser le travail de façon concertée (grève). En contrepartie, un régime particulier de retraite leur est accordé ainsi qu'un surclassement indiciaire et une indemnité pour sujétions spéciales de police. Cette ISSP est également versée aux membres de la gendarmerie, officiers et sous-officiers. Les corps actifs de la police nationale sont au nombre de trois : les commissaires de police, les officiers de police et les gradés et gardiens de la paix. Chaque corps dispose d'un statut particulier réglant les conditions de recrutement, de formation, de carrière et de mobilité. Ces statuts ont été réécrits en 1995 à cause des dispositions nouvelles portées par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité du 21 janvier 1995.

38 Les fonctionnaires des corps administratifs sont répartis dans des corps (4) appartenant aux trois catégories supérieures de la fonction publique (A, B et C) et remplissent des tâches d'administration et de gestion. Leur nombre très insuffisant a permis à la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) du Parlement instituée en 1999 de dire que la police nationale était sous-administrée avec seulement 13 000 agents, soit moins de 10 % des effectifs totaux, alors qu'il en faudrait au moins 30 000. Le ratio est en Allemagne de 30 %. Les adjoints de sécurité représentent une part importante des effectifs avec plus de 14 000 agents contractuels issus des emplois-jeunes de la loi Aubry. Avec un statut limitant leurs compétences, ils apparaissent comme un appoint dont la police de proximité aurait du mal à se passer. Ils ont, en ce qui les concerne, le droit de grève.

Contrairement à la gendarmerie nationale, le statut spécial des policiers actifs permet à ces derniers de se syndiquer et même de manifester. Parce qu'il leur apparaît que leur statut spécial les place en situation de vulnérabilité face à une administration dotée d'armes puissantes, notamment dans le domaine de la discipline mais aussi dans la gestion de leur carrière et de leurs affectations, les policiers adhèrent en très grand nombre à des syndicats nombreux. Le syndicalisme policier est en pleine mutation. Ce n'est que depuis la fin des années quatre-vingt-dix que les syndicats de police ont rejoint les grandes confédérations ou unions syndicales. Seuls le Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) et le Syndicat national des personnels de la police scientifique (SNPPS) sont encore des structures autonomes. En situation permanente d'instabilité, les syndicats de police sont parfois à l'origine de réflexions pertinentes et novatrices dont ils sont mal payés, et souvent en position de repli défensif qui leur donne la réputation d'être concernés uniquement par les questions

catégorielles. Il est cependant établi que l'État ne sait pas ou ne veut pas pratiquer une concertation moderne et ouverte. Cela explique que périodiquement des crises graves et spectaculaires éclatent opposant policiers et gendarmes, ce qui est nouveau pour ces derniers, à leur administration respective.

LES POLICES LOCALES

Conséquences des pouvoirs de police du maire, les polices locales connaissent un essor régulier depuis le début des années quatre-vingt. Présentées comme une alternative au désengagement de l'État dans le domaine de la sécurité, elles n'ont pas en réalité la capacité de répondre à la demande de sécurité des Français. Les missions confiées aux agents de police municipale résultent de leur statut d'agent de police judiciaire adjoint de l'article 21 du code de procédure pénale. S'ils procèdent à une interpellation, ils ont l'obligation de conduire la personne interpellée devant un officier de police judiciaire dans les plus brefs délais. On imagine difficilement le maire, bien qu'il soit OPJ, procéder alors à la rédaction d'une procédure, rendre compte au procureur de la République et éventuellement recevoir les observations de ce dernier. Quant à poursuivre l'enquête sous la direction d'un juge d'instruction...

39

Cela montre que le maire ne saurait être un policier. De la même manière on ne peut concevoir qu'il puisse diriger un service de police de plein exercice, c'est-à-dire doté de la capacité à assurer la répression des crimes et délits constatés sur le territoire de sa commune.

C'est en vérité dans le domaine de la circulation routière, où leurs pouvoirs ont été élargis, et dans la mission de veiller à l'application et au respect des arrêtés du maire que les agents de police municipale s'expriment. Ils sont associés également à l'exercice de la police administrative, c'est-à-dire à la prévention, aux côtés des policiers et gendarmes nationaux. En effet dans le cadre de la loi du 19 avril 1999, le maire d'une commune dotée d'une police municipale dont les effectifs dépassent 5 fonctionnaires doit passer une convention de coordination avec le représentant de l'État dans le département avec l'avis du procureur de la République dont dépend sa commune. La même loi a institué une commission consultative des polices municipales auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de vérifier l'organisation et le fonctionnement des polices municipales. Elle peut être saisie par le maire, le préfet ou le procureur de la République. Enfin la question de l'armement a été réglée par cette loi qui uniformise les types d'arme de poing et de munitions, ainsi

que les équipements et les uniformes qui doivent permettre d'opérer une distinction entre policiers nationaux et policiers municipaux.

La mairie de Paris possède un service particulier qui peut être comparé à une police municipale même si elle n'en possède pas toutes les caractéristiques. La Direction de la prévention et de la protection de la Ville de Paris dispose de plus de 1 000 agents chargés principalement de la police de l'habitat (immeubles HLM de la ville) et de celle des parcs et jardins. Elle assume en plus la sécurisation de plus de 3 000 équipements municipaux recevant du public.

40 Créé par Charles V pour veiller à la police des champs, le garde champêtre, qui fut le « garde messier » de la Révolution ou le « sergent de verdure » quelques années plus tard, est aussi un agent de police du maire dont les attributions et le rôle ont été fixés par la loi de 1884 sur l'organisation des conseils municipaux.

LA SÉCURITÉ PRIVÉE

L'émergence d'une véritable industrie de la sécurité privée témoigne, comme le développement des polices municipales, de la relative incapacité de l'État à s'occuper de la production de sécurité dans sa totalité. La loi du 21 janvier 1995 porte l'évidence que l'État n'a plus les moyens d'un monopole exclusif dans ce domaine en introduisant la notion de « co-production de sécurité » que les Contrats de sécurité (CLS) ont pour mission d'encadrer. En effet, les CLS intègrent les services de sécurité privés parmi les interlocuteurs du partenariat pour la sécurité intérieure. Depuis 1980, l'État réglemente sans discontinuer les professions de la sécurité. L'État régalien est devenu un État régulateur.

Avec moins de 10 000 emplois en 1980 et près de 100 000 en 2000 la progression du secteur privé peut être mesurée. De la même manière le poids économique de la sécurité privée (plus de 10 Mds d'euros de chiffre d'affaires) dans notre pays dépasse les budgets cumulés de la police et de la gendarmerie nationale. Et ne sont pas comptées les dépenses consenties par de très nombreuses entreprises au profit de services de sûreté internes. Ce secteur d'activité connaît une vague de concentration et d'internationalisation accélérée qui fait qu'aujourd'hui 2 % des entreprises réalisent plus de 50 % du CA.

L'activité principale reste le gardiennage. Cette activité est en pleine mutation sous l'effet du recours aux technologies modernes qui permettent de remplacer le potentiel humain par du matériel de haute

technologie. L'activité de recherche est en voie d'être très étroitement encadrée afin d'éviter des dérapages au regard du respect des libertés publiques.

CONCLUSION

L'expansion des sociétés de sécurité privée en France, les débats sur la place de la police nationale, et accessoirement sur celle de la gendarmerie nationale, la résurgence des polices municipales et l'émergence de forces de sécurité dans certaines entreprises publiques (RATP et SNCF) montrent que l'exercice des missions de sécurité, y compris sur les espaces publics, est devenu pluriel. S'il est naturel de pallier les carences de l'État dans ce qu'il ne sait pas ou plus faire, le marché ne peut à lui seul définir des règles déontologiques ou éthiques qui lui feraient, par nature, remplacer le service public.

41

La mise en place d'une police de proximité démontre à quel point il est nécessaire de fixer les termes des enjeux politiques véritables que les débats d'experts n'éclairent pas toujours.

Il convient aujourd'hui de s'attacher à reconnaître la réalité afin de dégager des stratégies de sécurité efficaces. Dans cette perspective, les réalités géographiques du pays doivent être prises en compte. L'univers « rurbain », qui se développe au point de rencontre de la ville avec la campagne, s'étend et transfère des modes de vie et de délinquance nouveaux. Les bassins de délinquance ignorent les frontières administratives et le capharnaüm territorial et de compétences français. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de la logique du texte sur les agglomérations et assurer la déconcentration de la police nationale, son adéquation avec les réalités urbaines, la prise en compte de la réalité des bassins de délinquance, plus proches des cartes des transports publics que de celles des services administratifs ? Mais avant d'aller dans cette voie ne serait-il pas opportun sinon indispensable de mettre enfin police et gendarmerie nationales en harmonie, afin que leurs actions soient complémentaires et non plus concurrentielles ? L'État devrait savoir que deux structures disposant des mêmes compétences sur le même territoire ne s'ajoutent pas. Parfois elles vont même jusqu'à s'annuler.

L'État a le choix entre faire évoluer la police nationale (peut-être aussi la gendarmerie nationale au vu des derniers événements) ou la laisser disparaître. Si de rares organisations syndicales ont su dépasser leur rôle traditionnel dans le domaine de la revendication purement catégorielle, elles ne sont que rarement payées de retour.

La réflexion extérieure a du mal à être reconnue ou acceptée, même si des espaces de dialogues apparaissent, notamment à l'Institut des hautes études de sécurité intérieure.

La police nationale est trop importante pour que l'on assiste impuissant à une agonie inéluctable sous l'œil de doctes médecins fausement apitoyés. Des thérapies existent et peuvent être mises en œuvre à la condition que le courage politique des gouvernants soit au rendez-vous. De la même manière, le bon sens doit présider à la prise de décisions et l'on doit abandonner l'idée qu'il existe une recette unique et miraculeuse qui dispensera de tout effort et permettra d'obtenir des résultats immédiats.

Pour la République, il est plus que temps de transformer la police d'État en une véritable et authentique police nationale.

42

R É S U M É

L'appareil de sécurité intérieure français est pluriel. Contrairement à une croyance collective selon laquelle la police nationale et accessoirement la gendarmerie nationale sont les seules forces mises en œuvre, il existe beaucoup d'autres structures, d'essence publique ou privée, concourant à cette mission essentielle pour une démocratie. Et la construction de cet ensemble est de naissance récente même s'il s'appuie sur des institutions fort anciennes.

Cela étant, la sédimentation anarchique qui a prévalu rend nécessaire une harmonisation des structures et une rationalisation des doctrines d'emploi afin de produire la sécurité que réclament les Français. Les ressources existent, les hommes (et les femmes) sont disponibles, mais les besoins qualifiant la demande de sécurité sont mésestimés car il n'est pas dans notre culture de les recueillir et de les mesurer pour mieux y répondre.

C'est assez dire qu'il revient à l'État de conduire des réformes dont l'urgence n'est plus à démontrer. La pertinence de ses actions en sera grandement améliorée.

LES CONTRÔLES DE LA POLICE

DANS UN MÉTIER DONT CHACUN S'ACCORDE à reconnaître qu'il présente des risques et des tentations multiples, la question des procédures et des structures à mettre en place pour garantir les citoyens et les personnels eux-mêmes contre des dérives toujours possibles se pose avec une particulière acuité.

43

Comment concilier la forte demande de sécurité des citoyens avec leurs exigences de respect des libertés et, partant, d'un encadrement strict de l'action policière ainsi que d'une meilleure transparence du fonctionnement policier ?

C'est dans ce contexte que se situent les contrôles de la police. Par sa mission de police judiciaire, la police, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des préfets, est soumise également à l'autorité judiciaire qui vient alors se superposer aux autorités de tutelle.

Les policiers sont ainsi soumis à un régime de contrôles particulièrement encadré, puisque pour l'accomplissement d'un même acte, leur responsabilité peut être engagée sur un plan disciplinaire, pénal, voire quasi disciplinaire, lorsqu'ils accomplissent des actes dans le cadre d'une enquête judiciaire¹.

À ces contrôles de type classique sont venus s'ajouter depuis plusieurs années d'autres contrôles par des instances extérieures à la sphère judiciaire et administrative, dont la traduction la plus récente est la création d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

1. Le contrôle sur la gendarmerie n'est pas traité dans cet article. Il va de soi cependant que les contrôles de l'autorité judiciaire sur la police concernent également la gendarmerie.

Par ailleurs, les droits et les devoirs des policiers s'inscrivent de plus en plus dans une démarche de professionnalisme. À une approche purement disciplinaire des droits et devoirs de l'agent se substitue une approche fondée sur une culture déontologique.

UN ENCADREMENT INSTITUTIONNEL CONTRAIGNANT

Outre les lois statutaires de la fonction publique réglant leurs droits et leurs obligations², les fonctionnaires de police obéissent à un texte spécifique, le code de déontologie, issu du décret du 18 mars 1996 traitant des devoirs généraux de la police nationale, des droits et des devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement et du contrôle de la police.

44 Par ailleurs, de nombreuses instructions définissent des principes à portée déontologique ; ainsi celle du 22 décembre 1995 sur l'action auprès des usagers et des victimes d'infractions ou celle du 10 avril 1997 sur l'exercice de l'autorité hiérarchique dans la police nationale.

La mission judiciaire qui lui est impartie impose également à la police de se conformer aux règles édictées par le code de procédure pénale.

Le principe du contrôle est également défini dans le titre III article 19 du code de déontologie du 18 mars 1986 qui traite du « contrôle de la police » : « Outre le contrôle de la chambre d'accusation, qui s'impose à eux lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire, les personnels de la police nationale et les autorités administratives qui les commandent sont soumis au contrôle de l'Inspection générale de l'administration et s'agissant des seuls personnels de la police nationale, également à celui de l'Inspection générale de la police nationale. »

Les deux formes de contrôle auxquelles il est fait référence, administratif et judiciaire, connaissent depuis ces dernières années des évolutions significatives.

Des contrôles internes effectifs

En dehors du contrôle exercé par les instances hiérarchiques, la police fait l'objet de contrôles des instances extérieures à cette dernière mais propres au ministère de l'Intérieur.

Deux inspections se partagent ce contrôle, l'Inspection générale de

2. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

l'administration (IGA) et l'Inspection générale des services judiciaires avec le concours de l'Inspection générale des services (IGS), communément appelée « la police des polices » dont la situation administrative particulière en fait un organisme de contrôle à part entière.

Des inspections aux missions étendues

L'IGA, placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, exerce un contrôle sur les services à travers des missions portant surtout sur des aspects budgétaires et des audits de secrétariats généraux pour l'administration de la police. Les missions transversales qu'elle assure (par exemple l'évaluation des contrats locaux de sécurité), la participation de ses membres aux différents conseils sur la déontologie mis en place successivement en font un élément de contrôle important.

45

Placée auprès du directeur de la police nationale, l'IGPN est le principal organe de contrôle de la police nationale. Selon les textes qui la régissent, elle est chargée de veiller au respect par les personnels de la police nationale des lois et règlements, des dispositions du code de déontologie, de celles du règlement général d'emploi de la police nationale et du statut de la fonction publique. Les types de missions qu'elle exerce sont celles traditionnellement dévolues aux services d'inspection :

- au travers d'audits, elle effectue des contrôles sur les services actifs de la police et les établissements de formation pour vérifier s'ils remplissent correctement les missions qui leur sont dévolues par les textes, apprécier la manière dont ils sont perçus par les usagers ;

- elle réalise un certain nombre d'études visant à l'amélioration du fonctionnement des services. Celles-ci portent souvent sur des problèmes transversaux révélés par des missions de contrôle ou sur l'analyse de projets de textes législatifs et réglementaires applicables à la police nationale en vue d'évaluer leur impact sur le fonctionnement de ces derniers ;

- enfin, elle effectue des enquêtes administratives et judiciaires sur les personnels concernant des fautes professionnelles, des manquements à la déontologie. Ces enquêtes sont diligentées tant par ce service, qui s'est doté d'« un cabinet central de discipline », que par ses délégations régionales à Marseille et Lyon et l'IGS.

L'IGS occupe une place particulière dans ce paysage administratif : direction active de la préfecture de police de Paris, elle est en même temps le principal service extérieur de l'IGPN (elle fait office depuis 1986

de service régional), tandis que son directeur est statutairement l'adjoint du chef de l'IGPN. Son champ de compétence s'étend sur l'ensemble des personnels de la préfecture de police (Paris et les trois départements de la petite couronne), y compris sur les personnels de statut municipal mis à disposition du préfet de police, soit 40 000 agents. Elle peut être saisie directement par des plaintes de particuliers.

La particularité de ces deux inspections, dont une partie importante des membres, voire la majorité s'agissant de l'IGS, ont la qualité d'officiers de police judiciaire, tient à ce qu'elles peuvent être saisies à la fois par l'autorité judiciaire et l'autorité administrative de mêmes faits qui donneront lieu ensuite à des poursuites pénales et disciplinaires.

46 L'ouverture quasiment simultanée d'une enquête judiciaire et d'une enquête administrative pour des fautes faisant présumer une infraction n'est pas originale en soi, pas plus qu'une sanction administrative et (ou) pénale réprimant les mêmes faits, chacune étant indépendante l'une de l'autre. Ce qui est plus étonnant pour le profane, c'est la réunion des deux compétences administrative et judiciaire au sein d'un même service.

Le contrôle sur les personnels, une part importante de l'activité des inspections

Au fur et à mesure des réformes intervenues dans la police, la part des études tend à s'accroître, conférant de plus en plus à l'IGPN une fonction de conseil, comme par exemple dans la mise en place de la police de proximité. Par ailleurs, celle-ci, comme les autres inspections centrales, est de plus en plus sollicitée dans l'évaluation des politiques publiques de sécurité. Ces missions nouvelles prennent souvent le pas sur les missions traditionnelles.

Pour autant, le contrôle déontologique demeure une part importante de l'activité de ces services. Il constitue en tout état de cause l'activité principale de l'IGS qui traite à elle seule 75 % des dossiers d'enquête, l'IGPN étant seulement saisie tant sur le plan administratif que sur le plan judiciaire des affaires dites « importantes ou pouvant avoir un certain retentissement médiatique³ ». Les autres dossiers sont le plus souvent traités par la hiérarchie des personnels mis en cause.

Le nombre de dossiers d'enquête ouverts au sein de l'IGPN et de l'IGS n'augmente pas de façon significative : 1 165 dossiers ouverts en

3. En dehors de l'IGPN et de l'IGS, un certain nombre d'enquêtes sont effectuées par les services locaux d'enquête.

1996, 1 232 en 2000. En revanche, la part des saisines judiciaires est en constante augmentation (41 % en 1996, 53,7 % en 2000) au détriment des saisines administratives (33,8 % en 1996, 22,1 % en 2000), tandis que les saisines directes des particuliers restent stables (25,2 % en 1996, 24,2 % en 2000)⁴.

Parmi les 1 232 faits allégués ayant donné lieu à des enquêtes de l'IGPN ou de l'IGS en 2000, les atteintes aux personnes représentent la part la plus importante (43,2 %). Elle est en augmentation constante depuis cinq ans, alors qu'elle ne représentait que 32 % en 1996. Parmi celles-ci, les violences mortelles qui constituent une infime part des atteintes aux personnes (15 en 2000) ont cependant doublé entre 1999 et 2000. L'augmentation globale des violences est essentiellement due à celle des violences en service alléguées (30 % d'augmentation depuis 1996), alors que les violences hors service sont à la baisse (8,15 % en 2000 contre 16,09 % en 1996).

47

Viennent ensuite les fautes professionnelles alléguées qui représentent 29,3 % du total des enquêtes. Le comportement avec le public en constitue la majorité (75,9 % des dossiers), c'est-à-dire les contestations, le refus d'intervenir, les incorrections, le mauvais accueil, l'abus d'autorité. La part des enquêtes sur les incidents privés est quant à elle infime et tend à diminuer (8,4 % en 1996, 3,9 % en 2000).

Un nombre de sanctions disciplinaires conséquent

La proportion du nombre de sanctions disciplinaires par rapport à l'effectif total des agents atteste d'une grande sévérité : 2 195 sanctions ont été prononcées en 2000. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre total de personnels au 1^{er} janvier 2000 (142 989), 2 % d'agents sont concernés⁵.

Avertissements et blâmes représentent plus de 80 % des sanctions⁶. Le nombre de révocations, mises à la retraite d'office, radiations des cadres n'est par ailleurs pas insignifiant : 121 mesures en 1999 sur 2 138 sanctions.

En l'absence de données chiffrées sur les sanctions disciplinaires prononcées dans l'ensemble de la fonction publique, il est difficile de faire des comparaisons. Les sanctions disciplinaires concernant les per-

4. Selon les chiffres du rapport annuel d'activité de l'IGPN pour 2000.

5. Données de la DGPN sur les sanctions disciplinaires pour l'année 2000 concernant l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale.

6. Les blâmes, sanctions plus lourdes que les avertissements, représentent plus de 42 % du total des sanctions.

sonnels de la police représentent certainement une part très importante, voire la plus importante de l'ensemble des sanctions dans la fonction publique.

Un contrôle accru de l'autorité judiciaire

Lorsqu'ils effectuent des enquêtes judiciaires et accomplissent de ce fait des actes de police de ce type, les policiers sont soumis à l'autorité judiciaire qui vient se superposer à l'autorité hiérarchique du ministre de l'Intérieur. C'est le sens des articles 12 et 13 du code de procédure pénale qui confie la direction de la police judiciaire au procureur de la République et la placent sous la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre d'accusation.

48 Ces contrôles jalonnent le parcours professionnel des policiers et encadrent encore plus étroitement les actes de police judiciaire accomplis par les policiers. Ils sont également accrus par une disposition nouvelle de la loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000.

Des contrôles qui jalonnent le parcours professionnel des OPJ

- La nomination

Le policier qui a la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) se voit conférer d'importants pouvoirs : il reçoit les plaintes et les dénonciations, constate l'ensemble des infractions pénales, procède à des enquêtes préliminaires ou de flagrance. Il dispose seul du pouvoir de placement en garde à vue, de celui d'opérer des contrôles d'identité et d'exécuter les commissions rogatoires lorsqu'une information est ouverte.

N'est donc pas officier de police judiciaire qui veut. La nomination, si elle intervient de façon automatique pour un certain nombre de fonctionnaires de police⁷, nécessite pour d'autres des formalités plus lourdes : un arrêté conjoint du ministre de la Justice et de l'Intérieur (ou de la Défense pour les gendarmes) intervient après avis d'une commission mixte qui les a soumis à des épreuves.

- L'habilitation

Il ne suffit pas d'avoir la qualité d'OPJ pour en exercer les fonctions. Encore faut-il être « habilité » à exercer ces pouvoirs. Tous les OPJ, à l'exception de quelques-uns limitativement énumérés par les textes⁸,

7. Parmi lesquels les commissaires de police, les fonctionnaires du corps des officiers.

8. Les maires et leurs adjoints, les directeurs et sous-directeurs de police judiciaire de la police nationale, directeur et sous-directeur de la gendarmerie.

font l'objet d'un arrêté d'habilitation nominatif émanant du procureur général.

L'habilitation n'est pas acquise une fois pour toutes. Elle peut faire l'objet d'une suspension ou d'un retrait de la part du procureur général. Ce même pouvoir est donné à la chambre de l'instruction qui, saisie par le procureur général ou son président, peut, sans préjudice d'éventuelles sanctions disciplinaires, adresser des observations à un OPJ, faire procéder à une enquête et lui interdire temporairement ou définitivement d'exercer ses fonctions de police judiciaire sur tout ou partie du territoire. Il s'agit là en fait d'un quasi-pouvoir disciplinaire donné à cette juridiction.

Considérée pendant longtemps comme relativement théorique, cette faculté a été utilisée de façon retentissante en 1996 lorsque la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, saisie par son président du refus du directeur central de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris de laisser un officier de police judiciaire assister un juge d'instruction lors d'une perquisition effectuée dans le cadre d'une affaire médiatique, a, après enquête du président de la chambre, infligé une suspension de l'exercice de ses fonctions de police judiciaire à ce fonctionnaire pour une durée de six mois.

49

- La notation

Il appartient aux procureurs généraux de procéder à l'évaluation annuelle de l'activité des officiers de police judiciaire de leur ressort. Depuis plusieurs années, l'attention des procureurs généraux et des procureurs (à qui il incombe de faire des propositions de notation au procureur général en la matière) est appelée sur la nécessité « d'individualiser la notation » qui, aux termes du code de procédure pénale, est prise en compte pour toute décision d'avancement d'un OPJ.

Un contrôle accru du parquet au cours de ces dernières années sur les actes des officiers de police judiciaire

On ne reprendra pas ici l'ensemble des garanties dont sont entourés les actes de police judiciaire et les nullités qui sanctionnent leur non-respect. Il ne sera pas non plus question des contrôles exercés par le parquet et les magistrats du siège au cours des différentes enquêtes (autorisation de prolongations de gardes à vue au-delà de 48 heures par exemple). On se contentera d'indiquer les mesures qui rendent aujourd'hui ce contrôle plus effectif.

- Le traitement en temps réel des procédures, un moyen de contrôle accru

L'article 12 du CPP édicte que « la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la république ».

Selon l'article 41 du même code, le procureur « procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale ». À cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.

Le constat a souvent été fait « qu'en pratique la réalité de cette direction est mise à néant puisqu'il n'apprend qu'après coup l'existence de celles-ci [les infractions] par l'envoi des procès-verbaux d'une enquête sur le déroulement de laquelle par définition il ne peut plus peser »⁹.

50 La mise en place du traitement en temps réel des procédures vise à accélérer la réponse judiciaire à la délinquance et oblige donc les services d'enquête à aviser les magistrats du parquet de l'ensemble des affaires élucidées. Pour peu qu'elle soit maîtrisée et ne conduise pas à noyer les magistrats sous un flot d'informations insignifiantes au détriment d'affaires importantes, elle contribuera à rendre au parquet la mission de direction de l'enquête qui lui est confiée par la loi. La systématisation des signalements effectuée en direct par les enquêteurs lui permet d'exercer un contrôle sur la procédure dès sa phase d'élaboration.

- Le renforcement des contrôles induit par la loi du 15 juin 2000

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, en renforçant un certain nombre de garanties au cours de l'enquête judiciaire, a également introduit une innovation en matière de contrôle administratif sur les personnels chargés de fonctions de police judiciaire.

La garde à vue, moment clé de l'enquête judiciaire, qualifiée souvent d'« acte le plus dangereux » que peut réaliser un OPJ, outre les garanties dont elle est entourée quant aux personnes qui peuvent y être soumises, aux délais dans lesquels elle est enfermée et aux formalités qui l'accompagnent (notification des différents droits), fait l'objet d'un contrôle de plus en plus prégnant par le parquet : c'est ainsi que la loi impose désormais à l'OPJ d'aviser le magistrat du parquet « dès le début » de la garde

9. Direction des affaires criminelles et des grâces, le traitement en temps réel. Ces observations sont le produit des réflexions d'un groupe de travail sur le traitement en temps réel des procédures pénales.

à vue et non plus « dans les meilleurs délais » pour que celui-ci soit à même d'en contrôler le déroulement à tout moment¹⁰.

La loi fait par ailleurs obligation au procureur de se rendre une fois par trimestre au moins dans les locaux de garde à vue et de tenir un registre sur lequel doivent être mentionnés « le nombre et la fréquence » de ses visites.

La durée des enquêtes est également soumise à contrôle. Le nouvel article 75-1 du code de procédure pénale prévoit que le procureur de la République doit désormais, lorsqu'il est amené à confier une enquête préliminaire à un service de police judiciaire, fixer un délai pour son exécution ; délai qui peut le cas échéant être prorogé au vu des justifications fournies par les enquêteurs ; si ce non-respect des délais impartis n'est pas sanctionné par une nullité de procédure, il peut influencer sur les appréciations que les magistrats du parquet sont conduits à porter sur les officiers de police judiciaire dans le cadre notamment de leur notation.

51

De même, lorsque les services de police judiciaire conduisent des enquêtes judiciaires « d'initiative » (c'est-à-dire de leur propre initiative), ils doivent en aviser le parquet à l'issue d'un délai de six mois et lui rendre compte de leur état d'avancement.

Une participation de la justice aux enquêtes administratives sur l'activité des officiers et des agents de police judiciaire

Au détour d'un amendement défendu par un parlementaire au cours de la discussion de la loi du 15 juin 2000, une innovation de taille a été introduite dans le code de procédure pénale. Celui-ci prévoit désormais dans son article 15-2 que « les enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire associent l'Inspection générale des services judiciaires au service d'enquête compétent. Elles peuvent être ordonnées par le ministre de la Justice et sont alors dirigées par un magistrat ».

Cette disposition qui va moins loin que la proposition de loi initiale visant à créer une inspection générale de la police judiciaire placée sous l'autorité du ministre de la Justice constitue cependant une véritable innovation. En effet, non seulement elle autorise un service du

10. La présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue, en dehors d'une amélioration des droits de la défense, constitue à certains égards une autre forme de contrôle sur les conditions de déroulement de la garde à vue.

ministère de la Justice à participer aux enquêtes administratives d'un service du ministère de l'Intérieur ou de la Défense sur un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie agissant certes dans le cadre particulier d'opérations de police judiciaire, mais elle donne en outre la possibilité au ministre de la Justice d'ordonner des enquêtes administratives dirigées par les magistrats sur ces fonctionnaires et militaires.

Il est sans doute prématuré d'évaluer l'impact de cette nouvelle disposition dans la mesure où, à ce jour, seules deux enquêtes administratives conjointes ont été ordonnées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur le fondement de ce texte.

52 La longue liste des contrôles de la police que l'on vient d'énumérer est à la fois rassurante et inquiétante ; elle rassure sur l'encadrement du fonctionnement de cette institution, elle inquiète car elle peut donner l'impression d'un manque de professionnalisme d'un corps qui n'aurait aucune conscience de ses responsabilités. Tel n'est pas le sens de ce qui précède.

L'analyse des contrôles doit être en tout état de cause complétée par quelques éléments sur la démarche de réflexion sur la déontologie dans laquelle s'est engagée la police depuis plusieurs années.

DU CONTRÔLE À UNE VÉRITABLE DÉMARCHE DÉONTOLOGIQUE

Les limites du contrôle

Tout contrôle sur les personnes présente des limites tenant à la fois à ce qu'il ne peut tout embrasser et à ce qu'il intervient après que la faute a été commise.

S'agissant de l'effectivité des contrôles exercés par l'autorité judiciaire sur la police judiciaire, il convient d'être modeste. Ainsi que le relevait la commission Delmas Marty dans son rapport sur la mise en état des affaires pénales en 1990, « ce contrôle qui revêt un certain nombre de modalités concrètes est souvent plus théorique que réel ».

C'est également le constat fait par le comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation adoptée le 6 octobre 2000 sur « le rôle du ministère public dans le système de justice pénale »¹¹.

11. « La recommandation 2000 du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe », Marc Robert, *Revue de sciences criminelles*, janvier-mars 2002.

En tout état de cause, les relations qu'entretiennent magistrats et policiers dans leur travail quotidien ne peuvent être uniquement fondées sur le contrôle et partant sur des antagonismes forts entre des principes de justice d'un côté et d'efficacité de l'autre. Magistrats et policiers entretiennent au quotidien le plus souvent des relations de confiance (et non des relations de connivence) n'excluant d'ailleurs pas le contrôle ainsi que le décrit un ouvrage récent¹².

S'agissant du contrôle disciplinaire exercé par les instances administratives de contrôle, comme dans les autres corps de la fonction publique pratiquant l'autocontrôle, un certain nombre de comportements échappent au contrôle des inspections et demeurent encore difficiles à repérer.

C'est ainsi que la corruption des fonctionnaires de police, certes marginale parmi les fautes déontologiques (6 % des affaires traitées par l'IGPN en 2000), demeure un phénomène encore insuffisamment repéré et mal analysé en France. L'important travail auquel l'IHESI s'est livré récemment sur ce sujet montre le décalage existant sur la connaissance du phénomène en France et dans d'autres pays européens¹³.

53

Depuis plusieurs années se développent au sein de la police d'autres approches des droits et devoirs des policiers et de la faute.

Une démarche déontologique volontaire

La démarche de modernisation de la police s'est accompagnée de la création successive d'instances de déontologie : le Conseil supérieur de l'activité policière, créé en mars 1993, avait pour mission de donner des avis sur « le fonctionnement des services de la police nationale dans ses relations avec le public ». Le Haut Conseil de déontologie de la police nationale, qui lui a été substitué peu après, a entamé des thèmes de réflexion divers¹⁴.

Cette même démarche de modernisation se retrouve dans l'innovation qu'a constitué le code de déontologie de la police nationale. Dans le droit fil de la déclaration faite en 1979 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe considérant notamment que « le sys-

12. Christian Mouhanna, *Polices judiciaires et magistrats, une affaire de confiance*, « Perspectives sur la justice », Mission de recherche Droit et Justice, Paris, La Documentation française, 2001.

13. « Corruption dans la police ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 44, 2^e trim. 2001.

14. Il a notamment été amené à réfléchir sur l'appartenance de policiers à des sectes, le secret professionnel du policier.

tème 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 », la police s'est en effet dotée d'un code de déontologie en 1986. La démarche, unique en son genre puisque la police est, à notre connaissance, la seule profession dans la fonction publique à disposer d'un code de déontologie, mérite d'être soulignée à plusieurs égards.

54 Tout d'abord, la conception de ce code a fait partie intégrante de la modernisation de la police engagée dans les années quatre-vingt ainsi qu'en témoigne l'article de la loi relative à la modernisation de la police du 7 août 1985 prévoyant son élaboration. Il s'agissait de redonner du sens à l'éthique professionnelle en ancrant solidement la culture policière dans les principes de l'État républicain : l'affichage de la déclaration des droits de l'homme dans tous les commissariats de police et la publication d'un code de déontologie en constituaient les mesures phares.

Ensuite, s'il ne crée pas de dispositions contraignantes nouvelles, ce code édicte des valeurs et des principes, et définit les devoirs des policiers tant envers l'État qu'envers les citoyens établissant avec ces derniers une relation directe faisant de la police une « institution au service du public ». Les relations hiérarchiques sont par ailleurs décrites comme devant être empreintes de respect mutuel.

Enfin, l'élaboration d'un « guide pratique de la déontologie dans la police nationale » en 1998, fondé sur le code de déontologie réalisé sous l'égide du Haut Conseil de déontologie de la police nationale, de même que l'accent mis sur l'enseignement de la déontologie dans les écoles de police avec la participation active des inspections générales ont contribué à « l'appropriation » par les policiers de ce code et à leur professionnalisation.

Vers une déontologie de la sécurité

La police et la gendarmerie ne sont plus seules à assurer les missions de sécurité. La loi du 21 juillet 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que les entreprises de gardiennage et de transports de fonds, ainsi que les agences privées de recherche concourent à la sécurité générale. Tous disposent à des degrés divers de pouvoirs de contrainte. Ainsi la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne habilite des entreprises privées à procéder à des fouilles de bagage et à des palpations de sécurité.

La réflexion sur la déontologie et le besoin d'encadrer l'action de ces nouveaux acteurs de la sécurité dépassent en conséquence largement

l'institution policière. On passe ainsi d'une déontologie interne à l'institution policière à une « déontologie de la sécurité ».

Par ailleurs, la demande de transparence exprimée par les citoyens dans leurs rapports avec les différents intervenants en matière de sécurité est de plus en plus forte.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité, créée par la loi du 6 juin 2000 pour « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la république » et mettre en place « un socle commun de règles et pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de sécurité » tente de répondre à ces besoins.

Autorité administrative indépendante, son mode de saisine s'inspire de celui du Médiateur de la République. Par l'entremise d'un parlementaire, elle peut être saisie par toute personne victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie commis par des personnes exerçant une activité de sécurité, comme par le Premier ministre et les membres du parlement. Sans se substituer aux autorités administratives et judiciaires, elle dispose de larges pouvoirs d'enquête¹⁵, d'avis et de recommandations dont les destinataires sont tenus de lui rendre compte de la suite qui leur a été réservée. Au terme d'une année de fonctionnement, la Commission a fait l'objet d'une vingtaine de saisines, dont une par le Premier ministre¹⁶.

55

On peut regretter comme le fait le rapport de la Commission l'absence de saisines à ce jour concernant le comportement des services privés de sécurité qui ne permet pas encore à la Commission d'exercer la plénitude de ses compétences.

Contrôle et développement d'une culture déontologique sont on le voit indissociables. Ils sont indispensables pour réduire les dangers auxquels plus que d'autres sont exposés les policiers, et faire que l'institution policière soit véritablement au service du public.

15. Elle peut notamment demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle placés sous leur autorité aux fins d'enquête relevant de leurs attributions.

16. Le premier rapport de la Commission nationale de déontologie de la sécurité est publié à la Documentation française. L'avis demandé par le Premier ministre portait sur les manquements à la déontologie qu'était susceptible de contenir un rapport des renseignements généraux.

R É S U M É

Opérant dans un cadre institutionnel contraignant, les policiers dont le métier présente des risques et des tentations multiples peuvent à l'occasion de leurs actes voir leur responsabilité engagée sur un plan disciplinaire, pénal et quasi disciplinaire lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une enquête judiciaire. L'activité des services traditionnels de contrôle témoigne de cet encadrement. L'autorité judiciaire se voit par ailleurs investie de pouvoirs de contrôle accrus. Ces contrôles montrent cependant leurs limites, aussi, depuis quelques années, d'autres formes de contrôle ont-elles vu le jour. La création d'une autorité indépendante, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, en est un exemple. À une approche purement disciplinaire des droits et des devoirs se substitue progressivement une approche déontologique fondée sur une recherche de plus grand professionnalisme.

56

Cet article n'engage que son auteur.

LA FORMATION DES POLICIERS

LA POLICE NATIONALE, UNE INSTITUTION COMPLEXE MARQUÉE PAR LA CENTRALISATION 57

La France dispose traditionnellement de deux forces chargées d'assurer la sécurité de nos concitoyens : la police nationale, de statut civil, qui dépend du ministère de l'Intérieur, et la gendarmerie nationale, de statut militaire, rattachée au ministère de la Défense nationale. Fait nouveau et important, dans le gouvernement issu des élections législatives de juin 2002, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, dispose de l'emploi de la gendarmerie nationale.

De ces deux forces, la police nationale – qui est principalement urbaine, au contraire de la gendarmerie, implantée surtout dans les zones rurales – est la plus importante, tant du point de vue des effectifs (144 618 agents au 1^{er} janvier 2002) que du point de vue de la proportion de la délinquance qu'elle traite, à savoir approximativement 70 %.

La police nationale est une administration traditionnellement centralisée qui regroupe, sous l'égide de la Direction générale de la police nationale (DGPN), des directions spécialisées (police judiciaire, surveillance du territoire, sécurité publique, police aux frontières, renseignements généraux), des directions horizontales (inspection générale, administration de la police nationale, formation) et des services spécialisés n'ayant pas le statut de direction (service central des compagnies républicaines de sécurité (CRS), coopération technique internationale de police, protection des hautes personnalités). La préfecture de police, compétente à Paris, bénéficie d'une organisation spécifique.

La plupart des directions de la police nationale ont une implantation en province sous forme de services déconcentrés ou délocalisés, dont le

cadre est constitué soit par les départements, soit par des circonscriptions locales ou régionales de dimension variable suivant les directions. Celle qui a les effectifs les plus nombreux est la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) avec ses 462 circonscriptions de sécurité publique, comptant 462 commissariats, 107 commissariats subdivisionnaires, 498 bureaux de police et 355 points de contacts de police de proximité.

Il s'agit donc d'une organisation assez complexe et caractérisée traditionnellement par une forte spécificité de chacune de ces directions et de chacun de ces services.

Sur le plan des personnels, la police nationale comporte :

- trois corps de policiers : les commissaires, qui étaient 1 955 le 1^{er} janvier 2002 ; les officiers, au nombre de 15 445 ; enfin les gradés et gardiens de la paix, au nombre de 98 594 ;
- un corps de jeunes contractuels embauchés pour cinq ans, les adjoints de sécurité (ADS), qui sont les emplois-jeunes de la police nationale, au nombre de 15 564 ;
- plusieurs corps de personnels administratifs, techniques et scientifiques, comptant 13 060 agents, allant d'agents assurant les fonctions d'exécution jusqu'à ceux exerçant des fonctions d'attaché ou même d'ingénieur (en ce qui concerne la police technique et scientifique).

UNE INSTITUTION OÙ LA NÉCESSITÉ DE LA FORMATION NE S'EST IMPOSÉE QUE TARDIVEMENT

Pour des raisons à la fois historiques et tenant à la nature de l'activité policière, la culture de la formation n'a commencé que tardivement à se propager dans la police nationale. Celle-ci en effet a une tradition essentiellement réactive : le rôle du policier était d'intervenir après commission d'un crime ou d'un délit, pour arrêter l'auteur des faits, faire la preuve de sa culpabilité et le déférer ensuite à la justice.

De manière générale, d'ailleurs, la population fait appel à la police après la commission d'un délit ou, plus rarement, juste avant. Police-Secours, symbolisé par son numéro d'appel téléphonique (le 17), reste une des bases de l'activité policière, les raisons des appels n'étant pas nécessairement constituées par des délits mais pouvant provenir de bien d'autres causes (mort naturelle, suicide, querelle de ménage, incendie ou catastrophes diverses).

Contrairement à d'autres administrations, par exemple les Ponts et Chaussées, dont l'activité consiste par nature à planifier et calculer à l'avance (pour construire routes, ponts, etc.) et prédispose donc à la formation, la police nationale n'a réalisé que tardivement la nécessité d'une bonne formation initiale. Cette prise de conscience a d'abord concerné le sommet de la hiérarchie, c'est-à-dire les commissaires, puisque l'École nationale supérieure de la police (ENSP), qui assure leur formation initiale, a été créée en 1942 et constitue depuis longtemps déjà un établissement renommé, auquel on accède par un concours difficile.

Mais à la fin des années soixante-dix encore, les officiers de paix (chargés de l'ordre public, en uniforme) et les inspecteurs de police (chargés de l'activité judiciaire, en tenue civile), qui constituaient deux corps distincts, étaient formés en douze mois et les gardiens de la paix en cinq mois seulement. Il est vrai qu'aux yeux des gouvernants, et compte tenu du fait que notre pays a eu une histoire agitée, avec son lot de révolutions et d'émeutes, la priorité de l'action policière était plutôt le maintien de l'ordre. Dans cette optique, par ailleurs, la formation continue, sans être totalement inexistante, restait relativement limitée.

59

Le début des années quatre-vingt a marqué un tournant décisif avec la création, par Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur, d'une première direction de la formation, qui, sous l'égide de M. Erbes, a accompli une œuvre considérable : allongement des durées des formations initiales, lancement d'une véritable politique de formation continue, mise au point du recrutement et de la formation des formateurs. Pour des raisons diverses, cette direction n'a pu subsister en tant que telle.

Le lancement de la politique de police de proximité, à la suite du colloque de Villepinte, en octobre 1997, a accéléré la prise de conscience de la nécessité d'une politique ambitieuse de formation.

En effet, la police de proximité, par ses principes, même si elle ne s'oppose pas sur tous les points à la pratique policière classique, comporte des innovations importantes :

- alors que la police avait coutume d'avoir une intervention essentiellement réactive, la police de proximité doit désormais anticiper, prévenir l'événement ;

- alors que les services territoriaux, très centralisés, misaient beaucoup sur la mobilité de leurs unités d'intervention, la police de proximité veut territorialiser le policier, le faire travailler sur un quartier dont il doit bien connaître les caractéristiques ;

– alors que la police donnait de fait la priorité à ses services spécialisés, considérés traditionnellement comme les plus prestigieux, la police de proximité met à l'honneur la notion de polyvalence, le policier de proximité devant à la fois être capable de prévenir, dissuader, dialoguer, mais aussi de réprimer, tout en maîtrisant les technologies nouvelles (usage des banques de données numérisées, des techniques de communication radio également numérisées, etc.) ;

– alors que la police traditionnelle, sans être nécessairement fermée aux autres institutions – ne serait-ce que parce qu'elle a de tout temps travaillé en liaison avec les magistrats –, était relativement centrée sur sa propre activité, la police de proximité est par nature partenariale ; en effet, on a pris conscience du fait qu'il ne sera possible de faire diminuer 60 la petite et moyenne délinquance de masse, celle qui exaspère particulièrement nos concitoyens, que grâce à l'effort conjoint de nombreux acteurs de la vie sociale (élus, policiers, gendarmes, magistrats, personnels de l'Éducation nationale, pompiers, agents des réseaux de transport en commun, services d'urgence des hôpitaux, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux, associations diverses, etc.), qui concourent directement ou indirectement à la sécurité ;

– enfin, alors que la police traditionnelle visait avant tout à trouver et à confondre les délinquants, la police de proximité doit, sans renoncer à son rôle répressif, également veiller aux victimes et surtout dialoguer avec la population pour améliorer l'efficacité des services, faire fonctionner le partenariat à tous les niveaux et créer un sentiment de sécurité dans la population.

Il est donc apparu à l'évidence que la mise en œuvre de la police de proximité nécessitait une véritable révolution culturelle qui supposait un énorme effort de formation.

C'est pourquoi le ministre de l'Intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, a tout d'abord décidé d'organiser des Assises de la formation et de la recherche dans la police nationale qui se sont tenues au palais des sciences et de l'industrie de La Villette le 1^{er} février 1999, rassemblant, sous la présidence du Premier ministre, mille personnes, en majorité des policiers, mais non exclusivement. Ces assises avaient été précédées d'un long travail de réunions décentralisées auxquelles des milliers de policiers avaient participé.

En parallèle, était créée la Direction de la formation de la police nationale (DFPN), qui, immédiatement, élaborait un schéma directeur de

la formation de la police nationale portant sur les années 1999 à 2002, document d'orientation reposant sur trois axes :

- la formation comme instrument de la mise en œuvre de la police de proximité ;
- la formation comme facteur de modernisation et de valorisation des compétences ;
- la formation comme animation d'un réseau dynamique au bénéfice des services opérationnels.

UNE FORMATION INITIALE GÉNÉRALEMENT RECONNUE COMME DE BONNE QUALITÉ

Tous les personnels des corps de policiers *stricto sensu* ainsi que les personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale reçoivent une formation initiale les préparant à l'exercice de leurs futures missions.

61

Les scolarités des policiers reposent sur le principe de l'alternance entre des périodes en école de police et des phases pratiques sur le terrain, celles-ci représentant 35 à 40 % du total de la scolarité.

Les commissaires de police, recrutés soit par un concours externe nécessitant un diplôme sanctionnant le niveau du baccalauréat plus quatre années d'études supérieures, soit par un concours interne ouvert à tous les fonctionnaires de la police nationale ayant quatre ans de services effectifs, reçoivent une formation d'une durée de deux ans, qui s'effectue à l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, commune résidentielle de la banlieue nord de Lyon.

Les officiers de police, recrutés soit par un concours externe nécessitant un diplôme sanctionnant le niveau du baccalauréat plus deux années d'études supérieures, soit par un concours interne ouvert aux fonctionnaires de police ayant quatre ans de service effectif, reçoivent une formation d'une durée de dix-huit mois, qui se déroule à l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) de Cannes-Écluse, en Seine-et-Marne.

La scolarité des gardiens de la paix, recrutés sur concours sans condition de diplôme, mais titulaires pour la plupart d'entre eux du baccalauréat, se déroule pour une durée de douze mois dans les 14 écoles nationales de police (ENP) et 16 centres de formation de la police (CFP).

Les ADS, recrutés par contrat pour une durée de cinq ans, reçoivent une formation initiale en école de police d'une durée de douze semaines,

suivie d'un stage sur le terrain de deux semaines. On remarquera que, de toutes les administrations, c'est de loin la police nationale qui donne la formation initiale la plus longue et la plus complète à ses emplois-jeunes.

Les formations initiales des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale varient, quant à leur durée, de quatre à douze semaines et sont assurées par un organisme spécialisé situé à Gif-sur-Yvette, dans l'Essonne, l'Institut national de formation des personnels administratifs, techniques et scientifiques (INFPATS).

S'agissant des contenus pédagogiques, la police de proximité, sous ses aspects théoriques mais aussi pratiques, est largement présente dans la formation initiale des policiers.

62 Un accent tout particulier est mis sur la nécessité pour les policiers de travailler en association avec les partenaires de la police, qui sont d'ailleurs de plus en plus fréquemment appelés à intervenir dans l'enseignement donné dans les écoles de police.

L'enseignement est conçu de manière que le policier puisse acquérir une connaissance approfondie de son environnement social, économique et culturel, pour pouvoir engager un dialogue fructueux avec la population, dans le respect de la loi républicaine et des règles déontologiques.

Par ailleurs, un effort significatif est entrepris pour que les élèves, placés dans des situations se rapprochant le plus possible de la réalité, maîtrisent les outils et techniques de communication, gages d'un accueil personnalisé et de qualité du public et des victimes. Les techniques d'analyse et de résolution des conflits ainsi que la médiation sociale sont également enseignées, sous des formes adaptées, aux différents publics d'élèves.

L'élève policier, outre de solides connaissances judiciaires et administratives, doit maîtriser les technologies nouvelles : police technique et scientifique, traitement de l'information, consultation des fichiers. Une part conséquente de la formation porte aussi sur les gestes techniques et professionnels en intervention et la maîtrise du tir. La formation initiale est donc polyvalente.

La déontologie doit être le ciment institutionnel de la fonction policière. Aussi, dès le début de leur scolarité, les élèves bénéficient d'un enseignement spécifique qui est ensuite intégré transversalement dans tous les thèmes de la formation initiale.

Enfin, pour favoriser la responsabilisation de chacun dans l'exercice de ses missions, chaque élève policier, quel que soit son niveau hiéar-

chique, est sensibilisé aux méthodes de management, afin de développer, y compris chez les gardiens de la paix, une gestion des ressources humaines et un commandement participatif recherchant l'adhésion et la valorisation des acquis professionnels.

Cette formation initiale des policiers est constamment adaptée au regard de l'évolution de la législation (loi sur la présomption d'innocence, loi sur la sécurité quotidienne, évolution des textes sur la sécurité routière, etc.). L'accent est mis de plus en plus sur l'intervention dans les milieux difficiles, avec le concours de psychologues de la police nationale.

UNE FORMATION CONTINUE, DONT LES PROGRÈS, LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLICE DE PROXIMITÉ, SONT PLUS RÉCENTS

63

La police nationale étant par nature soumise en permanence à des contraintes opérationnelles fortes, la formation continue y est plus difficile à développer que la formation initiale, qui, par définition, bénéficie d'un public « captif » au cours de la scolarité dans les écoles de police.

Sur le plan organisationnel, la formation continue est conçue et le plus souvent mise en œuvre par la DFPN en étroite liaison avec toutes les directions opérationnelles appartenant à la DGP. Cependant, les directions opérationnelles dispensent aussi de leur côté des formations continues à leurs agents, le plus souvent sur leur site de travail.

Pour mener sa politique de formation continue, la DFPN s'appuie sur les structures spécifiques que sont ses 13 délégations régionales au recrutement et à la formation (DRRF), dont 10 en métropole et 3 en outre-mer, qui sont des structures légères d'animation et d'organisation.

Mais les écoles nationales de police, qu'il s'agisse de celle des commissaires (ENSP), de celle des officiers (ENSOP) ou des ENP et CFP qui forment les ADS et les gardiens de la paix, sont de plus en plus impliquées dans les actions de formation continue. Enfin les centres spécialisés que sont le Centre national de tir (CNT) de Paris-Montlignon, le Centre national de formation des unités canines (CNFUC) et le Centre national d'éducation physique et sportive (CNEPS), situés sur le site de l'ENSOP, concourent également au dispositif de formation continue.

Au total, plus de la moitié des actions – celles s'adressant aux agents de base – sont organisées sur les sites de travail. Un quart se déroule au niveau régional, sous l'égide des DRRF, à savoir celles destinées à l'enca-

drement intermédiaire ou consistant à former des formateurs occasionnels, dits personnes ressources.

Le dernier quart, les actions organisées à l'échelon national, comporte les formations les plus techniques, ou bien les formations de formateurs, ou encore les formations partenariales, notamment celles mises en œuvre par un organisme spécialement dédié à ce type d'action, le Centre national d'études et de formation (CNEF) situé à Gif-sur-Yvette.

64 Sur le plan budgétaire, l'effort consacré à la formation continue, voisin de plus de 12 millions d'euros, a augmenté de 50 % de 1998 à 2002, ce chiffre n'incluant pas la rémunération des formateurs. Ceux-ci sont le plus souvent mais non exclusivement des policiers cependant qu'un certain nombre de formations sont sous-traitées, notamment dans les domaines de l'informatique, de la bureautique, de la communication et du management.

Les priorités de la politique de la formation continue ont naturellement été liées à la mise en œuvre de la police de proximité dont les grandes lignes ont été exposées *supra*.

Le premier aspect de l'effort de formation continue a été constitué par des stages d'intégration à la police de proximité, c'est-à-dire des stages destinés à familiariser un grand nombre d'agents de tous les grades avec les principes de la police de proximité.

Le déroulement de ces stages a été synchronisé avec les trois phases d'application de la police de proximité (2000-2001-2002), chacune de ces phases visant un tiers de la population située dans les zones de sécurité publique. Ces stages, de courte durée, auront concerné près de 40 000 agents à la fin de 2002. Ils sont organisés sur site pour les gardiens de la paix et les ADS, au niveau régional pour les officiers et à l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or pour les commissaires.

Dans une deuxième phase, qui a commencé en 2002, des stages d'approfondissement, dits stages d'adaptation, sont proposés à une population plus restreinte, essentiellement celle des chefs de secteurs de police de proximité. Ils portent à la fois sur des sujets techniques (lutte contre l'économie souterraine, gestes techniques et professionnels en intervention dans les quartiers difficiles, etc.) et sur des thèmes transversaux (conduite de réunions, expression orale, résolution de problèmes, etc.).

En troisième lieu, un dispositif exceptionnel de formation a été mis au point pour préparer les gardiens et gradés à l'examen donnant accès

à la qualification d'officier de police judiciaire de l'article 16 du code de procédure pénale (OPJ 16).

En effet, depuis 1998, les gardiens et gradés peuvent devenir OPJ 16, compétence jusqu'alors réservée aux officiers de police et commissaires de police. Cette décision, prise par voie législative, a constitué un bouleversement important dans la pratique policière. Les OPJ pouvant, dans l'exercice de leurs prérogatives, prendre des décisions portant atteinte aux libertés individuelles (mise en garde à vue notamment), il était logique que cette accession à la qualification d'OPJ 16 fût conditionnée par le passage d'un examen exigeant. Les magistrats constituent une composante importante du jury de cet examen, l'un d'entre eux en assurant même la présidence.

Une formation particulièrement dense (66 jours étalés sur 9 mois) a donc été mise au point pour préparer gradés et gardiens au passage de cet examen. Elle intéresse un nombre croissant d'agents, avec un bon taux de succès à l'examen (entre 75 et 80 %). Déjà près de 3 000 gardiens et gradés sont devenus OPJ 16, chiffre qui dépassera sans doute 6 000 dans deux ans. Cette évolution, que souhaite accélérer Nicolas Sarkozy, est nécessaire.

65

Par ailleurs, la loi sur la sécurité quotidienne, promulguée le 16 novembre 2001, ayant prévu d'accorder aux ADS la qualité d'agent de police judiciaire adjoint de l'article 21-1 du code de procédure pénale (c'est-à-dire des compétences dans le « petit judiciaire », essentiellement en matière de circulation routière), les ADS en service ont reçu ou recevront une formation de deux semaines entre octobre 2001 et le milieu de l'année 2002.

Ces actions de formation continue destinées aux ADS s'ajoutent à beaucoup d'autres actions, tant de remise à niveau que de préparation aux concours, qui ont déjà permis, à la date du 1^{er} mars 2002, à 7 177 ADS de réussir un concours de la police nationale, cependant que plusieurs centaines ont réussi d'autres concours de la fonction publique, d'autres encore ayant trouvé un emploi dans le secteur de la sécurité au sens large (polices municipales, sécurités privées), avec d'autant plus de facilité que ce marché est en expansion.

Toutes ces actions de formation liées à la police de proximité, pour importantes qu'elles soient, sont loin d'être les seules. Doivent également être citées, sans que cette liste soit naturellement exhaustive :

- le plan exceptionnel de formation récemment mis en œuvre à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'euro : sensibilisation des policiers aux risques de délinquance liés à cet événement, formation à la lutte

contre le faux-monnayage, formation à l'escorte, toutes actions qui ont touché des dizaines de milliers d'agents, et qui ont notamment contribué au bon déroulement de cette réforme cruciale ;

- les entraînements aux activités physiques et au tir de l'ensemble des policiers des services opérationnels ;

- les formations à l'informatique, à l'utilisation des banques de données, à l'utilisation du nouveau système de transmission radio dit « Acropol » ;

- les formations à la pratique de la police technique et scientifique ;

- les formations linguistiques ;

- les formations obligatoires pour les membres des jurys de concours ;

66 - les formations continues au renseignement que les événements du 11 septembre 2001 ont conduit à réexaminer et à développer.

Il faut mentionner également la rénovation ou l'institution de formations conditionnant le franchissement de certains grades dans chacun des trois corps de policiers : préparations aux unités de valeur conditionnant l'accès des gardiens au grade de brigadier, avec un accent particulier mis sur la formation à l'encadrement ; formation des capitaines se destinant à devenir commandants et des commissaires principaux se destinant à devenir commissaires divisionnaires, ces formations étant axées sur le management et la gestion des ressources humaines.

S'y ajoutent des formations obligatoires pour les nouveaux chefs de services territoriaux. De surcroît, tous les chefs de services territoriaux auront, en deux ans, reçu une formation à l'analyse des besoins de formation : en effet la politique de formation n'est pas l'affaire de la seule DFPN, mais doit devenir l'impératif de toute la hiérarchie. Nicolas Sarkozy, dans ses premières déclarations, a particulièrement insisté sur cet objectif.

Enfin un effort de rattrapage est engagé envers des catégories d'agents jusqu'ici trop négligées en matière de formation continue, à savoir les personnels administratifs, scientifiques et techniques de la police nationale.

L'IMPORTANCE CROISSANTE DE LA DIMENSION INTERNATIONALE DANS LA FORMATION

L'activité policière est de plus en plus caractérisée par la prise en compte de la dimension internationale.

D'abord parce que la délinquance est de plus en plus internationale par sa nature et ses mécanismes de fonctionnement (trafics de drogues, d'armes, d'êtres humains, immigration clandestine, contrebandes diverses), sous l'emprise de mafias originaires de différents pays mais coopérant souvent entre elles et organisées transnationalement.

Ensuite parce que le terrorisme, lui aussi, a de plus en plus une dimension transnationale, réalité dont les événements du 11 septembre 2001 ont accéléré la prise de conscience.

Enfin parce que le développement du tourisme et des échanges économiques et financiers entraîne des risques dans tous les domaines (sécurité routière, délinquance visant les touristes qui sont des proies faciles, etc.). Rappelons que la France est la première destination touristique mondiale avec 100 millions de visiteurs par an.

Une des réponses à cette internationalisation de la délinquance est la coopération policière internationale, qui génère des besoins spécifiques de formation. La DFPN a donc développé son action internationale, à la fois pour s'inspirer des apports positifs des expériences étrangères et aussi pour diffuser son savoir-faire auprès des pays qui le souhaitent.

Il faut souligner que la demande de formation formulée par les pays extra-européens à l'égard de la France est considérable et en expansion croissante, ce qui atteste le fait que la formation policière en France est considérée comme de bon niveau sur le plan international. La façon dont de grands événements sportifs, tels que la coupe du monde de football de 1998 à Paris, ont été gérés par nos forces de sécurité constitue notamment une référence, y compris outre-Atlantique.

Le plus souvent, cette action de formation internationale est menée par la DFPN en coopération avec le service spécialisé, au sein de la DGPN, dans les relations internationales, dénommé le SCTIP.

C'est ainsi que des formateurs experts sont très régulièrement envoyés dans un grand nombre de pays étrangers, en particulier ceux d'Europe centrale, orientale et balte et des pays extra-européens. Environ trente missions de ce type ont lieu chaque année. Inversement, chaque année la DFPN reçoit un nombre important de délégations étrangères majoritairement issues de ces mêmes pays.

L'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ainsi que l'ENSOP de Cannes-Écluse accueillent, à chaque promotion, des auditeurs étrangers qui suivent la même scolarité que leurs collègues français. Les différentes écoles de police françaises organisent aussi tous les ans des échanges de formateurs et d'élèves sur différents thèmes pédagogiques. Ces échanges intéressent l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse, la République tchèque.

Des missions d'études sont régulièrement mises en place sur la formation policière à l'étranger, en priorité sur la police de proximité mais aussi sur d'autres sujets plus techniques tels que l'apprentissage des gestes et techniques professionnels en intervention et de l'emploi des armes. Dans les deux dernières années, ces missions ont concerné 68 l'Allemagne, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la République tchèque, le Royaume-Uni.

Enfin, la DFPN, plus précisément son Institut national de la formation de la police nationale, situé à Clermont-Ferrand, organise chaque année des stages linguistiques destinés à favoriser l'apprentissage des langues étrangères par les policiers français et celui du français (professionnel policier) par des stagiaires étrangers.

À ces actions de caractère bilatéral, il convient d'ajouter les actions de formation menées dans un cadre multilatéral, notamment celui du Collège européen de police (Cepol). Il s'agit d'une nouvelle organisation internationale créée en 2000 par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

Sa vocation est d'organiser des actions de formation communes aux policiers de rang supérieur et intermédiaire des pays de l'Union européenne. Les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne peuvent d'ores et déjà envoyer leurs policiers participer à la plupart de ces actions de formation. La France préside d'ailleurs le comité du Cepol chargé de s'occuper des relations avec ces pays candidats.

CONCLUSION

Un effort considérable a été opéré depuis plusieurs années en matière de formation des policiers, qui commence à porter ses fruits. À la fin de 2002, 40 000 policiers auront suivi un stage d'intégration à la police de proximité cependant que toutes les formations initiales ont été largement renouvelées. Signe le plus tangible de cet effort, le budget de la DFPN a augmenté de 47 % en quatre ans.

Pour autant, beaucoup reste à faire, notamment en matière de formation continue. Par nature, les services de police sont écartelés entre, d'une part, les contraintes opérationnelles, la pression de l'urgence, plus réelle dans ce métier que dans tout autre, et, d'autre part, les nécessités impératives de la formation. Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication offre désormais des possibilités nouvelles pour résoudre cette contradiction.

Mais rien ne peut remplacer la condition essentielle de cette véritable mutation culturelle qu'est la conversion de la police nationale à la pratique permanente de la formation continue. Cette condition, c'est une continuité sans relâche dans l'effort de formation, qui est encore un des meilleurs moyens de mettre la police nationale davantage encore au service de la population.

R É S U M É

La police nationale est une administration complexe, centralisée dans son organisation et dont les tâches sont particulièrement difficiles. Elle a récemment traversé une phase de transformation profonde, avec la mise en place de la police de proximité, visant à répondre à la montée de la petite et moyenne délinquance de masse. Dans cette optique, la formation initiale des policiers a été complètement réformée depuis 1999, cependant qu'un programme ambitieux de formation continue a été lancé. Les contraintes opérationnelles fortes qui pèsent sur la police nationale nécessitent cependant un effort de longue haleine pour ancrer la formation dans la culture policière.

POLICES D'EUROPE

IL EST PRATIQUEMENT ILLUSOIRE de vouloir dresser un état des lieux des forces de police des États de l'Union européenne. En effet, la notion même de police, comme celle de sécurité intérieure, ne revêt pas les mêmes significations dans les États membres. Les forces assurant la sécurité des populations et l'application des lois répressives sont des plus diverses. Leur organisation, leurs missions ont généralement été développées à l'issue d'un long processus influencé par la culture des peuples, évoluant au gré de l'histoire du pays, voire des crises traversées par la structure étatique ou gouvernementale. Cette structure de l'État conditionne elle-même la répartition des forces aux différents niveaux territoriaux. Le tableau présenté révèle dès lors des situations des plus dissemblables qu'il est difficile pour l'observateur de cerner.

71

Les questions sont multiples : à partir de quelles missions peut-on qualifier un service de force de police, quels sont les pouvoirs détenus permettant de donner cette qualité de « policier », doit-on systématiquement séparer les effectifs policiers et ceux appartenant à la même force mais accomplissant des tâches plus administratives, techniques ou scientifiques... ?

Dès lors, les choix faits ici, visant les grandes cohérences, peuvent sembler arbitraires.

Les missions de police sont dans l'ensemble traditionnelles : police administrative, maintien de l'ordre public et police générale. C'est ce qui est considéré dans le tableau des forces de police comme une compétence générale. Toutefois, certains services ont des compétences plus spécifiques ; la juxtaposition des services permet alors d'assurer la complémentarité de missions par ailleurs disparates.

<i>Pays</i>	<i>Population en millions</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Ratio Pol/Pop</i>	<i>Forces de police</i>
Allemagne	82	270 000	304	Police de protection des frontières (Bundesgrenzschutz - BGS) Office fédérale de la police criminelle (Bundeskriminalamt - BKA) Police des Länder (16)
Autriche	8	45 700	175	Police fédérale de la sécurité publique Gendarmerie
Belgique	10	41 600	240	Police fédérale (ancienne gendarmerie, police judiciaire, polices spéciales) Polices communales (589 corps de police)
Danemark	5,5	13 200	417	Service de police danois
Espagne	40	186 100	215	Police nationale Garde civile Polices autonomes (Pays basque, Catalogne, Navarre, Galice) Polices locales
Finlande	5	10 700	467	Police nationale
France	60,1	257 500	233	Police nationale Gendarmerie nationale Polices municipales
Grèce	10	39 000	256	Police hellénique - ELAS
Irlande	3,5	11 000	318	Police nationale (Garda Síochána)
Italie	57,6	423 600	136	Police d'État (polizia di stato) Corps des agents de prison (Corpo degli agenti di custodia) Corps des gardes forestiers (Corpo forestal dello stato) Corps des carabinieri (Arma dei carabinieri) Corps de la garde des Finances (Corpo della Guardia di Finanza) Polices municipales (Vigili urbani)
Luxembourg	0,4	1 570	229	Police grand-ducale
Pays-Bas	15,6	53 500	292	Corps national des services de police (KLPD) Maréchaussée royale Corps régionaux de police (25) Forces municipales (gardiens de ville)

<i>Effectifs</i>	<i>Compétence territoriale</i>	<i>Nature</i>	<i>Compétences</i>	<i>Ministère ou autorité de rattachement</i>
31 600	nationale	civile	garde frontières	ministère fédéral de l'Intérieur
2 400	nationale	civile	police criminelle	ministère fédéral de l'Intérieur
236 000	régionale	civile	sécurité publique, police criminelle	ministère de l'Intérieur de chacun des Länder
32 000	nationale	civile	générale	ministère fédéral de l'Intérieur
13 700	nationale	civile	générales zones rurales	ministère fédéral de l'Intérieur
19 600	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
22 000	locale - mixte	civile	sécurité publique	bourgmestres
13 200	nationale	civile	générale	ministère de la Justice
48 700	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
72 500	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur - ministère de la Défense
14 900	régionale	civile	sécurité publique	gouvernements autonomes
50 000	locale	civile	sécurité publique	maire
10 700	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
146 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
98 500	nationale	militaire	générale	ministère de l'Intérieur
13 000	locale	civile	administrative	maire
39 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Ordre public
11 000	nationale	civile	générale	ministère de la Justice
115 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
44 600	nationale	civile	spécifique	ministère de la Justice
10 000	nationale	civile	spécifique	ministère de l'Agriculture
114 000	nationale	militaire	générale	ministère de la Défense
65 000	nationale	militaire	judiciaire	ministère des Finances
75 000	locale	civile	administrative	maire
1 570	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur
3 000	nationale	civile	générale	ministère de la Justice
5 500	nationale	militaire	sécurité publique	ministère de la Défense
41 000	régionale	civile	sécurité publique	bourgmestre - ministère de l'Intérieur
4 000	locale	civile	administrative	maire

<i>Pays</i>	<i>Population en millions</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Ratio Pol/Pop</i>	<i>Forces de police</i>
Portugal	10	40 200	249	Police de sécurité publique (policia de segurança publica) Police judiciaire (Policia judicial) Service des étrangers et des frontières (servicio de estrangeiros e fronteiras -SEF) Garde nationale républicaine (Guarda nacional republicana)
Royaume-Uni	59,5	215 290	276	Brigade criminelle nationale (NCS) Service national de renseignement criminel (NCIS) Services centraux British Transport Police (police des transports) Direction de l'immigration et de la nationalité chargée de l'application de la loi Agents de la douane chargés de l'application de la loi Police métropolitaine de Londres (Scotland Yard) Polices de comtés et métropolitaines (43 forces - Angleterre et Pays de Galles) Royal Ulster Constabulary (RUC - Irlande du Nord) Polices de comtés et métropolitaines (8 forces - Écosse)
Suède	8,9	22 300	399	Police nationale
TOTAL Europe	376,1	1 631 260	231	
États-Unis	280	1 393 000	201	Services fédéraux (federal law enforcement agencies - plus de 60 agences) Police d'État (State police - 49 corps) Polices des comtés (3 086 sheriff's departments...) Polices des villes Autres services de police (680 sur campus universitaires...)

<i>Effectifs</i>	<i>Compétence territoriale</i>	<i>Nature</i>	<i>Compétences</i>	<i>Ministère ou autorité de rattachement</i>
21 000	nationale	civile	générale	ministère de l'Intérieur - ministerio da administacao interna
1 200	nationale	civile	judiciaire	ministère de la Justice
1 000	nationale	civile	garde frontières	ministère de l'Intérieur
17 000	nationale	militaire	sécurité publique rurale	ministère de l'Intérieur - ministère de la Défense
1 750	nationale	civile	judiciaire	ministère de l'Intérieur (Home office)
580	nationale	civile	judiciaire	ministère de l'Intérieur (Home office)
660	nationale	civile	administration	ministère de l'Intérieur (Home office)
2 500	nationale	civile	spécifique	ministère de l'Intérieur (Home office)
3 300	nationale	civile	spécifique	ministère de l'Intérieur (Home office)
4 000	nationale	civile	spécifique	ministère de l'Intérieur (Home office)
24 700	régionale	civile	générale	ministère de l'Intérieur (Home office)
150 800	régionale - mixte	civile	sécurité publique	ministère de l'Intérieur (Home office) - Autorité de police locale («Police authority»)
13 000	régionale	civile	sécurité publique	ministère de l'Intérieur (Home office) - Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord
14 000	régionale	civile	sécurité publique	ministère de l'Intérieur (Home office) - Secréariat d'État pour l'Écosse
22 300	nationale	civile	générale	ministère de la Justice (National Police Board)
170 000	nationale	civile ou militaire	judiciaire	divers : Justice, Trésor, Défense, Affaires étrangères, Intérieur...
78 500	régionale	civile	générale ou spécifique (autoroute)	gouverneur de l'État
224 500	locale	civile	générale ou spécifique (prisons)	autorité du comté
900 000	locale	civile	générale	maire
20 000	locale	civile	spécifique	autorité de l'université ou du collège...

Si d'une manière globale, les pouvoirs des « policiers » sont sensiblement identiques dans tous les pays de l'Union, leurs missions sont en général des plus diversifiées. Le contrôle institutionnel, comme d'ailleurs l'autorité de rattachement, est lui aussi des plus variés.

76 Quelques évolutions sensibles ont aussi été enregistrées ces dernières années. Il en est ainsi de l'émergence des forces locales dans les pays à force nationale exclusive et de la problématique des forces municipales. À l'inverse, la force de police de la ville capitale de l'État a souvent un caractère distinctif tant au niveau de son organisation que de son rattachement à la force nationale (Vienne, Helsinki, Paris...). Enfin, alors qu'à l'origine la sécurité était la plupart du temps assurée par des forces militaires, ce qui a entraîné ensuite la coexistence de deux forces civiles et militaires, la tendance est aujourd'hui à la « démilitarisation ». Les réformes visent à créer de nouvelles forces civiles issues de la fusion des anciens services.

Une tentative de comparaison entre les forces de l'Union européenne et celles des États-Unis d'Amérique est enfin proposée de manière synthétique. Encore une fois, la prudence doit être de mise dans l'analyse pouvant en découler.

En fait, tant au niveau européen qu'au-delà, une meilleure connaissance des institutions de chacun des pays et des forces chargées d'assurer la sécurité de leurs citoyens permettra toujours de renforcer celle-ci par la mise en commun des expériences, des pratiques, voire des moyens. Des institutions européennes comme la police européenne (Europol) ou le Collège européen de police (Cepol) permettront de mieux échanger encore pour mieux servir les populations vivant dans les États membres de l'Union européenne.

R É S U M É

Un état des lieux des forces de police des États de l'Union européenne, sous forme de tableau comparatif, comprenant une comparaison inédite entre les forces de l'Union européenne et celles des États-Unis d'Amérique.

Même si la notion de police comme celle de sécurité intérieure ne revêtent pas les mêmes significations dans les États membres, si les forces sont dissemblables, les missions différentes, une meilleure connaissance des institutions de chacun des pays et des forces chargées d'assurer la sécurité de leurs citoyens permettra toujours de renforcer celle-ci par la mise en commun des expériences, des pratiques, voire des moyens.

INTERPOL, EUROPOL

LES FRONTIÈRES NON SEULEMENT n'ont jamais constitué un véritable obstacle pour les malfaiteurs, mais ont, en réalité, facilité très souvent leur activité et favorisé leur impunité. Force est de reconnaître que si leur disparition, au moins en Europe, peut poser certains problèmes, ce n'est pas un événement d'une réelle actualité, puisqu'en termes d'efficacité elles ont disparu depuis longtemps. Frontière ou pas, la criminalité se développe, s'internationalise, se mondialise et la lutte exige une coopération policière et judiciaire exemplaire.

77

Les policiers, hommes de terrain pragmatiques, recherchent avant tout l'efficacité et, au nom du réalisme, ont tendance à privilégier, au moins dans un premier temps, les relations bilatérales.

Au fil des années, il est apparu que cette coopération policière, c'est-à-dire la lutte contre la criminalité internationale, par l'échange de renseignements, par la mise en commun de moyens, par l'analyse des situations, par la connaissance des phénomènes, devait être soutenue par des accords politiques.

Parallèlement, le développement économique et social de nos sociétés, la croissance des échanges, la décomposition de certains États, l'importance des menaces internationales ont fini par faire prendre conscience que la criminalité organisée était une véritable subversion, et qu'il fallait lui opposer, malgré les obstacles fort nombreux, une véritable stratégie.

Les obstacles, qu'ils soient politiques en raison des problèmes de souveraineté, qu'ils soient juridiques en raison de l'absence d'espace judiciaire commun, qu'ils soient techniques en raison de la diversité et parfois de la contradiction des procédures, justifiaient la mise en place

d'une véritable riposte. Celle-ci a d'abord été assurée dès le début du siècle dernier par ce qui allait devenir l'OIPC-Interpol, structure innovante mais aux actions nécessairement limitées, puis plus récemment, à l'échelon de l'Europe, par l'Office européen de police, Europol, qui a vocation à prendre très rapidement une dimension opérationnelle.

L'OIPC-INTERPOL

La Commission internationale de police criminelle (CIPC), puis, à sa suite, l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC) ont été des structures innovantes et, en tout cas, des précurseurs dans le domaine de la coopération policière internationale. L'essoufflement bien légitime qui a frappé l'organisation justifie aujourd'hui des changements importants et des adaptations majeures.

78

Interpol: un dispositif précurseur

La coopération policière, tout particulièrement en Europe, est apparue comme une nécessité dès 1880, lorsque certains pays, constatant que les malfaiteurs faisaient fi de l'existence des frontières et se livraient à une activité criminelle itinérante, ont décidé de mettre en place une centrale de renseignements, ayant pour but la recherche de l'information en matière criminelle, son analyse et sa diffusion.

Il était nécessaire de trouver une réponse à l'action des bandes opérant dans plusieurs pays. C'est pourquoi les réunions internationales se sont multipliées, d'abord en Europe, à l'initiative des Italiens confrontés aux crimes anarchistes, puis en Amérique (États-Unis, Brésil...) où les chefs de police organisaient des rencontres informelles pour prendre des contacts personnels avec leurs collègues étrangers.

Mais c'est finalement à Monaco, à l'instigation du prince, qu'a eu lieu, en 1914, le premier congrès de police judiciaire. Dès cette époque, la nécessité d'assurer la sécurité est apparue comme une fonction essentielle de l'État. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il était déjà suggéré à cette époque aux États d'accepter d'aliéner une partie de leur souveraineté nationale pour lutter contre le crime, suggestion qui est, aujourd'hui encore, d'une brûlante actualité.

Un fichier des malfaiteurs internationaux a été créé et, si la Commission internationale de police criminelle, l'ancêtre d'Interpol, n'a été installée à Vienne qu'en 1923, c'est uniquement à cause du déclenchement de la guerre et de ses conséquences.

Les turbulences internationales et la guerre 39-45 entraînent l'installation de la commission à Paris, où elle prit le nom d'Interpol en 1956.

Aujourd'hui Interpol est devenue la deuxième organisation internationale, après l'ONU, par le nombre de ses membres. Elle doit son succès initial à des instruments de coopération de très bon niveau, qui ont été modernisés au fil des ans :

- un réseau de communication exceptionnel avec une architecture à trois niveaux, allant du niveau central (le secrétariat général) à un niveau intermédiaire (les stations régionales) et le niveau local (les bureaux centraux nationaux représentant les services nationaux) ;

- des systèmes informatiques très développés dont un système de recherche automatique (ASF), et l'utilisation de techniques de pointe pour la documentation criminelle (ICIS) ;

- un service de notices de recherche et de diffusion, particulièrement adapté pour les fugitifs, pour les disparus, pour les cadavres, pour les objets volés, pour les *modus operandi*... ;

- un service de formation des personnels particulièrement performant, moteur de l'efficacité de l'organisation.

79

Un dispositif qui s'essouffle

L'OIPC-Interpol a été victime de son succès, des adhésions massives qui sont intervenues et a été confrontée à des difficultés ou à des handicaps souvent insurmontables :

- le nombre de pays membres (aujourd'hui 179) : ils n'ont pas tous la même volonté de coopérer ou le même besoin de coopération, mais disposent tous des mêmes droits et des mêmes devoirs ;

- les structures « familiales » qui correspondaient aux besoins de l'organisation dans les années cinquante ne sont plus adaptées aux nécessités d'une organisation moderne bénéficiant d'un pilotage adapté ;

- l'ambiguïté sur laquelle repose la procédure d'adhésion, puisque ce sont les États qui se portent candidats, alors que ce sont les services nationaux de police qui siègent, ce qui a parfois pour conséquence une réelle absence de motivation politique ;

- les difficultés financières, dues à un budget inadapté, insuffisant par rapport aux ambitions de l'organisation, hypothéquant tout projet sérieux, et au paiement aléatoire des contributions, prélevées le plus souvent non sur les budgets de l'État, mais sur ceux des services de police ;

- une reconnaissance parfois contestée ; en effet, malgré les efforts

de la France, et malgré l'accord de siège qui lie l'État français à l'organisation, certains pays membres parmi les plus importants contestent le caractère d'organisation intergouvernementale à Interpol, lui concédant seulement le statut d'association de services de police ;

- l'impossibilité de modifier les statuts, totalement inadaptés, en raison de la frilosité de certains qui craignent sans doute d'y perdre une partie de leur souveraineté ;

- une marge de manœuvre étroite puisque l'article 3 du statut dispose que « toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'organisation » – on voit à la lecture de cet article les limites de l'action, même si Interpol a fini par considérer que le terrorisme entrait dans ses missions ;

80

- une coopération devenue trop bureaucratique, largement contournée par les échanges bilatéraux ou multilatéraux.

Un dispositif qui doit s'adapter

L'essoufflement d'Interpol, la concurrence en matière de coopération policière ont incité les responsables, à la fin des années quatre-vingt-dix, à mener une réflexion et à élaborer un plan stratégique, afin de promouvoir de nouvelles actions.

Il s'agit d'abord, pour l'OIPC-Interpol, d'obtenir une véritable reconnaissance à l'échelon mondial et d'améliorer l'image de l'organisation.

Il s'agit aussi d'améliorer les performances, en diversifiant les activités et en ciblant certaines priorités : terrorisme, criminalité au détriment des enfants, trafic d'armes, trafic de drogue, trafic de véhicules volés, blanchiment de l'argent...

Il est important de développer massivement la régionalisation, en mettant en exergue le travail du bureau de liaison européen (BLE), qui doit être un élément moteur de l'organisation, un modèle, une sorte de laboratoire d'expérimentation, et en faisant monter en puissance l'action des bureaux régionaux ou sous-régionaux qui restent les parents pauvres, faute de moyens, faute de motivation. Pourtant la régionalisation constitue une chance et un besoin, en raison de l'évolution de la criminalité.

Il est souhaitable de développer ou de poursuivre certains projets essentiels qui constituent des priorités pour Interpol : infractions au préjudice des enfants, véhicules volés, rénovation des documents de recherche, analyse criminelle...

Il est impératif d'adapter le budget aux besoins de l'organisation, par référence aux budgets des autres organisations internationales.

Il est nécessaire de développer en priorité des relations sérieuses avec d'autres structures et d'imaginer des contacts intelligents avec Europol, en contractant, par convention, des accords de complémentarité.

L'Europe, qui peut être considérée comme un modèle en matière de coopération policière, le sera d'autant plus que l'Office européen de police (Europol) deviendra, à moyen terme, un véritable service opérationnel.

EUROPOL

Si les premiers pas de l'office européen ont été difficiles, la forte volonté des instances de la communauté a permis de lui donner un visage plus conforme à l'objectif souhaité. Il est probable qu'il deviendra rapidement un outil véritablement opérationnel.

81

Europol : des débuts laborieux

À la fin des années quatre-vingt, les États de la Communauté européenne font un constat alarmant : les diverses manifestations du crime organisé se développent dangereusement alors que les organes de répression sont incapables de lutter avec succès et de collaborer efficacement.

Pour tenter de remédier à cette situation, des propositions ont été faites. À l'occasion d'une réunion du groupe TREVI (il s'agit de rencontres des ministres de l'Intérieur qui à partir de 1975 ont pris l'habitude de réfléchir en commun sur des thèmes aussi divers que le terrorisme, la formation et les moyens dans la police, le crime organisé...), les Britanniques ont proposé en 1989 la création d'une unité centrale de renseignements sur les stupéfiants ; et, en 1991, le chancelier Kohl a lancé l'idée de la création d'un FBI européen (à supposer que le FBI puisse apparaître comme un modèle).

À partir de ces propositions, les ministres de l'Intérieur ont finalement préconisé la création d'une structure, chargée de l'échange de renseignements en la limitant strictement au trafic de drogue.

L'idée fut validée par le Conseil européen de Maastricht du mois de novembre 1991 qui décida de créer un Office européen de police (Europol), mais limita sa mission, au moins pour un premier temps, à

l'échange et à l'analyse des renseignements en matière de stupéfiants, et accessoirement au blanchiment de l'argent lié à la drogue et aux organisations criminelles impliquées dans ce type d'activité.

Il faut être conscient qu'à cette période l'ensemble des services nationaux de police était très réticent face à ce projet. Les travaux préparatoires ont été particulièrement laborieux, chacun s'efforçant de limiter la compétence de l'office européen à des activités (les stupéfiants) pour lesquelles la coopération internationale était déjà une réalité. Il s'agissait donc de ne pas porter atteinte aux formes de coopération existantes (bilatérales et multilatérales), d'imposer que les informations soient transmises dans le respect des législations nationales, et d'interdire de stocker des données à caractère personnel.

82 Il y avait aussi, sous-jacente, la crainte de voir la compétence de l'office élargie aux activités terroristes, de nombreux États étant confrontés à un terrorisme interne (donc de leur seule responsabilité).

La pression politique finit par l'emporter et l'Office européen de police put enfin voir le jour.

Une accélération salutaire

La création d'Europol a été concrétisée dans le traité sur l'Union, signé le 7 février 1992, à Maastricht, qui prévoyait d'améliorer la coopération entre les membres dans des domaines majeurs : le trafic de drogue, le terrorisme, le crime organisé. Après qu'une équipe de projet se fut chargée de préparer les futures structures, un embryon d'Europol s'est installé à La Haye en 1994 avec comme premier objectif de lutter contre le trafic de stupéfiants.

Europol obtint définitivement la personnalité juridique le 1^{er} octobre 1998, date d'entrée en vigueur de la convention liant les quinze États, et démarra effectivement le 1^{er} juillet 1999.

Le fonctionnement de l'office repose sur la règle du volontariat et de l'unanimité. L'objectif clair est de favoriser la coopération dans le domaine du terrorisme (prévention et lutte), en matière de crime organisé et tout particulièrement le trafic de drogue. Il est bien entendu qu'au moins deux États doivent être concernés pour que l'office intervienne.

Le mandat d'Europol a été très largement élargi, puisqu'il concerne aujourd'hui :

- le trafic de stupéfiants ;

- la traite des êtres humains ;
- le trafic de véhicules volés ;
- l’immigration clandestine ;
- le trafic de matière nucléaire ;
- le faux-monnayage ;
- le terrorisme ;
- le blanchiment de l’argent.

Le mandat est susceptible de concerner d’autres infractions et en particulier tout ce qui est en relation avec la criminalité informatique.

Les missions de l’office ont été précisées dans la convention du 1^{er} juillet 1999. Il apparaît comme un prestataire de service, un coordonnateur, un intermédiaire entre les services d’investigations :

- mission d’information, de renseignement, de collecte des données opérationnelles ;
- mission d’études et de recherche sur les phénomènes en Europe ;
- mission d’assistance et de conseil pour les États membres.

83

Dans l’immédiat, Europol n’est pas un service opérationnel. C’est pourquoi, outre l’équipe de direction composée de quatre membres, il ne dispose que d’experts dans le domaine criminel, de spécialistes informatiques et d’analystes.

Dans chaque État de l’Union, Europol est en relation avec une unité nationale, service central en relation avec l’ensemble des services nationaux compétents, qui regroupe l’ensemble des services concernés (police, douanes, gendarmerie, justice), et qui envoie des officiers de liaison à La Haye. Il s’agit donc pour l’instant de la superposition de bureaux nationaux encore beaucoup trop hermétiques. Mais plus les « clients » d’Europol seront satisfaits, plus l’échange d’information se développera.

L’étape suivante, c’est l’octroi de fonctions opérationnelles, de compétences d’exécution à l’office européen.

Europol : un fantastique espoir

Europol, qui n’a pas dix ans, peut espérer évoluer rapidement. Le traité d’Amsterdam a ouvert des pistes confirmées lors du conseil de Tempéré en 1999. Conformément à l’article 30 du traité, le Conseil européen doit envisager le futur opérationnel d’Europol, les maîtres mots allant devenir coordination et opération.

Europol disposera d'un droit d'initiative lui permettant d'inciter fortement les États membres à déclencher des enquêtes à partir d'analyses opérationnelles (on est donc très loin du seul échange de renseignement).

Europol aura la possibilité de participer à titre de renfort, d'expert, de conseil, d'appui, à l'action des équipes communes d'investigation communes, instituées par les États.

On perçoit tout l'intérêt de cette ouverture, avec :

- un apport majeur dans la connaissance des milieux criminels ;
- une véritable coordination sur le terrain ;
- la transmission de toutes les informations souhaitées ;
- une analyse fine des faits et des résultats.

84

Cette évolution vers l'activité opérationnelle imposera une meilleure collaboration entre les policiers et les magistrats, et un rapprochement entre Europol et Eurojust.

L'analyse criminelle opérationnelle aura des conséquences insoupçonnées. En imposant la création d'équipes multinationales, on créera de nouvelles habitudes de travail avec l'acceptation d'une coordination supranationale et le contrôle de magistrats européens spécialisés. Cela constituera un embryon de communautarisation et donc une étape vers la constitution d'un espace judiciaire européen thématique, avec en filigrane un abandon de souveraineté, dans l'esprit de l'article 30 du traité d'Amsterdam.

Cette évolution ne manquera pas de se produire pour certaines infractions (terrorisme...), qui entraîneront la désignation de magistrats à compétence supranationale.

Seul l'élargissement de l'Europe pourrait freiner cette évolution.

*

En raison du poids économique de la criminalité, la coopération policière internationale est devenue une nécessité absolue.

Le projet d'accord entre Europol et Interpol, s'il réussit à surmonter les arrière-pensées, à gommer les difficultés de procédure, à anéantir les pesanteurs bureaucratiques, peut, à travers l'échange d'informa-

tions opérationnelles stratégiques ou techniques, à travers la coordination des activités, grâce à des plans d'action concernant en particulier les nouvelles technologies, la formation des policiers, les échanges d'officiers de liaison, permettre de disposer d'une véritable force de frappe contre le crime. Chacun sait que les efforts déployés pour lutter contre le crime sous toutes ses formes ne sont jamais suffisants face à l'ingéniosité des criminels, à leur organisation, aux moyens dont ils disposent.

La coopération policière n'est pas un luxe, c'est une nécessité absolue et il s'agit aujourd'hui de convaincre ceux qui sont encore réticents (on le voit bien dans le domaine du terrorisme, du trafic de drogue, du blanchiment... où tous les prétextes sont évoqués pour ne pas s'engager). Pourtant, il y a urgence si l'on veut éviter que les organisations criminelles ne prennent en main les structures étatiques, et que ne se créent des États mafieux.

R É S U M É

La coopération policière internationale, stratégie indispensable pour lutter contre le crime organisé sous toutes ses formes, a naturellement généré des organisations internationales, qui ont obtenu des résultats non négligeables. La plus ancienne, l'OIPC-Interpol, installée en France, rassemble pratiquement tous les pays du monde. Elle doit impérativement s'adapter aux contraintes du monde moderne, d'autant qu'elle se voit aujourd'hui concurrencée par l'Office européen de police (Europol) qui, après des débuts difficiles dans les années quatre-vingt-dix, a élargi ses compétences et devrait à brefs délais devenir un service opérationnel indispensable, une sorte d'agence généraliste de lutte contre les organisations criminelles dont on ne soupçonne pas suffisamment le poids qu'elles représentent.

Interpol et Europol représentent un espoir à condition que les deux organisations soient capables de conjuguer leurs efforts contre le crime et évitent toute concurrence stérile.

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 rétabli¹. 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 police². 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*³.

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 juge⁴. »

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 contenu⁵. »

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 police⁶. » 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 magistrats⁷ ».

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)⁸. 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^e 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 ».

L'IMPOSSIBLE RÉFORME DE LA POLICE

DEUX LOIS DE PROGRAMME ONT, depuis 1985, été consacrées, à côté d'autres dispositions législatives d'objets plus spécifiques, à la modernisation de la police et à la sécurité.

97

La première, applicable sur la période 1986-1990, affirme dans l'introduction du rapport qui lui est annexé « qu'il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance et que la police nationale peut et doit être un modèle pour le service public ». Le même rapport, après avoir dressé un constat de la situation à l'époque, définit les conditions d'une efficacité retrouvée : formation des personnels, équipements des services, présence des fonctionnaires sur le terrain. Il propose trois objectifs : rendre la police plus opérationnelle, accroître l'efficacité des interventions et améliorer les conditions d'emploi de la police dans la région parisienne. Le rapport comporte également des phrases qui soulignent le caractère volontariste de la démarche : « Au sein des démocraties occidentales, la France connaît le taux de présence policière le plus élevé : près de 4 agents de la force publique pour 1 000 habitants. L'augmentation des effectifs n'est plus une réponse suffisante. En revanche, la valorisation de l'activité de 122 000 hommes et femmes de l'institution doit être considérée comme prioritaire. »

La seconde loi, votée dix ans plus tard, le 21 janvier 1995, comporte comme la précédente un rapport définissant les objectifs recherchés : clarifier et harmoniser les responsabilités en matière de sécurité, mettre en place les moyens juridiques permettant une meilleure efficacité des fonctionnaires et militaires chargés des missions de police et, enfin, poser les fondements d'une nouvelle organisation de la police nationale et de nouvelles conditions de travail pour les policiers.

Ces deux lois ont donc défini les objectifs et fixé les moyens finan-

Délinquance, effectifs et moyens financiers

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
population résidente (France métropolitaine)	41 828 673	45 684 227	50 772 227	53 880 009	56 708 831	58 620 363
délinquance (faits constatés)	500 000	540 000	1 200 000	2 650 000	3 500 000	3 771 000
nombre de policiers	77 125	77 232	92 669	111 610	127 220	148 161
nombre de gendarmes		61 118	60 307	76 470		94 665
<i>crédits de fonctionnement (police)</i>						
en francs courants		1 513 500 000	2 563 158 933	9 526 300 000	21 235 915 000	28 839 780 000
<i>en francs 2000</i>		12 545 619 500	14 074 305 701	20 424 387 200	25 239 040 975	28 839 780 000
<i>crédits de fonctionnement (gendarmerie)</i>						
en francs courants		936 000 000		7 511 407 000		20 904 300 000
<i>en francs 2000</i>		7 554 252 000		15 104 456 508		20 904 300 000

ciers, matériels, juridiques permettant de les atteindre. Les mesures ainsi décidées ont été mises en œuvre. Mais les résultats attendus sont loin d'être au rendez-vous si l'on en juge par l'évolution de la délinquance.

Ainsi, au cours de la période écoulée, la population résidente a augmenté de 40 %, la délinquance de 654 %, le nombre de fonctionnaires de police de 92 %, celui des gendarmes de 54 %. Dans le même temps, les crédits de fonctionnement des services ont crû de 129 % pour la police et de 173 % pour la gendarmerie.

Les efforts importants consentis par la collectivité nationale pour les forces de sécurité n'ont donc pas permis de contenir la progression de la délinquance même si le taux de cette progression a été plus modéré au cours de la dernière décennie après avoir atteint un pic de 3 919 008 en 1994 pour baisser ensuite jusqu'en 1997 et reprendre, dès 1998, une croissance et connaître un nouveau pic en 2001 avec 4 061 792 crimes et délits.

99

Cette constatation pose la question de savoir si les réformes ambitieuses des deux lois de programme de 1985 et 1995 ont été suffisantes ou mal orientées, ou si leur exécution a été mal conduite. Mais avant de procéder à l'examen de ces réformes, quelques observations préliminaires doivent être présentées :

LES CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ

1. Il est communément admis, à l'heure actuelle, que la responsabilité du maintien de la sécurité publique relève de l'État. D'autres solutions sont possibles et notamment d'en confier l'exercice à des autorités décentralisées avec, cependant, des services nationaux spécialisés pour assurer la défense de l'État, des institutions et la mission de police judiciaire.

2. Le maintien de l'ordre et de la sécurité est assuré par deux services d'État distincts dont la nature, les statuts et les conditions de fonctionnement sont différents.

La police nationale est un corps récent. Créée le 23 avril 1941 par un acte dit loi du gouvernement de Vichy, elle a tout juste soixante ans. Encore faut-il observer que, jusqu'en 1966, la police de la capitale relevant de la préfecture de police était un corps juridiquement municipal, distinct de la Sûreté nationale placée sous l'autorité directe du ministre

de l'Intérieur. L'étatisation de la police parisienne et sa fusion dans la police nationale ont été prononcées par la loi du 9 juillet 1966. Telle que nous la connaissons aujourd'hui, la police nationale n'a que trente-six ans d'âge.

De plus et contrairement à ce que son appellation pourrait donner à penser, les services rassemblés en son sein n'ont pas tous compétence pour exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire national. C'est le cas de la sécurité publique, service le plus nombreux, présente dans 462 circonscriptions qui comportent, il est vrai, plus de la moitié de la population. C'est le cas, aussi, de la police aux frontières, chargée, comme son nom l'indique, du contrôle de l'immigration.

100 L'organisation des directions et des services de la police nationale est fonction de leurs compétences. Cela explique leur diversité. À ce cloisonnement fonctionnel s'ajoute le fait que si la police préventive, l'ordre public et la sécurité publique relèvent des autorités administratives, l'exercice de la police judiciaire s'effectue, lui, sous la direction du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction.

Enfin, les corps de la police nationale sont des corps de fonctionnaires civils soumis aux dispositions du statut général des fonctionnaires et bénéficiant du libre exercice du droit syndical. L'article 2 de la loi du 28 septembre 1948 interdit, cependant, toute cessation concertée du travail et tout acte collectif d'indiscipline caractérisée. Les syndicats de policiers se rattachent non seulement aux confédérations syndicales nationales mais, pour l'essentiel, ils sont constitués d'organisations autonomes qui reflètent les intérêts des corps qui en sont membres et, aussi, les sympathies politiques de leurs adhérents, ce qui les rend plus ou moins proches des partis qui, en fonction de l'alternance, ont vocation à exercer le pouvoir. Ces affinités présentent un intérêt à la fois pour les formations politiques qui peuvent y trouver un électorat potentiel et un appui, tout relatif, pour l'exercice des responsabilités lorsqu'elles arrivent aux affaires. Réciproquement, les syndicats peuvent, à tour de rôle, espérer obtenir d'éventuels avantages pour leurs adhérents de la part de la majorité du moment.

La gendarmerie, corps militaire, offre, encore, des caractéristiques différentes de celles de la police nationale. Héritière de traditions, présente sur l'ensemble du territoire national depuis l'édit royal du 20 mars 1720, grâce à ses brigades (3 600 en 1999) installées, en principe, dans chaque canton, ayant servi successivement tous les régimes, ses membres sont soumis aux dispositions de la loi du 8 germinal an VI tou-

jours en vigueur, au décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie, au statut général des militaires du 13 juillet 1972 ainsi qu'au règlement général de discipline des armées. L'exercice du droit syndical leur est interdit. Placée sous l'autorité du ministre chargé des armées, elle est – pour la police administrative – mise à la disposition du ministre de l'Intérieur et, naturellement, elle relève de la justice pour la police judiciaire.

Troisième entité, *la police municipale*, qui intervient dans les communes où le conseil municipal a décidé de créer un corps, puisque l'article 97 du code de l'administration communale, devenu l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales, confie au maire le soin d'assurer, sur le territoire communal, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

101

Des spécificités de l'organisation qui vient d'être sommairement décrite résultent des problèmes dont les plus importants concernent la délimitation des zones territoriales d'exercice des compétences au sein de la police nationale, l'organisation des services, leurs rapports réciproques, les carrières des fonctionnaires, les conditions d'exercice de la police judiciaire, sans oublier, naturellement, les questions financières et matérielles nécessitées par le fonctionnement des services et de l'obligation d'assurer les missions compte tenu des moyens affectés par le budget de l'État ou celui des communes.

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics, depuis 1945, ont toujours porté la plus grande attention aux forces de sécurité publique et cela plus particulièrement depuis la fondation de la V^e République. Nombreuses ont été les réformes entreprises pour tenter de résoudre tel ou tel problème. Un des traits notables des cinquante dernières années, en la matière, tient au nombre de textes législatifs, réglementaires et de décisions consacrées à la police, qu'il s'agisse de son organisation, du recrutement de ses personnels, de leur carrière, de leur équipement, de son efficacité. Schématiquement, trois périodes peuvent être distinguées : de 1945 à 1966, cette période est consacrée à la consolidation de la police qui acquiert alors son visage d'aujourd'hui ; la période de 1966 à 1985 est celle des solutions empiriques apportées aux problèmes ; enfin, de 1985 à nos jours, celle de réformes plus ambitieuses. Cette évolution reflète les événements qui ont marqué la vie de la Nation. De 1941 1962, le pays a fait face aux difficultés de la guerre, de la reconstruction, de la décolonisation. La V^e République établie, la paix retrouvée mais la

guerre froide se poursuivant, l'État s'est trouvé confronté à la contestation interne en mai 1968 et à ses suites ; enfin, dans la dernière période, l'insécurité de droit commun grandissante et les actions terroristes ont imposé la mise en œuvre de réformes plus vastes.

LES RÉFORMES

Quels que soient leur nature, leurs objectifs ou les moyens mis en œuvre, une seule préoccupation sous-tend ces réformes : celle de la recherche d'une meilleure efficacité pour répondre au sentiment d'insécurité qui, progressivement, devient un enjeu politique. La création, au sein du gouvernement, du Conseil de sécurité intérieure, organe de décision en matière de sécurité publique, répond à cette évolution.

102 Les actions entreprises et renouvelées peuvent être rassemblées en cinq rubriques :

Les essais de réorganisation des structures et des corps de police

Corps jeune, la police n'a achevé sa constitution qu'en 1966, et même en 1971, si l'on considère la date de transfert des compétences du préfet de police aux préfets des départements issus de l'ancien département de la Seine. Cette départementalisation devait assurer la prise en considération des intérêts de sécurité des populations résidant dans les départements nouvellement créés contre la tendance prôtée au préfet de police de privilégier la sécurité et l'ordre public dans la capitale, siège du gouvernement, au détriment des collectivités suburbaines. Cet objectif a-t-il été atteint ? Il est difficile de l'affirmer si l'on en juge par la situation actuelle.

Les mêmes années 1970 ont vu la création de postes de préfets délégués pour la police auprès des préfets des départements importants et urbanisés. Ces nouvelles fonctions devaient permettre d'affecter des hauts fonctionnaires spécialisés dans les problèmes d'ordre public.

À l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, la volonté d'améliorer le fonctionnement des services et d'en accroître l'efficacité s'est traduite dans un décret du 20 février 1992 qui a fusionné dans une direction centrale de la police territoriale les anciennes directions des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières. Cette fusion devait assurer une gestion commune des personnels au plus près des besoins grâce à une appréciation d'ensemble et en évitant les demandes redondantes résultant de structures trop

cloisonnées. Parallèlement, des expériences ont été faites dans des départements de nomination d'un directeur départemental de la police territoriale ayant pouvoir d'affecter les personnels entre les services placés sous son autorité.

Cet essai de décloisonnement n'a guère duré. Publié au *Journal officiel* du 21 février 1992, le décret de création de la Direction centrale a été abrogé et remplacé le 31 août 1993 par un autre décret rétablissant les services dans les structures antérieures.

La Direction centrale de la police territoriale est devenue Direction centrale de la sécurité publique ; le service central des renseignements généraux et le service central de la police de l'air et des frontières sont réapparus comme services autonomes et ont été placés, comme autrefois, sous l'autorité directe du directeur général de la police nationale.

Un autre décret, du 16 janvier 1995, a rétabli le titre de Direction centrale pour le service central des renseignements généraux ; la police de l'air et des frontières est temporairement devenue Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins avant de retrouver, plus tard, l'appellation de police aux frontières.

103

Naturellement, les expériences conduites en province ont été abandonnées alors qu'elles avaient été généralisées le 1^{er} janvier 1993.

Il est difficile de déterminer de façon précise les causes de cet abandon rapide et la part de chacune. Elles sont, au moins, au nombre de trois. D'abord, il y a une réalité qui tient à la différence de nature des missions de chaque service dont les agents ont une culture professionnelle différente. Peut-être y a-t-il eu également des réticences de la part de fonctionnaires conjuguées à l'absence de volonté politique de persévérer dans une réforme dont les résultats n'apparaissaient pas avec évidence.

Dans les mêmes années 1992-1993, la Direction générale de la police nationale a entrepris l'élaboration d'un avant-projet de loi ambitieux portant organisation de la sécurité intérieure. Cet avant-projet comportait trois titres relatifs respectivement à l'organisation de la sécurité intérieure, aux compétences de la police et de la gendarmerie, à celles des polices municipales et des services privés de sécurité et aux garanties des citoyens. L'étendue des matières traitées a rendu impossible la bonne fin du projet. Mais cette tentative a eu le grand mérite de permettre une réflexion sur l'ensemble des sujets traités. Grâce à cela des lois reprendront, quelques années plus tard, sous des rédactions à peine différentes, les matières rassemblées dans l'avant-projet.

Cette recherche du décloisonnement des services et de la meilleure gestion des personnels, le chapitre 5 de la loi du 21 janvier 1995 d'orga-

nisation et de programmation relative à la sécurité, devait la poursuivre. Les décrets du 9 mai 1995 ont réduit en effet le nombre de corps de fonctionnaires des services actifs de la police nationale de cinq à trois en supprimant la distinction traditionnelle entre personnels en tenue et personnels en civil et en ne laissant subsister que le corps de conception et de direction (celui des commissaires), le corps de commandement et d'encadrement (regroupant les anciens corps des officiers de paix et d'inspecteur) et, enfin, le corps de maîtrise et d'application (ancien corps des gradés et gardiens).

Cette réforme statutaire supprime un facteur de cloisonnement dans la gestion des agents. Mais elle ne réussira sans doute pas, par sa seule vertu, à assurer une répartition des personnels conforme aux besoins réels des services. Il y faudra une volonté pérenne.

104

La recherche de la motivation des personnels

Cette motivation est une des raisons – ce n'est certes pas la seule – des nombreuses modifications statutaires des corps de police qui s'accompagnent d'une amélioration des carrières et d'échelonnements indiciaires. Les fonctionnaires en bénéficient mais est-ce suffisant pour les motiver plus, alors que d'autres corps de l'État connaissent les mêmes évolutions statutaires et que ces améliorations des carrières ont un caractère général ? Plus spécifiques sont les primes créées au cours de la période considérée pour compenser telle ou telle difficulté rencontrée dans l'exercice de la profession.

Les fonctionnaires de police ont également bénéficié des réductions de la durée hebdomadaire de travail et de la cinquième semaine de vacances, comme l'ensemble de la fonction publique. Ils ont, en outre, obtenu des mesures catégorielles prenant en compte le rythme de leur travail 7 jours sur 7 et 365 jours par an. Cet aspect particulier fera l'objet d'un examen. Encore faudrait-il démontrer que la réduction du temps de travail renforce la motivation dans l'exercice des fonctions et qu'elle n'a pas un résultat inverse.

Les deux lois de modernisation ont également eu pour objet d'améliorer les équipements de travail qui, en 1985, en avaient un réel besoin, qu'il s'agisse des bâtiments ou des autres moyens : véhicules, transmission, armement, tenue d'uniforme. Cette dernière opération est significative. Il s'agissait, dans l'esprit des responsables de l'époque, de substituer à une tenue ancienne, jugée peu fonctionnelle et peu seyante, un uniforme moderne dont la coupe, le tissu et les formes facilitent les gestes professionnels y compris dans les situations difficiles et qui serait

agréable à porter et robuste. Cette nouvelle tenue d'uniforme devait provoquer un sentiment de satisfaction.

Cette motivation des personnels, les ministres de l'Intérieur l'ont, depuis 1982, recherchée dans l'allongement et l'amélioration de la formation initiale. Dans les années 1948-1950, un gardien de la paix était formé en deux mois et il n'y avait pas de formation continue. En 1982, une charte de formation a été élaborée. La loi de modernisation de 1985 a souligné la nécessité de mieux former et l'effort accompli a été remarquable puisque la formation initiale est maintenant d'une année pour les gardiens de la paix et la formation continue est devenue une réalité.

Dans le même temps, la valorisation du métier a été recherchée par d'autres voies : tels l'affichage dans les commissariats de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'élaboration et la diffusion d'un code de déontologie rappelant, pour le plus grand bien de tous, agents et usagers de la police, les principes fondamentaux à respecter dans l'exercice difficile de la profession. Ce code, qui est remis à chaque élève des écoles de police, doit contribuer à la prise de conscience par les fonctionnaires de la police de leur participation à l'une des missions essentielles de l'État.

105

L'ensemble des actions qui viennent d'être rappelées s'est accompagné d'une amélioration constante du niveau de recrutement des gardiens. Les titulaires du baccalauréat, voire de diplôme de l'enseignement supérieur, ont progressivement remplacé et continuent de remplacer les possesseurs du certificat et du brevet.

L'élargissement et la diversification de l'activité contre la délinquance

Les gouvernements ont, depuis plus de dix ans, entrepris une action pour mobiliser et unir les services de l'État, des communes et les associations spécialisées dans la prévention de la délinquance par un travail de terrain coordonné. Commencée de façon pragmatique dès 1990, cette mobilisation a été, en quelque sorte, codifiée par une circulaire interministérielle du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de contrats locaux de sécurité. Après avoir affirmé que « la sécurité est l'un des domaines où l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et l'action publique est le plus fort » et que « face à cette situation le gouvernement a décidé de débloquent une véritable force de proximité » et après avoir noté que « la sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de police et de gendarmerie, d'autant que le sentiment d'insécurité ne résulte pas seulement du bon exercice [...] », l'instruction définit de façon précise les conditions d'élaboration des contrats, leur contenu et

les conditions de leur mise en œuvre, ainsi que les modalités de leur suivi au plan global et au plan national. Le 7 juin 1999, une nouvelle circulaire interministérielle dresse un premier bilan, à la fois critique et encourageant, de l'année d'application des précédentes instructions avant de déterminer les orientations et les actions prioritaires, de préconiser le développement de la concertation et de l'information et d'insister sur la nécessité de promouvoir les actions nouvelles tout en recherchant une adaptation des outils contractuels. Cette politique, persévérante et réaliste, paraît recevoir un accueil favorable de la part des élus locaux et des autres acteurs sociaux, puisque 220 contrats avaient été mis en œuvre et que 470 autres étaient en préparation lors de la publication de la circulaire du 7 juin 1999. Plus de 700 contrats signés étaient espérés.

106

Dans le même temps et pour mieux prévenir les actes d'incivilité et de délinquance, des programmes spécifiques ont été élaborés, soumis au Conseil de sécurité intérieure, et mis en œuvre concernant des formes d'insécurité jugées préoccupantes. À titre d'exemples, peuvent être mentionnés : en 1997, le plan sécurité dans les transports, le plan de lutte contre les violences scolaires ; en 1998, les projets territorialisés de lutte contre la délinquance des mineurs ; en 1999, l'amélioration de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des victimes, le programme de rénovation urbaine et de solidarité, le plan de lutte contre la drogue ; en 2000, le plan de prévention de la violence dans le sport.

Parallèlement la direction de la sécurité publique, au sein de la Direction générale de la police nationale, comme la gendarmerie, a cherché à rendre plus efficace le travail de ses fonctionnaires.

Cette réforme a pris plusieurs formes :

- d'abord, la réduction du nombre des missions non directement utiles pour la prévention de la délinquance (suppression des gardes statiques et leur remplacement par des patrouilles), substitution pour l'exécution des tâches administratives d'agents de bureau aux gardiens de la paix ; cette action a soulevé et soulève encore la question des charges qualifiées d'indues par les syndicats ;

- ensuite, l'affectation de compagnies de CRS et d'escadrons de gendarmes mobiles en renfort de sécurité dans des lieux jugés sensibles, y compris dans les transports en commun ;

- le renforcement des effectifs dans les 26 départements considérés comme très sensibles en matière de sécurité ;

- enfin, à la suite des conclusions du colloque de Villepinte, la mise en place progressive, la généralisation devant s'achever en 2002, de la

police de proximité avec notamment la pratique de l'ilotage; cette action dont l'objectif est de consacrer les policiers en tenue à la prévention de l'insécurité au plus près des habitants se traduit par des réorganisations qui nécessitent du temps. Ainsi, à la préfecture de police, elle a conduit à scinder l'ancienne direction de la sécurité publique en deux directions distinctes: celle de la police urbaine de proximité qui a accueilli la grande majorité des effectifs en tenue (9 300) et celle de l'ordre public et de la circulation dont les effectifs (4 400) sont limités, mais qui, en cas de besoin, peut compter sur l'appui temporaire de CRS et d'escadrons de gendarmes et, aussi, sur le concours des agents de la police de proximité.

Le but recherché est toujours le même: éviter que les missions d'ordre public ne soient prioritaires aux dépens de la sécurité publique.

La délimitation des territoires et des compétences de la police, de la gendarmerie et des polices municipales

La police

L'article 21 de la loi du 23 avril 1941 mentionne dans son deuxième alinéa: « Aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10 000 habitants à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'État à l'Intérieur et du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances. » Cette rédaction est loin d'être claire. Il est possible d'en déduire que toutes les polices municipales des communes de 10 000 habitants et plus sont étatisées. Mais cela n'a jamais été avalisé par les ministres successifs. Le texte ne précise d'ailleurs ni les modalités ni les conditions de l'étatisation.

Une première réponse, partielle, à ces questions a été apportée en 1974 par modification de l'article 114 du code de l'administration communale. Mais le débat entre les communes et l'État est demeuré ouvert, cela d'autant plus que l'évolution démographique, l'urbanisation et l'intervention, à partir de 1982, des lois de décentralisation ont modifié les termes du débat tandis que la progression constante de la délinquance a rendu plus sensible la question de l'insécurité.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation a apporté la réponse juridique au problème en modifiant l'article L 132-6 du code des communes applicable à l'époque. Il précise maintenant que « le régime de police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la

commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents, lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères ». Le décret du 19 septembre 1996 (inséré dans le code général des collectivités territoriales sous les articles R 2214-1 à R 2214-3) a précisé les conditions d'étatisation ou de désétatisation de la police.

La gendarmerie

108 Fort des dispositions qui viennent d'être rappelées, le gouvernement a, à la suite d'un rapport parlementaire, décidé en avril 1998 de fermer les commissariats de certaines circonscriptions de police pour en affecter les fonctionnaires dans des zones suburbaines prioritaires. Les circonscriptions en cause devaient être transférées en zone de compétence de la gendarmerie. Cette décision a donné lieu à une véritable fronde de la part des maires des communes susceptibles d'être touchées par cette réorganisation. Ce mécontentement a été alimenté par les syndicats de policiers craignant d'être obligés de quitter des postes paisibles pour rejoindre des zones difficiles. Ce mouvement de protestation s'est trouvé renforcé par les maires des cantons ruraux dont les brigades de gendarmerie devaient être supprimées pour permettre le redéploiement des effectifs présents dans ces unités vers des zones sensibles. Devant l'ampleur de la réaction, la mise en œuvre de la réorganisation a été différée.

Heureusement, la recherche d'une meilleure coordination entre la police et la gendarmerie ne se limitait pas aux aménagements territoriaux qui viennent d'être rappelés. Un décret du 19 septembre 1996 avait défini les modalités de la répartition des attributions et de l'organisation de la coopération entre les deux services. Le principe est que, dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police exerce seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publique. Il en va de même pour la gendarmerie dans les autres communes. Le décret confie aux préfets la mission d'assurer dans chaque département la coordination des actions des deux services ainsi que celle, en cas d'événement grave et urgent, de mettre en place les concours réciproques des deux forces. Le décret porte, enfin, création d'un conseil paritaire de l'équipement et de la logistique chargé de proposer les mesures de coordination et de rationalisation des recherches

sur les équipements et les matériels utilisables par les deux services ainsi que leur harmonisation.

La police municipale

Concernant la place de la police municipale dans le dispositif de sécurité publique, l'acte dit loi du 23 avril 1941 avait apporté deux précisions importantes. D'une part, il confirmait le maintien des situations existantes pour les communes de moins de 10 000 habitants. D'autre part, il conservait aux maires des communes dont la police était étatisée les pouvoirs qui leur étaient attribués par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Ces dispositions ont été maintenues après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation malgré une rédaction différente de l'article L 132-8 du code des communes (devenu l'article L 2214-4 du CGCT) qui confiait à l'État le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telle que définie au 2^e alinéa de l'article L 2212-2 du CGCT ainsi que le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

109

Le développement du nombre de polices municipales a conduit le législateur à définir dans la loi du 15 avril 1999 leurs compétences et l'articulation de leur service avec celui de la police et de la gendarmerie nationales. L'article L 2212-5 du CGCT dispose que les agents de police municipale exécutent, sur le territoire communal, sous l'autorité du maire, les compétences que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques, ainsi que l'exécution des arrêtés municipaux, la constatation par procès-verbal des contraventions à ces arrêtés ainsi que celles aux dispositions du code de la route. Mais surtout, l'article suivant du CGCT impose la signature d'une convention de coordination entre le maire et le préfet, après avis du procureur de la République, dès lors que le service de police municipale comporte au moins 5 emplois pour définir la nature et les lieux d'intervention des agents et leur coordination avec la police et la gendarmerie.

Le rappel qui vient d'être fait met en lumière les difficultés rencontrées pour assurer, dans une situation nationale toujours évolutive, la coordination de l'activité des services de sécurité et les contradictions existant entre la volonté de conserver aux services d'État cette compétence alors que, dans le même temps, la décentralisation s'affirme et que l'augmentation de la délinquance conduit les élus locaux à développer le nombre et l'activité des polices municipales.

Les rapports entre justice et police nationale

Les réformes intervenues dans l'organisation des services de sécurité publique, la croissance de la délinquance, la montée du sentiment d'insécurité ont nécessairement eu des effets sur les rapports entre la police et la justice. Il en va de même de toute modification de la politique pénale. Police et justice concourent toutes deux, sous des formes et selon des modalités différentes, à la sécurité des citoyens. Un désaccord entre leur action ne peut que compromettre l'effort commun et faciliter les accusations réciproques de responsabilité. Quatre constatations peuvent être faites :

- 110 – la première, qui n'est pas la moindre, est relative à l'association du parquet aux opérations qui ont un caractère d'administration, par exemple lors de l'établissement des plans départementaux de sécurité et de leur suivi ou lors de l'élaboration des contrats locaux de sécurité et de leur suivi, ou bien encore, lors de conclusion d'une convention de coordination entre maire et préfet ;
- la deuxième, plus classique, concerne la modification des structures de police judiciaire. Un décret du 9 mai 1995 a défini tant pour la police que pour la gendarmerie nationales les catégories de services actifs ou d'unités au sein desquels les officiers et agents de police judiciaire exercent, entre autres, leurs fonctions : sûretés départementales de sécurité publique, brigades de recherche de la gendarmerie départementale et brigades départementales de renseignements judiciaires ;
- la troisième concerne l'élargissement des possibilités de désignation d'officiers et d'agents de police judiciaire parmi les fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application de la police nationale, à la suite de la modification du code de procédure pénale par la loi du 18 novembre 1985 ;
- enfin, la quatrième constatation concerne le renforcement du contrôle judiciaire exercé sur les opérations des officiers de police judiciaire en application des dispositions de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence.

LES CAUSES D'UN ÉCHEC

Le rappel des actions intervenues pour réformer la police, moderniser ses équipements, améliorer son fonctionnement, motiver ses agents, rendre plus efficace son travail fait ressortir l'ampleur des mesures décidées ainsi que la continuité et la diversité de l'action des pouvoirs publics pour répondre à la demande de sécurité de l'opinion. Or, malgré l'ambition des deux lois de 1985 et de 1995 et en dépit des dispositions inter-

venues sur les points et dans les domaines ou les matières qui ont été examinés, la courbe de croissance de la délinquance ne s'est pas inversée.

Pour quelles raisons les réformes et les programmes de modernisation de la police nationale ont-ils eu aussi peu de résultats ? Ce n'est certainement pas parce qu'ils auraient comporté des erreurs de diagnostic ou des omissions importantes dans les actions décidées et mises en œuvre, car elles ont couvert les principaux domaines possibles. L'examen de la situation fait apparaître des causes de caractère général et d'autres plus spécifiques.

1. Les causes générales sont connues. Leur rappel suffit sans longs développements. Il s'agit :

- du caractère de plus en plus permissif de la société française notamment depuis 1968 et de la disparition d'un certain nombre de contraintes sociales ou morales communément admises auparavant ;

111

- de l'ouverture de plus en plus large des frontières nationales en raison, ce qui est heureux, de la disparition des antagonismes nationaux traditionnels et de celle des blocs idéologiques. La construction européenne multiplie la libre circulation des personnes et des biens et le libre établissement. Or, l'espace Schengen ne présente pas, ou pas encore, la même efficacité que la surveillance des frontières nationales autrefois. De plus, l'élargissement progressif de l'Union et l'admission de nouveaux États accentueront le phénomène ;

- la réussite économique de l'Europe occidentale, la paix dans laquelle elle vit depuis 1945, en dépit de la montée progressive du chômage depuis le premier choc pétrolier, attirent les habitants des pays du Sud et d'Orient ainsi que ceux des États ex-communistes. La crise yougoslave n'a fait qu'amplifier ce fait.

2. Les causes plus spécifiques méritent, elles, de plus longs développements. Elles sont diverses et parmi elles il faut signaler :

- la multiplicité des acteurs intervenant en matière de sécurité. Cette pluralité interdit toute réforme simple et immédiatement efficace car chaque partie a des préoccupations et poursuit des objectifs propres, qu'il s'agisse, à titre d'exemple, des élus locaux soucieux de leurs prérogatives et de leur territoire communal ou bien des syndicats de police dont l'objet est l'amélioration du sort de leurs adhérents et non la

recherche de l'efficacité du service public qui relève de la compétence de la hiérarchie ou du ministre, considéré comme un employeur, ou bien encore des services sociaux et des associations préoccupés par leur mission d'aide.

112 La justice elle-même est parfois perçue comme plus soucieuse de politique pénale et de contrôle de la police judiciaire. L'exemple de la loi du 5 juin 2000, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, est significatif. Certaines des dispositions de cette importante réforme ont été dénoncées, dès l'origine, par les syndicats de policiers comme susceptibles de contrarier l'efficacité des enquêtes. Quelques décisions, sans doute contestables, qui ont bénéficié d'une diffusion importante dans les médias, ont eu pour effet de provoquer des réactions et de donner naissance à des propositions de modification de la loi bien peu de temps après son adoption. Cet exemple pose la question de la cohérence de l'action des pouvoirs publics qui conduisent la politique de la nation. Certes la vie, en raison de sa diversité et de sa complexité, comporte des aspects divergents et donne naissance à des aspirations contradictoires bien souvent simultanées. Il appartient au gouvernement et au pouvoir législatif de choisir et d'élaborer un ensemble cohérent de dispositions pour le bien commun ;

– la structure de la fonction publique française peut aussi avoir des effets redoutables de contagion, même lorsque les statuts sont différents. Le statut civil des policiers les soumet aux dispositions du statut général des fonctionnaires. Leur statut spécial se limite à la seule interdiction de cessation concertée du travail ou d'actes collectifs d'indiscipline. Cette appartenance à la fonction publique civile permet aux policiers – comme aux autres corps – de bénéficier des mesures accordées à l'ensemble des fonctionnaires. Aussi, les syndicats de policiers peuvent-ils concentrer leurs revendications sur les spécificités de la profession : service continu tout au long de l'année, dangerosité et difficultés d'exercice du métier. Le monolithisme de la fonction publique et la règle non écrite mais réelle des « droits acquis » sont de puissants moyens d'action pour les syndicats.

Mais un des facteurs majeurs d'affaiblissement de l'efficacité de toutes les décisions prises depuis un demi-siècle pour réformer la police paraît résider dans la réduction du temps de travail.

La sécurité publique est une activité de main-d'œuvre. Elle exige deux éléments : des agents qualifiés, adaptés aux missions qui leur sont confiées et leur présence sur le terrain. C'est d'ailleurs l'objectif de la police de proximité.

Certes, l'emploi de moyens modernes de surveillance ou de protection est possible et utile mais, à la fin des fins, l'intervention humaine est toujours nécessaire. Un rapporteur devant l'Assemblée nationale du budget « sécurité » du ministère de l'Intérieur a excellemment écrit : « Parce que le budget de la police est à plus de 80 % un budget de rémunération, la gestion du personnel de la police devra être améliorée et les policiers devront être affectés là où l'on a besoin d'eux. » Il poursuivait : « Ainsi, les effectifs de la police et de son budget du personnel ont atteint un seuil qu'il n'est ni utile ni opportun de dépasser [...] »

Or, en 1948, un policier travaillait 48 heures par semaine pendant 48 semaines. Il produisait 2 304 heures travaillées. Les accords « Oudinot » intervenus à la suite de la crise du mois de mai 1968 ont consacré, du 1^{er} janvier 1969 au 1^{er} octobre 1976, une réduction du temps de travail hebdomadaire de 48 heures à 41 h 30. Puis, le 1^{er} janvier 1982, la durée hebdomadaire de travail dans la fonction publique a été fixée à 39 heures sur 47 semaines. La durée annuelle de travail s'est trouvée ramenée à 1 833 heures par agent, soit une réduction de plus de 20 %.

La réalité est en fait différente. Entre-temps, en effet, des négociations avaient eu lieu entre syndicats, ministère et préfecture de police pour compenser la pénibilité et les spécificités du travail policier. Les organisations syndicales avaient obtenu, de la sorte, des décisions compensant le travail de nuit, des dimanches, des jours fériés, des dépassements d'horaires en cas de nécessité de service et cela sous des formes diverses : jours de repos d'hiver, coefficients horaires, jours du ministre, etc. Ces compensations ont réduit d'autant la durée effective du travail qui doit être inférieure à 1 600 heures annuelles. Encore faut-il mentionner qu'à la préfecture de police de Paris, un gardien de la paix en cycle de roulement accomplissait, en 1985, 1 490 heures de travail par an. Peut-être en est-il de même dans les départements de la petite couronne issus de l'ancien département de la Seine.

Dans les faits, la durée de travail peut être également réduite par le mécanisme des cycles de roulement propres aux différents services.

De tout cela il résulte que, dans les services de police, les horaires légaux s'appliquent aux seuls fonctionnaires ayant un rythme hebdomadaire de travail conforme à celui des agents des autres administrations.

Toujours dans son rapport sur le projet de budget de la police, le même rapporteur devant l'Assemblée nationale notait que la gestion des horaires des policiers est très souple et que les horaires de travail des fonctionnaires des services actifs étaient mal contrôlés, ce qui est, malheureusement, exact.

Sans entrer dans la difficile recherche des horaires véritables, il suffit de faire le calcul des durées réglementaires de travail pour constater les effets des réductions intervenues depuis 1969. En 1950, 2 304 heures par agent et par an. La multiplication de ce chiffre par celui des effectifs budgétaires de policiers de l'époque, 77 125, donne un chiffre théorique de 177 696 000 heures travaillées par an. En 2000, 1 603 heures théoriques (la réalité étant inférieure) par an et par agent multipliées par le nombre budgétaire de fonctionnaires de police, soit, au 30 juin 2000, 132 587, donnent un résultat de 212 536 961 heures produites. Alors que le nombre de fonctionnaires a augmenté de 71,91 %, celui des heures produites n'a crû que de 19,60 %. Ce calcul ne représente pas la réalité. D'une part, les horaires pris en compte sont théoriques et non réels, d'autre part, les effectifs sont les effectifs budgétaires et non les effectifs réels qui sont, en général, inférieurs.

Au moment de la rédaction de cet article, l'application de la réduction du temps de travail n'est pas encore intervenue dans les services de police. Mais il est possible de penser, sans risquer de se tromper, que sa mise en œuvre aura pour effet, si les autres facteurs demeurent inchangés, de réduire une nouvelle fois le nombre d'heures annuelles travaillées. Il est impossible d'évaluer le volume et les effets de cette diminution en raison de la diversité des rythmes de travail et de l'ignorance des réductions horaires qui pourront être consenties à des personnels dont certains travaillent déjà moins de 35 heures par semaine ! Il est possible que le résultat de cette opération soit de ramener le volume global d'heures annuelles travaillées à un niveau comparable, voire inférieur à celui de 1950. Qu'en serait-il, dans cette hypothèse, de la police de proximité ? Présentée comme novatrice et devant assurer une meilleure sécurité, cette réforme se soldera-t-elle par un échec ? Les importants recrutements de policiers effectués depuis 1969 auront-ils servi, uniquement, à compenser les réductions successives du temps de travail, sans bénéfice aucun pour la sécurité de la population, alors que l'urbanisation génératrice de zones d'insécurité aurait nécessité le renforcement des effectifs des commissariats situés dans les quartiers sensibles ? De cet effort ne subsistera-t-il que l'augmentation de la charge financière par habitant de 274 à 491 F 2000 ?

Les conséquences des décisions relatives au temps de travail ne se limitent pas aux seuls effets qui ont été décrits. Elles génèrent aussi un phénomène de contagion. Malgré leur statut militaire, les gendarmes ont, comme il était prévisible, prêté attention aux « avantages » accordés aux policiers. À la suite d'un premier mouvement de mécontente-

ment en 1989, les ministres de la Défense avaient accordé une augmentation des temps de repos, une limitation des astreintes des brigades ainsi que d'autres contraintes. Les récentes manifestations ont eu le même résultat et la conquête, de fait, d'un « droit de manifester » au mépris des dispositions du statut militaire du corps et de celles du Règlement général de discipline.

Il est vraisemblable que les agents des polices municipales ne seront pas en reste et qu'ils seront « alignés » sur les fonctionnaires de la police nationale.

La création d'un ministère de la Sécurité ayant compétence ou autorité sur la police d'État et sur la gendarmerie ne risque-t-elle pas d'accélérer le phénomène de contagion par alignement progressif des deux corps sur la base des conditions les plus favorables ?

115

Les constatations qui précèdent sont tristement banales et largement connues. Leur rappel présente, cependant, le mérite de souligner que l'échec relatif des nombreuses actions entreprises pour réformer la police, améliorer son efficacité, coordonner son activité avec celle d'autres services ou administrations, mieux former et mieux affecter ses personnels, doit aussi être recherché dans l'application de mesures répondant à des préoccupations et à des objectifs différents. C'est le cas de la réduction du temps de travail. Le risque existe aussi pour des dispositions de politique pénale. Il est certes possible de soutenir que la politique pénale, si elle concourt à la sécurité, est dépourvue d'effet immédiat sur les réformes des services de police. C'est en partie vrai, à condition de ne pas négliger l'impact psychologique de dispositions mal perçues par les fonctionnaires de police et donc des répercussions qu'elles peuvent avoir sur leur motivation et aussi des conséquences directes que certaines mesures peuvent avoir sur les procédures ou les enquêtes des officiers de police judiciaire.

Une réforme de la police ? Pourquoi faire sinon pour améliorer la sécurité générale, au meilleur coût et dans le respect des principes d'une société démocratique ? S'il est nécessaire de fixer clairement les objectifs, il est indispensable de définir les mesures pour y parvenir, y consacrer les moyens humains, matériels et financiers dans une politique d'ensemble cohérente et d'en assurer la mise en œuvre avec une volonté continue. Une loi de programme d'équipement pendant une période limitée apportera une amélioration certaine, mais l'usure des matériels est permanente. Il est donc nécessaire de maintenir l'effort budgétaire.

Est-il possible de traiter à part des corps civils de policiers ? de leur imposer des horaires de travail plus contraignants que ceux généralement en vigueur ? d'exiger une motivation plus grande dans le travail ou un zèle particulier dans une société permissive et portée plus vers les loisirs que le travail ? N'est-ce pas chercher l'impossible ? Les récentes manifestations de mécontentement des militaires de la gendarmerie apportent, semble-t-il, une réponse claire. La police n'est-elle pas à l'image de la société dont elle est partie intégrante ?

R É S U M É

La police nationale résulte d'un acte dit loi du gouvernement de Vichy du 23 avril 1941 et sa constitution a été achevée par l'intégration de la police municipale parisienne en application de la loi du 9 juillet 1966. En dépit de cette jeunesse, la police a connu de nombreuses réformes. Des mesures de motivation des personnels, d'amélioration de leur formation, de valorisation du métier se sont succédé. Des dispositions tendant à l'élargissement et à la diversification de la lutte contre la délinquance ont été appliquées. Une meilleure délimitation des compétences territoriales de la police et de la gendarmerie a été envisagée ainsi qu'une coordination des actions des unités de la police nationale avec les polices municipales. Les rapports entre justice et police ont été précisés. Cependant, la délinquance a connu ces dernières années une lente mais constante augmentation. La réduction du temps de travail des personnels de police paraît bien contrarier des réformes alors que la France, par comparaison avec ses voisins, a le rapport entre le nombre de policiers et celui de la population le plus élevé. Cela démontre que pour atteindre les objectifs recherchés par des réformes, il faut une cohérence absolue entre toutes les mesures mises en œuvre sous peine de les rendre vaines.

CHRONIQUES

LE SANCTUAIRE VIDE : LA SÉPARATION DES POUVOIRS COMME SUPERSTITION JURIDIQUE ?

Le propos du présent article est quelque peu radical : il s'agit de savoir si la séparation des pouvoirs, dans ce qui a toujours constitué son noyau ultime, l'idée d'une nécessaire séparation entre l'exécutif et le législatif, n'est pas tout simplement une notion *vide de tout contenu*. Depuis la relecture de Montesquieu opérée par Eisenmann, on sait que l'auteur de l'*Esprit des lois* n'a jamais prétendu donner au principe de la séparation des pouvoirs la signification d'une stricte séparation des fonctions, dans laquelle chacun des organes de gouvernement n'interviendrait que dans sa seule sphère de compétence¹. Le cœur de l'analyse de la Constitution anglaise selon Montesquieu réside, on le sait, dans le veto royal, moyen ultime de protéger le pouvoir exécutif contre les empiètements du législateur. Or, le droit de veto étant unanimement compris à cette époque comme un pouvoir de faire la loi, il en résulte que le pouvoir exécu-

tif participe directement à l'exercice de la fonction législative². Bien plus, chez Montesquieu, cette participation est la clé de voûte du système tout entier, puisque c'est seulement comme législateur négatif que le monarque est à même de préserver l'intégrité de la prérogative royale.

Ainsi la relecture d'Eisenmann permettait de fonder la légitimité d'une analyse assouplie de la séparation des pouvoirs : dès lors que l'indépendance des organes ne suppose pas une stricte spécialisation des fonctions, il est possible de multiplier les exceptions sans pour autant remettre en cause le principe même de la séparation des pouvoirs, devenu sacro-saint pour toute la tradition juridique libérale. À dire le vrai, l'idée d'une séparation souple était ancienne : elle permettait, pour l'essentiel, de justifier le fonctionnement du régime parlementaire, en légitimant l'existence d'un cabinet étroitement associé à l'exercice de

119

* Carlos-Miguel Pimentel est professeur de droit public à l'université de Versailles-Saint Quentin.

1. Charles Eisenmann, « L'*Esprit des lois* et la séparation des pouvoirs », *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933.

2. Voir à ce sujet les analyses désormais classiques de Michel Troper, *La Séparation des pouvoirs et l'Histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1980.

la fonction législative comme à celle du pouvoir exécutif. Au XVIII^e siècle, Walpole avait déjà plaidé la cause d'une nécessaire souplesse dans la relation entre les pouvoirs publics, de façon à faire admettre les pratiques de corruption par lesquelles les ministres s'assuraient d'une majorité parlementaire stable³. Sous la monarchie de Juillet, Duvergier de Hauranne s'était lui aussi fait l'avocat d'une séparation souple des pouvoirs, afin de justifier l'existence d'un cabinet responsable, contre les partisans du pouvoir personnel qui protestaient contre la dépossession du roi par les ministres⁴. Aussi l'idée d'une séparation souple est-elle étroitement liée au développement du régime parlementaire, forme hybride de gouvernement qui cadrerait mal avec les théories antérieures de la monarchie mixte.

Il est quelque peu paradoxal de constater, en revanche, que les défenseurs

de la séparation stricte se recrutaient aux deux extrémités du spectre idéologique : il pouvait s'agir des partisans de l'omnipotence d'une assemblée unique, depuis les radicaux pennsylvaniens de 1776 jusqu'à la gauche française en 1848, pour lesquels l'objectif essentiel était de cantonner l'organe exécutif dans une position étroitement subordonnée. Mais la séparation stricte, depuis Royer-Collard jusqu'aux partisans du Second Empire, était également utilisée pour justifier la prépondérance du monarque, puis de l'empereur⁵. De façon révélatrice, le théoricien constitutionnel de Napoléon III, Granier de Cassagnac, voyait dans les institutions napoléoniennes une forme authentique de séparation des pouvoirs, dans laquelle l'empereur était à même de gouverner réellement, cependant que la chambre, cantonnée dans sa fonction législative, cesserait de prétendre renverser les ministres⁶. Le véri-

3. Sur les débats autour de l'influence de la Couronne, voir par exemple W. A. Speck, *Stability and Strife. England, 1714-1760*, p. 209-218 ; M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon, 1967, p. 72-75.

4. Voir à ce sujet Prosper Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, Just Tessier, 1838, dénonçant la séparation stricte : pour lui, toute spécialisation dans la fonction législative constitue « une idée fautive et incomplète des attributions de la chambre élective ; [...] cette chambre doit participer au gouvernement aussi bien qu'à la législation ». De là l'éloge du cabinet comme organe de liaison entre les pouvoirs publics : « un intermédiaire est nécessaire qui, participant à la fois des trois pouvoirs, emprunte à chacun une portion de sa vie propre » (p. 15).

5. Voir le discours de 1816 de Royer-Collard sur le renouvellement de la chambre par cinquièmes, dans Prosper de Barante, *La Vie de M. Royer-Collard. Ses discours, ses écrits*, 2^e éd., Paris, Didier, 1863, t. 1, p. 216 : « chez nous, le Gouvernement tout entier est dans la main du Roi ; le Roi gouverne indépendamment des Chambres ; leur concours, toujours utile, n'est cependant indispensable que si le Roi reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle ».

6. Voir à ce sujet Adolphe Granier de Cassagnac, *La Révision de la Constitution*, Paris, Plon, 1851, p. 37-38 : « quelle est la pensée des institutions napoléoniennes [...] ? C'est la division et l'indépendance des pouvoirs que Montesquieu appelle le principe même de la liberté ». Voir aussi p. 40-41 : « d'un côté, le gouvernement, occupé d'agir et non de parler, d'administrer et non de législater, peut consacrer tout son temps, toute sa pensée, toutes ses forces au bien public, au lieu de les user dans des agitations et des luttes misérables. De l'autre, le pouvoir législatif, n'ayant qu'à faire des lois, et non plus à faire ou défaire les ministres, se trouve enfin dans les conditions ordinaires de calme, de sagesse et de patriotisme que comporte un

table enjeu des débats autour de la séparation souple résidait donc dans l'existence d'un cabinet autonome ; pour le reste, les partisans de la séparation stricte pouvaient avoir des motivations politiques diamétralement opposées.

Mais quoi qu'il en soit de ces débats, il est révélateur de constater que les controverses portaient toujours sur les modalités d'aménagement de la séparation des pouvoirs, et nullement sur son principe même. Ce qu'on tentera d'établir ici, bien au-delà, c'est que le principe de séparation entre exécutif et législatif est en réalité *dénué de sens*, dans la mesure où, depuis le XVIII^e siècle, il n'a cessé de se vider de sa substance jusqu'à devenir une sorte de relique conceptuelle désormais vide de tout contenu. Les révolutionnaires anglais du XVII^e siècle, en inventant la séparation des pouvoirs, sont temporairement parvenus à opérer un tour de force conceptuel de premier ordre, en conciliant la toute-puissance du souverain, comme législateur, avec une limitation effective de son pouvoir, grâce à l'autonomie de l'exécutif. C'est à une telle conciliation d'objectifs absolument contradictoires que la notion de séparation des pouvoirs a dû son extraordinaire pouvoir de fascination : en affirmant à la fois la toute-puissance du souverain et sa limitation, l'idée fondait le plus grand mythe constitutionnel de notre modernité libérale.

Mais on tentera également de montrer que la notion de séparation des pouvoirs ainsi élaborée n'avait de cohérence que dans la mesure où elle recouvrait un contenu profondément différent de celui qu'elle a acquis depuis : ce que visaient

les révolutionnaires anglais des années 1640, à travers la notion d'exécutif, c'était essentiellement l'ensemble des cours ordinaires de justice qui, étant tenues d'appliquer la loi ancienne, permettaient d'assurer un minimum de stabilité juridique, et de garantir la permanence des libertés anglaises malgré la toute-puissance du Parlement. Au fur et à mesure que la notion d'exécutif prit une signification gouvernante, depuis Cromwell jusqu'à Montesquieu, le contenu même de la séparation des pouvoirs changea profondément de signification et se vida progressivement de sa substance : le sanctuaire de la séparation des pouvoirs demeurait formellement intact, puisqu'il était censé constituer le lieu même du mystère, de la conjonction entre la toute-puissance et la liberté. Mais cette conciliation des contraires perdit peu à peu tout contenu rationnel pour devenir une pure et simple superstition, vide de toute cohérence, dans la mesure où chacun des deux pouvoirs avait vu sa signification profondément modifiée par l'évolution des concepts juridiques. Dans un premier temps, Montesquieu avait forgé la notion nouvelle d'un pouvoir judiciaire, et avait ainsi achevé d'enlever à la notion d'exécutif toute signification juridictionnelle. Quelques décennies plus tard, l'idée nouvelle d'un pouvoir constituant venait à son tour bouleverser les conceptions antérieures sur le pouvoir législatif. Dans ce cadre nouveau, il était légitime de séparer le pouvoir judiciaire des pouvoirs politiques, ou de faire respecter une frontière infranchissable entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués ; mais

il n'y avait plus aucune raison, autre que politique, de prétendre maintenir une quelconque forme de séparation entre un législateur qui n'était plus souverain et un pouvoir exécutif désormais exclusivement gouvernant⁷.

LA CONJONCTION DE LA TOUTE-PUISSANCE ET DE LA LIBERTÉ

122 La première théorie de la séparation des pouvoirs fut inventée, pendant la première révolution anglaise, pour résister à la tyrannie du *Long Parliament*, entre 1645 et 1650. Pour la première fois, se trouvait énoncée la nécessité d'une indépendance mutuelle du législateur et de l'exécutif. Mais ce principe de séparation recouvrait un contenu profondément différent de sa signification contemporaine : il ne s'agissait nullement d'interdire au Parlement d'intervenir en matière gouvernante, mais de mettre le fonctionnement de la justice ordinaire à l'abri de tout empiètement parlementaire. Les radicaux *levellers*, persécutés par la majorité presbytérienne, entendaient proscrire toute intervention du législateur dans les procédures judiciaires intentées contre eux, de façon à bénéficier des garanties de la *common law*. Déjà, lors du procès de Strafford, en 1640-1641, s'était posée la question de l'étendue des pouvoirs du Parlement lorsqu'il jugeait un ministre : le Parlement, tout-puissant pour faire et défaire les lois, pouvait-il redéfinir la notion de haute trahison dans le cours même d'un

procès, et condamner un homme pour un crime dont il n'avait pas conscience au moment où il l'avait commis ? Fallait-il s'en tenir aux termes stricts du *statute* de 1352 sur la trahison, ou pouvait-on en faire une interprétation extensive, permettant de condamner en la personne de Strafford une tentative d'instaurer un gouvernement absolu⁸ ? C'est au cours des années 1640 que prirent corps les notions centrales de légalité et de non-rétroactivité des délits et des peines. De là l'idée que le législateur, tout-puissant pour l'avenir, ne saurait en aucun cas intervenir rétroactivement en modifiant la norme pénale pour le passé. Les procès ordinaires ne peuvent être tranchés que dans le respect de la loi ancienne, seule valable au moment des faits.

C'est en extrapolant à partir du principe de légalité des délits et des peines que les opposants *levellers* parvinrent à énoncer la première théorie de la séparation des pouvoirs. Si le Parlement est seul compétent pour édicter la loi nouvelle, l'application de la loi ancienne dans les procès, quant à elle, doit être confiée à des organes spécialisés, les cours ordinaires de justice : tenues par la *common law*, elles sont seules à pouvoir statuer dans les litiges ordinaires. Et c'est dans la mesure où ces cours se bornent à appliquer la loi qu'elles peuvent être qualifiées d'exécutif. La pétition rédigée par les *levellers* en janvier 1648 témoigne éloquemment de cette signification d'abord exclusivement judiciaire de la séparation des pouvoirs : « nulle affaire particulière, qu'elle soit criminelle ou

7. Sur l'évolution de la théorie des pouvoirs, on se permettra de renvoyer à notre thèse, *L'Origine des trois pouvoirs et la Théorie des régimes politiques*, thèse dactylographiée, Paris II, 2000.

8. À ce sujet, voir Conrad Russel, « The theory of treason in the trial of Strafford », *English Historical Review*, n° 314, vol. LXXX, 1965.

autre, qui relève de la compétence des cours ordinaires de justice, ne peut être tranchée par cette Chambre, ou par aucune de ses commissions ; ni par personne d'autre que par ces cours dont le devoir est d'exécuter les lois que pourra édicter cette honorable Chambre⁹ ». Dans le même esprit, Lilburne déclare : « il est déshonorant, et fort en dessous de la dignité des législateurs de s'abaisser à être les exécuteurs de la loi (*executors of law*), et il est injuste et parfaitement irrationnel qu'il en aille ainsi, car s'ils commettent une injustice manifeste à mon encontre, je me trouve privé de tout recours, et ne puis faire appel devant aucune cour, si ce n'est devant [les législateurs] eux-mêmes¹⁰ ».

Pour comprendre pleinement la logique conceptuelle des inventeurs de la première théorie de la séparation des pouvoirs, il faut en réalité replacer leur pensée dans le contexte de ses origines médiévales : jusqu'aux guerres de religion, en effet, tout pouvoir politique est défini comme l'exercice d'une fonction de justice. La loi nouvelle elle-même n'est conçue que comme une solution jurisprudentielle nouvelle, qui permet de pallier les insuffisances du droit existant. Pour Charondas, par exemple, « la Justice est la première marque de souveraineté : car d'icelle dépend la puis-

sance de faire Loix et les casser pour le bien et salut de la République¹¹ ». La loi est en quelque sorte de la justice révélée : « la loy est l'œuvre de la Iustice, et par les loix saintement ordonnées Iustice se fait cognoistre¹² ». À cet égard, la doctrine anglaise va plus loin encore que les juristes français : non seulement la loi est un acte de justice, mais elle constitue un véritable jugement, rendu en Parlement¹³. C'est parce qu'il est le juge suprême que le Parlement possède le pouvoir de faire les lois, qui ne sont qu'une catégorie particulière de jugement en dernier ressort.

Aussi, dans le cadre de la pensée médiévale, il n'existe aucune distinction entre les pouvoirs ; l'opposition essentielle passe entre une fonction de justice supérieure, qui statue en équité et n'est pas tenue par le droit, et une fonction de justice ordinaire qui, au contraire, doit statuer dans le respect de la loi. Vers la fin du Moyen Âge, ces deux manières de juger prennent de plus en plus souvent le nom de « puissance absolue » et de « puissance ordonnée », dont la dualité permet de décrire l'ensemble des fonctions exercées par le pouvoir politique. Voilà pourquoi la loi nouvelle n'est qu'une portion de la fonction de justice : au même titre que l'équité, la dérogation, la grâce ou le changement de jurispriu-

123

9. Cité par W. B. Gwyn, « The meaning of the separation of powers », *Tulane Studies in Political Science*, vol. IX, New Orleans, Tulane University, 1965, p. 43.

10. John Lilburne, *A Defiance to Tyrants*, Londres, 2^e éd., 1648, cité par W. B. Gwyn, *ibid.*, p. 41.

11. Charondas le Caron, *Pandectes, ou digestes de droit français*, Paris, 1637, p. 3, cité par William F. Church, *Constitutional Thought in Sixteenth Century France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1941, p. 196.

12. Charondas le Caron, *Panégyrique ou Oraison de louange, au roy Charles VIII*, Paris, 1566, cité par W. F. Church, *ibid.*, p. 200.

13. Voir à ce sujet S. B. Chrimes, *Constitutional Ideas in the Fifteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936, p. 353 ; Charles H. Mac Ilwain, *The High Court of Parliament and its Supremacy*, New Haven, Yale University Press, 1910, p. 131.

dence, elle relève de la fonction de justice souveraine, qui transcende l'état du droit existant. Aussi, en termes organiques, la frontière ne passe pas entre les organes législatifs et les autres, mais entre les cours supérieures de justice et les tribunaux ordinaires, couramment qualifiés d'« exécutifs », dans la mesure où ils se bornent à appliquer la loi. Dès 1388, les *Parliament Rolls* déclarent que « courtes et places ne sont que exécuteurs d'anciens leys et custumes du roialme et ordinances et establishments de parlement¹⁴ ». La conception du XVI^e siècle français est exactement la même : pour Charondas, « garder et exécuter les lois » relève de « la science et [de] la puissance des juges »¹⁵. Pour Lalouette, les juges sont « les vrais exécuteurs des lois¹⁶ ». En 1732, le Parlement de Paris ne disait pas autre chose lorsqu'il déclarait : « c'est au souverain à donner des lois, c'est aux magistrats à les faire exécuter avec toute l'autorité dont il les a rendus dépositaires à cet effet ». De même encore en 1753, cinq ans après la parution de l'*Esprit des lois*, le Parlement déclare au roi que « l'exé-

cution des lois » est « l'activité indispensable et continuelle de votre Parlement, qui en est le dépositaire et le ministre essentiel »¹⁷.

Aussi, lorsque Lilburne et ses compagnons *levellers* élaborent la doctrine de la séparation des pouvoirs pour faire pièce aux empiètements du Parlement, ils ne font que réactualiser et systématiser, sous une forme nouvelle, la vieille distinction entre puissance absolue et puissance ordonnée léguée par la pensée médiévale. Le pouvoir législatif n'est souverain que dans la mesure où la Haute Cour de Parlement se définit toujours comme la plus haute juridiction du royaume (on retrouve des vestiges d'une telle conception jusque chez Blackstone¹⁸). De son côté, le pouvoir d'application des lois reste pensé à partir des cours ordinaires de justice. La pierre de touche de la construction des *levellers* est le principe de non-rétroactivité, qui leur permet d'aller au-delà d'une simple *distinction* entre justice ordinaire et justice souveraine, et d'affirmer leur nécessaire *séparation* : en aucun cas la Haute Cour de Parlement ne saurait intervenir dans

14. *Rot. Parl.* III, 236, cité par S. B. Chrimes, *op. cit.*, p. 71.

15. Charondas le Caron, *op. cit.*, p. 6, cité par Marie-France Renoux-Zagame, « Royaume de la loi : équité et rigueur du droit selon la doctrine des parlements de la monarchie », *Justices*, n° 9, *Justice et Équité*, Paris, Dalloz, janvier-mars 1998, p. 23.

16. Lalouette, *Des affaires d'Etat...*, Metz, 1597, p. 96, cité par Marie-France Renoux-Zagame, « Du juge-prêtre au roi-idole. Droit divin et constitution de l'État dans la pensée juridique française à l'aube des temps modernes », in Jean-Louis Thireau (dir.), *Le Droit entre laïcisation et néo-sacralisation*, Paris, PUF, 1997, p. 163.

17. Jules Flammarion, *Remontrances du Parlement de Paris au XVIII^e siècle*, in *Documents inédits de l'histoire de France*, Paris, Imprimerie nationale, 3 vol., 1888-1898, t. 1, p. 281-283 et 515.

18. « Toutes les plaintes et doléances, actions et voies de recours qui transcendent le cours ordinaire des lois sont de la compétence de ce tribunal extraordinaire. Il peut régler ou modifier la succession au trône... Il peut altérer la religion du pays... Il peut modifier et renouveler la constitution même du royaume et des Parlements eux-mêmes... Il peut, en un mot, faire tout ce qui n'est pas impossible par nature », William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, vol. I, *Of the Rights of Persons*, fac-similé de l'édition de 1765-1769, Chicago et Londres, University of Chicago Press, 1979, p. 156.

le règlement des procès ordinaires, qui doivent rester le monopole des tribunaux de *common law*. Monopole contre monopole : la vieille théorie médiévale de la hiérarchie des cours s'est adaptée pour faire pièce à la doctrine nouvelle de la souveraineté législative, inventée par Bodin. En redéfinissant les contours de la souveraineté, Bodin n'avait pas seulement substitué le pouvoir de faire la loi à la vieille idée de souveraineté justicière : il avait affirmé la nécessité d'un pouvoir à la fois infini et indivisible, tout entier concentré entre les mains du Prince. Dans un tel cadre, il n'existe plus aucun ordre juridique stable, puisque toute norme de droit peut sans cesse être remise en cause par la volonté toute-puissante du souverain. Les Grecs avaient constamment réaffirmé l'exigence d'un gouvernement des lois, et non des hommes ; mais si l'on pose l'idée d'un pouvoir législatif, ce n'est plus à la loi que je devrai obéissance, mais au pouvoir de faire la loi, c'est-à-dire au Prince même, dont je dois accepter par avance tout commandement. L'ordre juridique, en réalité, s'est personnifié en se réduisant tout entier à la volonté d'un homme¹⁹.

Voilà pourquoi le principe de non-rétroactivité revêt une importance aussi cruciale dans la première théorie de la séparation des pouvoirs : c'est lui qui, en délimitant l'espace propre des cours ordinaires de justice, permet de *donner corps* à l'application de la loi, qui à son tour deviendra un monopole distinct de celui du législateur. La nécessité *logique* du principe de légalité en matière pénale

suscitera dès lors une traduction *organique*, en donnant naissance à l'idée nouvelle d'un *pouvoir* exécutif au sens plein du terme. Notion éminemment paradoxale : le souverain est tout-puissant, mais il n'est pas *seul*. À côté du souverain, il faut désormais un *non-souverain*, qui ne fera qu'appliquer les décisions du premier, mais dont le monopole distinct est tout aussi impérieusement nécessaire à l'exercice du pouvoir politique. Le souverain est la personnification de la loi nouvelle ; l'exécutif sera la personnification de la loi ancienne. Dès cet instant, il devient seul garant des libertés anglaises et de *l'Ancienne Constitution* : face à l'arbitraire constitutif du pouvoir du législateur, les cours de *common law* deviennent, par vocation, les gardiennes des droits immémoriaux des sujets d'Angleterre. Aussi l'exécutif, loin d'être la traduction de la volonté capricieuse du gouvernant, est au contraire le garant des libertés.

Si la première théorie de la séparation des pouvoirs connut un si grand succès, c'est parce qu'elle permettait à la fois d'affirmer la toute-puissance du souverain et de la limiter, de respecter le cadre de la souveraineté dessiné par Bodin tout en lui adjoignant, sous la forme nouvelle du principe de non-rétroactivité, une version repensée de la vieille fonction inférieure de justice. On pourrait dire que, pendant un siècle, ce que l'on appelle aujourd'hui le constitutionnalisme résida tout entier dans l'idée de séparation des pouvoirs. La première séparation des pouvoirs est une théorie politique dans laquelle les droits des

19. C'est de là que date l'ambiguïté même de notre notion de pouvoir, dont on a si souvent remarqué qu'elle hésitait constamment entre l'organe et la fonction. Dès lors que la fonction de faire la loi est de l'essence du souverain, la loi et le législateur deviennent inséparables. Par hypothèse, la pensée fonctionnelle tendra toujours à confondre la fonction et l'organe.

citoyens sont préservés parce que, pourrait-on dire, le pouvoir légitime est *dénué de présent* : le pouvoir se trouve en quelque sorte *écartelé* entre l'avenir et le passé, entre le pouvoir de faire la loi nouvelle et celui d'appliquer la loi ancienne. Entre les deux, un espace reste vide, et cet espace est celui-là même du citoyen. L'instant fragile et impondérable dans lequel se rejoignent ce qui n'est pas encore et ce qui n'est déjà plus, le moment fugace d'une continuité entre passé et avenir qui se confond avec le souffle même de la vie, est le moment propre du citoyen, un espace vide d'autorité, un sanctuaire à l'intérieur duquel aucun pouvoir n'a le droit de pénétrer. Par la séparation des pouvoirs, le présent devient vide d'État, et c'est ce moment qui, ultimement, permet de garantir les libertés : mieux que par les dogmes toujours contestables de la loi naturelle, la liberté civile sera rendue effective par l'écartèlement du pouvoir dans l'échelle du temps.

SÉPARATION DES POUVOIRS ET ORDRE JURIDIQUE : LE DOGME VIDÉ DE SON CONTENU

Tel est donc le sens de la première théorie de la séparation des pouvoirs, qu'il faut comprendre comme une réonciation du vieux principe de la hiérarchie des cours, non comme une opposition entre la fonction gouvernante et la fonction législative. Ce n'est qu'à partir de la mort de Charles I^{er} et de l'affirmation du pouvoir de Cromwell, dont l'autorité

apparaissait de plus en plus comme un contrepoids nécessaire à l'omnipotence du *Rump Parliament*, que le principe nouveau de séparation des pouvoirs commença à revêtir, de manière très progressive, une portée gouvernante qui jusque-là lui était restée entièrement étrangère. Lorsque Lilburne et les *levelers* avaient posé les bases de la notion, le roi Charles I^{er} était de toute façon placé entièrement hors politique, puisqu'il faisait la guerre à son Parlement. Les partisans de Cromwell, en revanche, ne tardèrent pas à utiliser l'idée de séparation des pouvoirs pour promouvoir l'autonomie nécessaire du pouvoir gouvernant²⁰ : le Protecteur, comme plus tard le monarque de la Restauration, était le chef du pouvoir exécutif dans la mesure où les cours inférieures statuaient en son nom, le roi étant censé présider l'ensemble des tribunaux de son royaume. Aussi l'impératif de préservation de l'ordre juridique se mêlait intimement à une cause proprement politique : l'exécutif cromwellien deviendrait le meilleur défenseur des libertés anglaises face au pouvoir incontrôlable du législateur. Dans la notion d'exécutif, ce que nous appellerions aujourd'hui la fonction gouvernante est absolument indissociable de la fonction de justice. Pour Algernon Sidney, par exemple, « le glaive de la justice comprend le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : le premier consiste à faire les lois, le second à trancher les litiges selon les lois déjà faites » ; de même, pour Milton, il faut distinguer le pouvoir législatif, et « l'exécution juri-

20. Voir à ce sujet les écrits d'Isaac Pennington et de Marchamont Nedham, ce dernier déclarant par exemple qu'il faut confier l'exécution de la loi à une seule personne, « avec les mystères du gouvernement ». Sur ces points, voir W. B. Gwyn, *op. cit.*, p. 31-32, 56-58.

dictionnelle de ce pouvoir (*the judicial execution of that power*) »²¹.

Mais la doctrine de la séparation des pouvoirs, jusque-là pleinement cohérente, allait bientôt se trouver vidée de son contenu par l'apparition de deux notions entièrement nouvelles : celle d'un pouvoir judiciaire distinct de la fonction exécutive, d'une part, et celle d'un pouvoir constituant placé au-dessus du pouvoir législatif ordinaire, d'autre part. L'idée d'un pouvoir judiciaire spécifique n'apparaît qu'avec Montesquieu, et n'est pleinement reconnue que lors des révolutions américaine et française. Rousseau, par exemple, ne connaît qu'une séparation des *deux* pouvoirs, conforme dans sa structure à la théorie des *levellers* ; Blackstone, quant à lui, quoiqu'il s'inspire directement de Montesquieu, préfère le plus souvent revenir à l'analyse anglaise traditionnelle²². Car si Montesquieu éprouve le besoin d'isoler le pouvoir de juger, « si terrible parmi les hommes », c'est dans

le souci de forger une forme française de la doctrine de la séparation des pouvoirs : le roi de France étant législateur en même temps qu'il gouverne, la séparation législatif-exécutif n'y aurait aucun sens. Si, en revanche, la monarchie française est modérée, c'est parce que « le prince, qui a les deux premiers pouvoirs, laisse à ses sujets l'exercice du troisième », et s'abstient d'exercer des fonctions judiciaires²³. Ce que Montesquieu vise ici, ce sont les Parlements, dont l'autorité permettra de modérer la monarchie, qui sans cela dégénérait en despotisme. De même que les cours ordinaires de justice, pour les révolutionnaires anglais, étaient les seuls garants de l'ordre juridique et des libertés anglaises, de même l'indépendance du pouvoir judiciaire, dans l'*Esprit des lois*, est le seul moyen de garantir la permanence de la constitution monarchique : si le roi jugeait lui-même, « la constitution seroit détruite... ; la crainte s'emparerait de tous les esprits... ; plus de

127

21. Algernon Sidney, *Discourses concerning Government*, Londres, 1698, III, 10, p. 295, cité par M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 29-30. John Milton, *Eikonoklastes*, Londres, 1649, p. 57, en trad. fr. dans *Écrits politiques*, Paris, Belin, coll. « Littérature et politique », 1993, p. 163. On considère généralement Locke comme le père de la séparation des pouvoirs ; mais il ne fit, à cet égard, que reprendre les théories élaborées lors de la révolution, en leur adjoignant un pouvoir fédératif qui resta sans postérité.

22. William Blackstone, *Commentaries of the Laws of England*, éd. citée, vol. I, livre I, chap. 2, p. 142. Paraphrasant les cas de cumul des trois pouvoirs évoqués par Montesquieu, Blackstone revient en fait aux deux pouvoirs traditionnels : pour lui, la confusion des pouvoirs se résume à un simple cumul du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, ce dernier englobant la fonction ordinaire de justice. « Le magistrat pourrait édicter des lois tyranniques et les exécuter tyranniquement, puisqu'il possède, en qualité de dispensateur de la justice, toute la puissance qu'il estime bon de s'attribuer comme législateur » (c'est nous qui soulignons). Pour Montesquieu, au contraire, trois cas de cumul sont possibles : législatif-exécutif (« on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement »), législatif-judiciaire (« le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur »), exécutif-judiciaire (« le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur »). Voir Charles-Louis de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XI, 6, in *Œuvres complètes*, Roger Caillois (éd.), Paris, Gallimard, coll. « La Pléiade », t. 2, p. 397.

23. Montesquieu, *ibid.*

confiance, plus d'honneur, plus d'amour, plus de sûreté, *plus de monarchie*²⁴ ». Le souci de stabilité juridique est donc sensiblement le même chez Lilburne et chez Montesquieu ; mais, dans le premier cas, il s'énonce comme indépendance nécessaire de l'exécutif, tandis que, dans le second, il conduit à réclamer l'autonomie du pouvoir judiciaire.

128 L'approche comparative adoptée par Montesquieu le conduit donc à *juxtaposer* deux formes de séparation des pouvoirs : une forme traditionnelle, pour le régime anglais, la séparation législatif-exécutif se suffisant à elle-même²⁵ ; une forme nouvelle pour la monarchie française, dans laquelle un pouvoir judiciaire autonome s'oppose au pouvoir politique *indivis* du monarque. Mais le redécoupage ainsi effectué conduit à modifier profondément la consistance de la notion d'exécutif : loin d'être le garant de la stabilité juridique, l'exécutif, désormais exclusivement gouvernant, devient chez Montesquieu l'expression même de la volonté « momentanée et capricieuse » du monarque, qui tendrait toujours au despotisme, si le pouvoir judiciaire, « dépôt des lois fondamentales », ne venait sans cesse rappeler le roi au respect de la constitution monarchique. La version française de la séparation des pouvoirs conduit donc à sacrifier la cohérence de la version anglaise : dès lors que le pouvoir exécutif n'a plus aucune part dans la puissance de juger, son autonomie par rapport au législateur n'est plus qu'une question de pure opportunité

politique. La couronne peut-elle, et doit-elle, s'assurer le concours permanent d'une majorité parlementaire, au risque de compromettre l'indépendance des chambres, ou faut-il au contraire, comme l'affirme alors l'opposition par la voix de Bolingbroke, refuser toute forme de dépendance des parlementaires ? Le débat entre séparation souple et séparation stricte des pouvoirs est né, mais il n'a plus désormais aucune portée quant au maintien de l'ordre juridique. Si par exemple la chambre des Communes s'avisait de nommer elle-même les ambassadeurs, on pourrait considérer sa décision comme politiquement inopportune ; mais on voit mal en quoi l'ordre juridique s'en trouverait nécessairement anéanti.

La mutation de la notion d'exécutif a donc vidé la séparation des pouvoirs de l'essentiel de sa substance, et ce dès 1748. Mais la genèse du pouvoir constituant, pendant la révolution américaine, achève d'en épuiser la signification. Si la séparation des deux pouvoirs était cohérente, on l'a vu, c'est dans la mesure où le pouvoir législatif, pleinement souverain, remettait en cause l'ensemble de l'ordre juridique à chacune de ses interventions : comme l'avait fort bien dit Wildman, en 1648, si le Parlement persistait à trancher des litiges ordinaires, « il devrait se borner à statuer selon le cours ordinaire et légal, en appliquant (*executing*) au moins les lois pénales ; car s'il en allait autrement, il n'existerait plus de lois en Angleterre pendant les sessions du

24. *Ibid.*, II, 5, p. 314. C'est nous qui soulignons.

25. C'est pour cette raison que le troisième pouvoir est très vite écarté de l'analyse, étant « invisible et nul ». Il convient de noter que cette analyse du pouvoir de juger ne vaut que dans le cas de l'Angleterre et des régimes républicains ; dans une monarchie à la française, en revanche, la diversité des privilèges et des coutumes suppose un rôle actif des magistrats : voir à ce sujet *ibid.*, VI, 1 à 4.

Parlement²⁶ ». La souveraineté étant indivisible, aucune règle préexistante ne peut venir borner le pouvoir du législateur, qui reconstruit *ex nihilo* l'ensemble du droit chaque fois qu'il statue. Une telle *tabula rasa* juridique s'apparente beaucoup plus aux interventions de notre actuel pouvoir constituant originnaire qu'à l'exercice du pouvoir législatif tel que nous le concevons. En l'absence de toute constitution conçue comme norme suprême, on peut affirmer avec Delolme que « les lois n'ayant besoin, pour exister, que de sa volonté, [le pouvoir législatif] peut aussi les anéantir par sa volonté; et, si l'on veut me permettre l'expression, la puissance législative change la constitution comme Dieu créa la lumière²⁷ ». Dans ce cadre, l'omnipotence du législateur ne fait aucun doute: « quelques lois qu'il fasse pour se limiter lui-même, elles ne sont jamais, par rapport à lui, que de simples résolutions²⁸ ». De là l'importance vitale du pouvoir d'exécution des lois: l'*Ancienne Constitution*, les libertés anglaises ne valent pas comme règles supérieures, mais seulement comme lois préétablies; aussi le principe de non-rétroactivité peut apparaître, dans ce cadre, comme la clé de voûte de l'ordre

juridique tout entier. À défaut d'une hiérarchie *spatiale* des normes, la stabilité juridique réside tout entière dans un critère *temporel*, dans une frontière infranchissable érigée entre le passé et l'avenir.

Entre 1776 et 1787, les révolutionnaires américains élaborent la notion nouvelle d'un pouvoir constituant supérieur au pouvoir législatif ordinaire, non sans difficultés: les législatures d'États, tenants de la souveraineté parlementaire à l'anglaise, ont beau jeu de leur rétorquer qu'une telle distinction est impossible, dans la mesure où elle remet en cause le caractère nécessairement indivisible de la souveraineté²⁹. Le souci politique est le même que celui des révolutionnaires anglais des années 1640-1650: il s'agit de limiter l'interventionnisme constant des législatures d'États. Mais sa traduction juridique est entièrement différente, dans la mesure où la notion de constitution est désormais profondément renouvelée: la constitution ne vaut plus dans l'ordre du temps, comme un ensemble de coutumes mémorielles. Depuis Bolingbroke, elle est de plus en plus souvent énoncée comme une règle supérieure à la loi ordinaire, valable dans l'espace³⁰. Aussi le

129

26. John Wildman, *Truths Tryumph, or Treachery Anatomized*, Londres, 1648, cité par W. B. Gwyn, *op. cit.*, p. 41.

27. Jean Louis Delolme, *Constitution de l'Angleterre*, 2 vol., rééd., Genève et Paris, Duplain, 1788, t. 2, II, 3, p. 213.

28. *Ibid.*, p. 214.

29. Sur ce point, voir les précieuses notations de Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic*, rééd., New York, Norton, 1993, p. 273-280, et son chapitre sur l'essor des conventions constitutionnelles, p. 306-343.

30. Voir à ce sujet Henry St John Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties*, in *Works*, vol. 2, Londres, Henry Bohn, 1844, p. 88-89 et 112. Bolingbroke oppose la Constitution, règle suprême et intangible du régime anglais, et le gouvernement, muable et contingent, qui doit agir en conformité avec la Constitution. L'essentiel est que la notion de gouvernement ne recouvre pas seulement les actes de l'exécutif, mais également les lois prises par le législateur, qui se trouvera donc également soumis à la Constitution (p. 89).

garant de l'ordre juridique ne sera plus le roi, en tant qu'il préside à l'application de la loi par les cours ordinaires, mais le peuple, en tant qu'il a rédigé une constitution dont la valeur normative est supérieure par essence à celle de la loi. Dès cet instant, l'exigence d'une séparation entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués vient se substituer à la séparation antérieure entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif : si le maintien de l'ordre juridique peut effectivement être garanti, c'est dans la mesure où les pouvoirs constitués, tenus par la Constitution, ne prendront de décisions que dans le respect de la règle suprême, de la même façon que les cours ordinaires de justice, dans la version antérieure de la séparation des pouvoirs, se bornaient à statuer conformément à la loi³¹.

En définitive, si la validité de la doctrine traditionnelle de la séparation des pouvoirs s'est trouvée compromise, c'est parce que le contenu même des fonctions de l'État, loin de posséder une consistance autonome qui vaudrait de manière intemporelle, est en réalité étroitement tributaire d'une conception de l'ordre juridique qui seule lui donne son sens. Aussi toute mutation dans la notion d'ordre juridique ne pouvait qu'affecter profondément le contenu des pouvoirs. On pourrait à cet égard distinguer trois grandes phases historiques dans la conception du droit : un âge de la justice, dans lequel l'ordre juridique est essentiellement conçu comme hiérarchie des

cours, sans aucune distinction fonctionnelle autre que celle de la justice ordinaire et de la justice souveraine ; un âge de la souveraineté, dans lequel les révolutionnaires anglais rénovèrent la vieille hiérarchie des cours pour en faire une hiérarchie des pouvoirs, législatif et exécutif ; un âge de la hiérarchie des normes, enfin, dans lequel la pyramide des règles de droit vint peu à peu se substituer à la hiérarchie des pouvoirs de la phase précédente. Dans ce cadre nouveau, l'idée même d'une distinction entre les pouvoirs n'a plus véritablement sa place : tirant toutes les conséquences de l'éclatement de la fonction normative commencé avec les révolutionnaires américains, Kelsen construisit une hiérarchie des normes dans laquelle législation et exécution deviennent des notions purement *relatives*. Le législateur, par exemple, n'est que l'exécutif de la constitution, puisqu'en exerçant son pouvoir normatif il ne fait qu'appliquer la norme supérieure. Aussi, pour Kelsen, « législation et exécution sont, non pas deux fonctions étatiques coordonnées, mais deux étapes hiérarchisées du procès de création et d'application du Droit » ; ou encore : « la plupart des actes qui interviennent dans le domaine du droit sont à la fois des actes de création et d'application de normes juridiques »³². Autrement dit, tout législateur est en même temps un exécutant, et le pouvoir d'État n'est plus que l'exercice d'une fonction normative indivise³³.

31. Pour une systématisation doctrinale de la séparation entre pouvoirs constituants et pouvoirs constitués, voir les remarquables développements d'Élisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 1999.

32. Hans Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDP*, 1928, p. 199 ; *Théorie pure du droit*, trad. fr., 2^e éd., Neuchâtel, La Baconnière, 1988, p. 137.

33. Voir aussi Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, II, 3, trad. fr., Paris, Bruylant-LGDJ, p. 318-331. Pour Kelsen, on ne peut distinguer valablement que les actes de

Âge de la justice, centré sur les deux degrés de juridiction ; âge de la souveraineté, centré sur les deux, puis les trois pouvoirs ; âge de la hiérarchie des normes, centré sur une échelle des pouvoirs normatifs : dans ce contexte, la théorie des pouvoirs apparaît comme une période essentiellement *transitoire* de notre culture juridique, comme un maillon intermédiaire entre le modèle de la hiérarchie des cours et celui de la hiérarchie des normes. L'âge des pouvoirs peut être tout entier ramené à une phase de *personnification* de l'ordre juridique, qui, pendant toute cette période, se confond avec l'agencement des organes de gouvernement : c'est bien pour cette raison que les révolutionnaires français, en 1789 encore, affirment que la Constitution n'est autre chose que la distri-

bution des différents pouvoirs³⁴. À l'orée de l'âge de la hiérarchie des normes, ils raisonnent encore selon les catégories de l'ère des pouvoirs qui s'achève. Mais une fois la mutation achevée, il ne restait plus rien de la doctrine originelle de la séparation des pouvoirs : le dogme de la frontière nécessaire entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif s'était peu à peu vidé de son sens. L'exigence d'une séparation du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire, ou celle du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, avaient absorbé l'intégralité de son contenu juridique. Le lieu du mystère, de la conciliation quasi miraculeuse entre la toute-puissance du souverain et les libertés des sujets, n'était plus que le tabernacle vide d'un culte disparu.

131

création et d'application du droit. Or « il est impossible de confier la création du droit à tel organe et l'application (exécution) du droit à tel autre d'une manière si exclusive qu'aucun organe ne puisse exercer les deux fonctions simultanément » (p. 319). Aussi la séparation des pouvoirs est une tentative dénuée de sens, dont la valeur est purement historique, et se résume à une lutte politique contre la monarchie absolue. Dans un cadre démocratique, en revanche, la séparation des pouvoirs n'a plus lieu d'être : elle ne ferait qu'entraver l'expression de la volonté populaire (p. 330-331). On connaît par ailleurs le jugement très négatif que Kelsen porte sur la séparation stricte des pouvoirs à l'américaine. Au-delà, pour Kelsen, l'institution d'un contrôle de constitutionnalité des lois est incompatible avec la séparation des pouvoirs (p. 318). Plus globalement, « le contrôle des fonctions législative et exécutive par les tribunaux signifie que la compétence des tribunaux combine les fonctions législative, exécutive et judiciaire » (p. 330).

34. *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, art. 16 : « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JANVIER – 31 MARS 2002)

ALLEMAGNE

6 mars 2002 : **Cour constitutionnelle.** Le deuxième Sénat de la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité du système de retraites en raison des différences d'imposition existant entre le secteur privé et les fonctionnaires (2 BvL 17/99) (*Le Monde*, 8 mars 2002 ; www.bundesverfassungsgericht.de).

l'abri loin de Washington. Le démocrate Brian Baird a déposé un amendement constitutionnel visant à ce que les représentants soient remplacés temporairement par des gouverneurs (une sorte de loi Tréveneuc) si plus du quart de ces représentants étaient tués « ou rendus invalides » (*Libération*, 2-3 mars 2002 ; *Le Monde*, 3-4 mars 2002 ; *Courrier international*, 14 mars 2002).

133

ÉTATS-UNIS

1^{er} mars 2002 : **Gouvernement.** Le *Washington Post* révèle l'existence d'un gouvernement bis composé d'une centaine de hauts fonctionnaires et travaillant dans le plus grand secret à l'extérieur de Washington. Il s'agit d'un plan pour permettre la survie de l'État en cas d'attaque contre la capitale. La Maison-Blanche craignait qu'Al Qaida ne dispose d'une bombe atomique artisanale. Ces personnels qui vivent et travaillent sous terre sont relevés en général tous les trois mois. Cela complète la décision de mettre le vice-président Dick Cheney à

IRLANDE

6 mars 2002 : **Référendum.** À une très faible majorité, les Irlandais refusent de durcir la législation anti-avortement, à l'occasion du 5^e référendum sur le sujet depuis 1983, puisque 50,42 % des suffrages (629 041) sont allés au « non » contre 49,58 % pour le « oui » (618 485), soit une différence de 10 556 électeurs. La participation n'a été que de 42,89 % des 2,8 millions d'inscrits. Alors que l'avortement est interdit aux termes mêmes de la Constitution, la Cour suprême a considéré en 1992 (affaire X) qu'il pouvait être admis lorsque la situation ris-

* UMR 6567 CECOJI, Université de Poitiers.

quait de pousser la femme à se suicider. Le gouvernement aurait souhaité que les électeurs désapprouvent cet infléchissement de la Cour. Le projet visait à amender la Constitution dont l'article 40 al. 3-3° dispose que « l'État reconnaît le droit à la vie de l'enfant à naître et, tout en tenant compte du droit égal à la vie de la mère, s'engage à respecter et à défendre ces droits dans sa législation dans toute la mesure du possible » et à modifier la législation en prévoyant des peines allant jusqu'à douze ans de prison pour une femme ou un médecin qui enfreindrait cette interdiction. On peut penser que le Premier ministre Bertie Ahern a été contraint d'organiser le référendum pour au moins trois raisons : obligation de satisfaire les quatre députés indépendants dont dépend la survie de sa majorité ; volonté de satisfaire l'électorat du Fianna Fail très influencé par l'Église ; désir de remercier les militants « pro-life » pour avoir joué une grande part dans l'échec du référendum sur le traité de Nice en juin 2001. Les résultats qui révèlent une très grande division entre les villes et les campagnes est un sérieux revers pour le Premier ministre et un handicap pour les élections de mai prochain (*Le Figaro*, 6 mars 2002 ; *Libération*, 6 et 8 mars 2002 ; *Le Monde*, 7 et 9 mars 2002 ; *International Herald Tribune* [www.iht.com/articles/50550.htm] ; *Courrier international*, 28 février et 14 mars 2002 ; www.referendum.ie).

NIGERIA

22 mars 2002 : **Charia**. Le gouvernement fédéral déclare contraire à la Constitution l'application de la Charia dans douze États du Nord du pays : « La Charia s'applique aux seuls musulmans

mais il est impératif que les droits de ces personnes soient préservés à l'instar de ceux des autres citoyens comme le prévoit la Constitution » (*Libération*, 22 et 26 mars 2002 ; *Le Monde*, 23 et 27 mars 2002).

PORTUGAL

17 mars 2002 : **Élections législatives**. Les élections législatives anticipées (elles auraient dû avoir lieu en octobre 2003) ont été provoquées par la démission, le 17 décembre 2001, du Premier ministre Antonio Guterres, à la suite des mauvais résultats socialistes aux élections municipales.

Après l'Espagne (cf. *RE*, 94, 2000), l'Italie (*RE*, 99, 2001), le Danemark, l'Autriche, c'est maintenant au tour du Portugal de se doter d'une majorité conservatrice après six années de pouvoir socialiste. Le Parti social-démocrate (PSD, centre droit) de José Manuel Durão Barroso, 46 ans, obtient 40,12 % des voix (+ 7,8) et 105 sièges sur les 230 du Parlement. Il devance le Parti socialiste qui, avec 37,85 % (- 6,2) des suffrages, se voit attribuer 96 sièges (- 19). Le Parti populaire (PP, droite nationaliste) devient la troisième force politique avec 8,75 % des voix et 14 députés. Le Parti communiste, allié aux Verts, obtient son plus mauvais résultat depuis 1974 avec 6,97 % (- 2,2) des voix et 12 députés (- 3). Le Bloc de gauche recueille 2,75 % (- 0,25) et 3 sièges (+ 1).

Le PSD reste cependant encore minoritaire face à l'ensemble des partis de gauche. Il devra s'allier obligatoirement avec le PP pour former une majorité (*Le Figaro*, 16-17 au 19 mars 2002 ; *Le Monde*, 27-28 janvier, 9, 19 et 23 mars 2002 ; *Courrier international*, 21 février et

21 mars 2002 ; www.electionworld.org/related.htm).

	Voix en %	Sièges
Parti social-démocrate	40,1 (+ 7,8)	105 (+ 24)
Parti socialiste	37,9 (- 6,2)	96 (- 19)
Parti populaire	8,8 (+ 0,5)	14 (- 1)
Coalition démocratique unitaire*	7,0 (- 2)	12 (- 5)
Bloc de gauche	2,8 (+ 0,4)	3 (+ 1)
Autres	3,4 (- 0,6)	0 (=)

* Parti communiste et Verts.

SUISSE

3 mars 2002 : **Votations.** C'est un événement quasi historique. Les Suisses décident de l'adhésion de leur pays à l'ONU. La décision est acceptée par 1 489 062 électeurs (54,6 %) et 11 cantons et 2 demi-cantons. 1 237 725 électeurs (45,4 %) et 9 cantons et 4 demi-cantons de Suisse centrale et orientale se sont opposés. Genève a été le plus favorable avec 66,9 % de oui. La participation a été de 57,8 %. En 1945, en raison de son statut de neutralité, la Suisse n'avait pas voulu être membre de l'organisation internationale alors qu'elle avait été membre de la Société des Nations. Lors de la votation organisée le 16 mars 1986, l'adhésion avait été rejetée par 75,7 % des votants et dans tous les cantons. Cette nouvelle initiative populaire proposée par 124 772 citoyens avait reçu le soutien du Conseil fédéral. La Suisse pourra devenir le 190^e État membre des Nations unies. Il ne manque plus à l'ONU que le Vatican.

À l'inverse 2 021 078 électeurs (74,6 %) et la totalité des 26 cantons ou

demi-cantons contre 685 002 électeurs ont rejeté une proposition de réduction de la durée hebdomadaire du travail à 36 heures proposée par la plus grande confédération syndicale du pays, l'Union syndicale suisse, proche du parti socialiste. La participation a été de 57,4 %. La loi actuelle se limite à fixer un horaire de travail maximal hebdomadaire de 45 à 50 heures selon les branches de l'économie. La durée moyenne de travail se situe autour de 42 heures par semaine (*Le Figaro*, 4 mars 2002 ; *Libération*, 10 janvier, 2-3 et 4 mars 2002 ; *Le Monde*, 3-4 et 5 mars 2002 ; *Courrier international*, 24 janvier et 7 mars 2002 ; www.klipsan.com 5 mars 2002 ; www.admin.ch/ch).

135

UNION EUROPÉENNE

15 janvier 2002 : **Parlement européen.** Pour la première fois depuis l'élection de Simone Veil en 1979, le Parlement européen a désigné un président libéral en la personne de l'Irlandais Pat Cox, 49 ans, membre du groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs, élu non sans difficulté puisqu'il a fallu 3 tours, par 298 voix sur 586 votants contre 237 à David Martin (travailliste britannique, Gauche européenne) et 33 à Jens-Peter Bonde, Danois, président du groupe pour l'Europe des démocraties et des différences. Il succède à la Française Nicole Fontaine, membre du groupe du Parti populaire européen et démocrates européens, et ce jusqu'en juin 2004.

On sait que le partage de la présidence qui se faisait pour une législature entre démocrates-chrétiens et socialistes jusqu'en 1999 se fait maintenant à l'intérieur de la droite majoritaire.

C'est la première fois depuis cin-

quante-deux ans qu'il y avait une véritable compétition.

Les présidences des 17 commissions parlementaires ont été attribuées au Parti populaire européen (PPE, droite) qui en

obtient 8, au groupe socialiste (6) et aux Verts. La France subit, en raison de la division de sa représentation, de sérieux revers (*Libération*, 16 et 18 janvier 2002 ; *Le Monde*, 15-17 janvier 2002).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JANVIER – 8 MAI 2002)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

137

REPÈRES

- 1^{er} janvier. L'euro devient la monnaie nationale.
- 17 janvier. Le président Chirac se réfère à « la fracture sociale » lors de son déplacement à Auxerre (Yonne).
- 19 janvier. M. Chevènement crée le « Pôle républicain ».
- 23 janvier. La cour d'appel de Versailles annule l'ensemble de la procédure relative à l'affaire des « Irlandais de Vincennes ».
- 25 janvier. Le tribunal correctionnel de Paris condamne le général Aussarresses pour apologie de crime de guerre.
- 26 janvier. Réunion au Palais de l'Élysée du « comité de pilotage » en vue de la candidature de M. Chirac. À l'opposé, le principe d'une « République impartiale » est rappelé par M. Bayrou.
- 27 janvier. M. Jospin se déclare « disponible pour les rendez-vous politiques à venir. » « Je m'y prépare », annonce-t-il.
- 29 janvier. Colloque organisé au Sénat sur le septennat de M. Giscard d'Estaing, en sa présence.
- 4 février. Les juges d'instruction referment le dossier Elf.
- 5 février. M. Schuller, poursuivi dans l'affaire des HLM des Hauts-de-Seine, est incarcéré à son retour de Saint-Domingue.
- 6 février. La Cour de cassation confirme la condamnation de M. Bové à une peine de prison ferme.
- 11 février. M. Chirac annonce sa candidature pour un nouveau mandat, en Avignon.
- 18 février. Le franc cesse d'avoir cours légal.
- 20 février. La chaîne Arte diffuse le film de Raymond Depardon consacré à l'élection présidentielle de M. Giscard d'Estaing en 1974 : *Une partie de campagne*.
- M. Jospin annonce par télécopie

sa candidature à l'élection présidentielle.

21 février. Décès du doyen Georges Vedel.

– « Je suis socialiste d'inspiration, mais le programme que je propose au pays n'est pas un projet socialiste », déclare M. Jospin sur France 2.

23 février. L'UEM (« L'Union en mouvement ») se réunit à Toulouse. M. Bayrou y intervient.

28 février. La convention sur l'avenir de l'Europe tient sa réunion inaugurale à Bruxelles sous la présidence de M. Giscard d'Estaing.

138 27 mars. Un forcené assassine huit conseillers municipaux lors de la réunion du conseil à Nanterre (Hauts-de-Seine).

15 avril. M. Séguin renonce à toute candidature aux futures élections législatives.

23 avril. L'UEM cède la place à l'UMP (« L'Union pour la majorité présidentielle ») en vue des élections législatives.

28 avril. M. Bayrou, au nom de l'UDF, refuse de rejoindre l'UMP.

30 avril. Les nationalistes corses se retirent définitivement du processus de Matignon.

8 mai. Attentat terroriste anti-français à Karachi (Pakistan).

décision 445 DC du 12-1 répond d'abord que le moyen est inopérant, car lesdits amendements ont été déposés avant la réunion de la CMP. Confirmant la répudiation des « limites inhérentes », le Conseil rappelle ensuite que de telles adjonctions ou modifications, « quels qu'en soient le nombre et la portée », ne sauraient toutefois être dépourvus de tout lien avec le projet, mais que celui-ci comportait dès son dépôt des dispositions relatives aux licenciements et que les amendements incriminés ne sont donc pas dénués de lien avec le texte.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. Assemblée nationale, une année, rapport d'activité 2001, 2002 ; D. Migaud, « La mission d'évaluation et de contrôle », *RFFP*, n° 77, mars 2002, p. 47.

– *Ajournement des travaux*. Conformément à la tradition républicaine (cette *Chronique*, n° 101, p. 145), l'Assemblée a ajourné ses travaux, le 22-2 (p. 1776), en prévision des futures échéances électorales. Elle laisse à son président le soin de la convoquer.

V. *Loi. Parlement. Parlementaires en mission. Sénat.*

AMENDEMENT

– *Articles additionnels*. Aux députés qui contestaient l'introduction par voie d'amendements du gouvernement, en deuxième lecture de la loi de modernisation sociale, de nombreux articles additionnels – dont plus de 14 concernent les licenciements et auraient donc dû faire l'objet d'un projet distinct –, la

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. Association française pour l'histoire de la justice, *La Justice des années sombres (1940-1944)*, La Documentation française, 2001 ; D. Soulez-Larivière, H. Dalle (dir.), *Notre justice*, Robert Laffont, 2002 ; USM, *Le Nouveau Pouvoir judiciaire*, n° spécial,

avril 2002 ; O. Beaud, « L'émergence d'un pouvoir judiciaire sous la V^e République : un constat critique », *Esprit*, janvier 2002, p. 108 ; H. Haenel, « Juge : ni saint ni héros », *Le Figaro*, 18-1 ; J.-M. Coulon, « La justice en procès », *D*, 2002, p. 493.

– *Action disciplinaire*. Suivant la tradition, la garde des Sceaux a entériné, le 28-3, l'avis de la formation disciplinaire du parquet, s'agissant de l'affaire des disparues de l'Yonne, en sanctionnant trois magistrats et en prononçant la relaxe d'un autre (*Le Monde*, 29 et 30-3).

– *Indépendance*. La garde des Sceaux a déposé, le 5-12-2001, une plainte entre les mains du procureur de la République près le TGI de Paris du chef d'injure publique envers une administration publique (la police), en application de la loi du 29-7-1881, à la suite de la publication par le Syndicat de la magistrature d'un ouvrage intitulé *Vos papiers, que faire face à la police ?* (AN, Q, p. 1579). La couverture de ce dernier représentait un policier dépourvu de toute aménité.

– *Indépendance (suite)*. Lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le 11-1, le Premier président, M. Guy Canivet, a mis en cause le Parlement désireux de briser la jurisprudence « Perruche » du 17-11-2000. Il a rappelé, en substance, la décision du Conseil constitutionnel du 22-7-1980, *Validations législatives* (CCF, n° 15, p. 65) : « il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ».

V. *Conseil supérieur de la magistrature*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. J. Massot, « Le Conseil d'État et le droit communautaire. Le rôle des formations consultatives », *Mélanges Paul Sabourin*, Bruylant (Bruxelles), 2001, p. 245 ; *EDCE*, n° 53, 2002.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. M. Reydellet, « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, p. 1779.

– *Commission mixte paritaire*. La décision 2002-454 DC du 17-1, *Loi relative à la Corse*, tranche la divergence d'appréciation qui oppose les députés aux sénateurs s'agissant du déroulement des travaux des CMP. Les députés considèrent que la CMP a échoué dès qu'un désaccord se manifeste et qu'il est donc inutile de poursuivre, tandis que les sénateurs estiment que la délibération doit continuer, car elle peut conduire à des rédactions transactionnelles pour d'autres dispositions, lesquelles sont susceptibles d'être retenues lors de la nouvelle lecture qui suit l'échec de la CMP. Le Conseil a écarté l'interprétation sénatoriale en considérant que lorsque la CMP ne parvient pas à un accord sur une disposition « son échec peut être alors constaté pour l'ensemble des dispositions restant en discussion ».

CODE ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. M. Elfort, J.-Y. Faberon, V. Goesel-Le Bihan, Th. Michalon et F. Reno (dir.), *La Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13-12-2000*, PUAM, 2001 ; L. Fougère, J.-P. Machelon et F. Monnier (dir.), *Les Communes et le Pouvoir*, PUF, 2002 ; J. Ferstenbert et C. Cornet, *Les Grands Arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2^e éd., 2001 ; J.-P. Dubois, « Une révolution territoriale silencieuse : vers une nouvelle séparation des pouvoirs », *Esprit*, janvier 2002, p. 122 ; Ch. Zorgbibe, « Îles australes françaises : un territoire-fiction ? », *Mélanges Paul Sabourin, op. cit.*, p. 409 ; J.-B. Mattret, « La loi 2001-1248 du 21-12-2001 relative aux chambres régionales et à la Cour des comptes », *RFFP*, n° 77, mars 2002, p. 251 ; M. Verpeaux (dir.), « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », *CCC*, n° 12, 2002, p. 86 ; « Collectivités territoriales à statut spécial » (dossier), *AJDA*, 2002, p. 86 ; « Décentralisation : réformes en cours » (dossier), *ibid.*, 2002, p. 281.

– *Corse*. La décision 2002-454 DC du 17-1, *Loi relative à la Corse*, a déclaré non conformes les dispositions autorisant les expérimentations législatives dérogatoires et confirmé sous réserve celles qui concernent la dévolution d'un pouvoir réglementaire à la collectivité territoriale ainsi que l'enseignement de la langue corse. Les autres moyens invoqués par les saisissants ont été écartés sans que le Conseil estime devoir soulever d'office aucune question de conformité. Il a tout d'abord spécifié que, si le nouvel article L 4424-1 du code général des collectivités territoriales (« L'Assemblée règle par ses délibérations les

affaires de la Corse ») ne précise pas qu'il s'agit des « seules affaires de la collectivité territoriale », il ne peut être entendu comme ayant une autre portée et ne porte donc pas atteinte, comme le redoutaient les sénateurs saisissants, aux compétences des communes et départements de Corse qu'il ne place pas sous la tutelle d'une autre collectivité territoriale (cons. 7). En ce qui concerne les transferts de compétences dans les domaines de la politique culturelle, du développement touristique et de l'environnement, les dispositions critiquées « ne transfèrent à la collectivité territoriale de Corse que des compétences limitées, dans des matières ne relevant pas du domaine de la loi ; qu'elles en définissent précisément le champ d'application, les modalités d'exercice et les organes responsables ». Ces compétences, souligne le Conseil, devront être mises en œuvre dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle ainsi que des lois et règlements auxquels il n'est pas explicitement dérogé par la volonté du législateur. Dès lors, les dispositions critiquées ne peuvent être regardées comme portant atteinte à l'indivisibilité de la République, à l'intégrité du territoire ou à la souveraineté nationale (cons. 29).

– *Corse (suite)*. Le décret 2002-823 du 3-5 (p. 8751) modifie des dispositions du CGCT.

– « *Démocratie de proximité* ». La loi 2002-276 du 27-2 (p. 3808) est relative à la participation des habitants à la vie locale. À ce titre, dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers, lesquels sont dotés d'un conseil qui peut être consulté et faire des pro-

positions (nouvel art. L 2143-1 du CGCT).

– *Droit local alsacien-mosellan*. La loi 2002-306 du 4-3 (p. 4166) porte réforme de la loi du 1^{er}-6-1924 (*PFRLR* virtuel) mettant en vigueur la législation civile française en matière de publicité foncière.

– *Libre administration*. Par une ordonnance du juge des référés, le Conseil d'État a jugé, le 24-1 (*Commune de Beaulieu-sur-Mer c. ministre de l'Intérieur*, *PA*, 14-3) que l'inclusion d'une commune dans une communauté d'agglomération, sans que celle-ci ait donné son assentiment, affecte ce principe qui constitue une « liberté fondamentale » (art. L 521-2 du code de justice administrative).

– *Responsabilité pénale des élus*. Le tribunal correctionnel de Millau a condamné, le 12-9-2001, pour la première fois, pour homicide involontaire, un maire en application de la loi du 10-7-2000 (*PA*, 6-3) (cette *Chronique*, n° 96, p. 196).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi. Pouvoir réglementaire. République. Validation législative*.

COMMISSION

– *Rapporteur général de la commission des finances*. La directrice du budget a opposé une fin de non-recevoir, le 9-4, à M. Marini, rapporteur général de la commission sénatoriale des finances, qui souhaitait obtenir la note relative à l'équilibre des finances publiques d'ici 2004, conformément aux engagements

européens de la France (*Le Monde*, 11-4).

V. *Loi de finances. Parlement*.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Sénat*. À l'initiative des présidents des quatre groupes de la majorité sénatoriale, le Sénat a décidé, le 12-2, la création d'une commission d'enquête de 21 membres sur les moyens de répondre à la délinquance des mineurs, en particulier sur les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation auxquelles les mineurs délinquants peuvent être soumis et leur adaptation à la nécessité de réinsertion de ces mineurs (*Info Sénat*, n° 810, p. 10).

141

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. F. Luchaire, *Le Juge constitutionnel en France et aux États-Unis*, Economica, 2002; M.-Chr. Steckel, *Le Conseil constitutionnel et l'Alternance*, LGDJ, 2002; J. Gicquel, « L'autonomie de la procédure suivie par le Conseil constitutionnel », *Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 587; J. Robert, « La démission du président du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 77; P. Jan, « Déferer une loi au Conseil constitutionnel, un choix discrétionnaire attaché à la procédure législative » (ord. du Conseil d'État du 7-11-2001), *RDP*, 2001, p. 1645, et « La notion de publication des décisions du CC », *PA*, 20-2; B. Stirn, « Conseil constitutionnel et Conseil d'État: concurrence ou complémentarité », *Mélanges Paul Sabourin*, op. cit., p. 367; G. Courtois, « Haro sur le CC »,

Le Monde, 20/21-1; *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, Dalloz, 2002.

– *Chr. RFDC*, 2001, p. 721 et 775.

– *Rec.*, 2001, Dalloz, 2002.

– *Notes*, J.-É. Schoettl, sous 2001-457 DC, 27-12-2001, *PA*, 7-1; 2002-458, DC, 7-2, *ibid.*, 19-2; « Le Conseil constitutionnel et la Corse », *D*, 2002, p. 100.

– *Adresse au législateur. V. Loi.*

142

– *Compétence prospective*. Le législateur a entendu le Conseil (cette *Chronique*, n° 101, p. 133) : à preuve, la loi 2002-214 du 19-2 modifiant celle du 19-7-1977 relative aux sondages électoraux (p. 3257) (v. *infra*).

– *Condition des membres*. En 2002, M^{me} D. Schnapper a publié chez Gallimard un livre intitulé *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. MM J.-Cl. Colliard et O. Dutheillet de Lamothé ont été respectivement promu officier et nommé chevalier dans l'Ordre national de la Légion d'honneur (décret du 29-3, p. 5715 et 5707) (cette *Chronique*, n° 100, p. 194).

– *Décisions. V. tableau ci-après.*

– *Non-événement*. La loi du 4-3 (p. 4118) brisant la jurisprudence *Perruche* de la Cour de cassation n'a pas été déferée au Conseil en dépit d'un appel des rapporteurs parlementaires (v. Cl. Évint et P. Fauchon, « Arrêt Perruche : au Conseil constitutionnel de trancher », *Le Monde*, 16-2) et d'une

tentative de députés socialistes (*BQ*, 14-2) (cette *Chronique*, n° 101, p. 133).

– *Polémique*. La censure de l'article 107 de la loi de modernisation sociale relatif au licenciement économique (2001-455 DC) a été à l'origine de nouvelles attaques contre le Conseil (cette *Chronique*, n° 99, p. 204). Outre les indignations du PCF (« Qu'on supprime le Conseil constitutionnel ! » s'est exclamé M. Hue) et de M. Mamère dénonçant une « décision réactionnaire et provocatrice » (*Le Monde*, 15 et 22-1), le porte-parole du PS, M. Peillon, a mis en cause nommément, le 14-1, le rapporteur du Conseil, M. Dutheillet de Lamothé, en estimant que la décision avait été « plus partisane que juridique » (*BQ*, 15-1). Quant à M. Jospin, tout en prenant acte, il a considéré, le 15-1, cependant que « la liberté d'entreprendre n'est pas la liberté de licencier », soulignant que l'affirmation du « droit au travail » était visée dans le préambule de la Constitution (*ibid.*, 16-1).

Après la censure du transfert de pouvoir législatif à l'assemblée de Corse (2001-454 DC), M. Hollande a déploré « l'interprétation particulièrement discutable de la Constitution » (*Le Monde*, 19-1). Le Premier ministre a été interpellé à l'Assemblée nationale par M. Plagnol (UDF) le 22-1 : « Pouvez-vous vous engager à être, à l'avenir, plus respectueux du droit et, dans l'immédiat, à faire cesser les attaques contre le Conseil constitutionnel dont les décisions s'imposent à tous ? » (p. 776). M. Jospin a fait état, en réponse, de 23 censures depuis 1997, contre 27 en quatre ans pour les gouvernements Balladur et Juppé (*ibid.*). Ces prises de position, critiquables en soi, ne sauraient dissimuler, cependant, le jeu de rôle

- 12-1 2001-455 DC (JO du 18-1). Loi relative à la modernisation sociale. V. *Libertés publiques. Loi et ci-dessus.*
- 17-1 2001-454 DC (JO du 23-1). Loi relative à la Corse. V. *Collectivités territoriales. Loi. Pouvoir réglementaire. République et ci-dessous.*
- 7-2 2002-458 DC (JO du 12-2) LO portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française. V. *Validation législative.*
- 21-2 Décision portant nomination des délégués du CC chargés de suivre sur place les opérations relatives à l'élection du président de la République (p. 3566). V. *Élection présidentielle.*
- 8-3 Décision portant nomination de délégués du CC chargés de suivre outre-mer les opérations relatives à l'élection du président de la République (p. 4486). V. *Élection présidentielle.*
- 21-3 Décision modifiant la précédente (p. 5250). V. *Élection présidentielle.*
- 4-4 Décision arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle (p. 5999). V. *Élection présidentielle.*
- 7-4 Réclamations contre la décision du 4-4 arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle (p. 6360 et 6361). V. *Élection présidentielle.*
- 15-4 Hauchemaille, Meyet et Cazaux (p. 6864). Meyet (p. 6865). V. *Élection présidentielle.*
- 24-4 Déclaration relative aux résultats du premier tour de scrutin de l'élection présidentielle (p. 7369). V. *Élection présidentielle.*
- 25-4 Décision relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection présidentielle (p. 7487). V. *Élection présidentielle.*
- 8-5 Décision portant proclamation des résultats de l'élection du président de la République (p. 9084) V. *Élection présidentielle.*
- 8-5 Déclaration de situation patrimoniale de M. Jacques Chirac proclamé président de la République (p. 9092).
- 9-5 Association Déclic, Auguste, Féler, Hauchemaille, Bidalou (p. 9095). V. *Élection présidentielle.*

auquel les pouvoirs publics se livrent tout bien considéré, à l'égard du Conseil, en se défaussant sur lui, comme, en 1984, à propos de la loi Savary sur l'Université (cette *Chronique*, n° 30 p. 169). À cet égard, il est subodoré pour la Corse, et avéré pour la définition du licenciement économique que le Premier ministre a privilégié la négociation politique avec les députés communistes par rapport à

la procédure juridique de l'article 49 al. 3C, comme il s'y était engagé, du reste, lors de la formation du gouvernement en 1997 (v. *Le Temps de répondre*, Stock, 2002, p. 88).

– *Procédure.* En vue de favoriser la lisibilité des décisions (cette *Chronique*, n° 99, p. 205), une innovation est à relever : à l'occasion de l'examen de la loi

relative à la Corse (2001-454 DC), les réserves d'interprétation sont dorénavant rapportées, dans le dispositif, aux considérants numérotés.

À l'exemple de la matière référendaire (cette *Chronique*, n° 96, p. 199), le président Guéna a désigné deux rapporteurs (les mêmes au demeurant) s'agissant respectivement de l'établissement de la liste des candidats à l'élection présidentielle, le 4-4, lesquels seront présents à la conférence de presse donnée par Y. Guéna, et de la déclaration à l'issue du premier tour de l'élection, le 24-4, et de la proclamation de l'élection, au second tour, le 8-5 (p. 7369 et 9084).

Au surplus, le Conseil a usé de réserves d'interprétation, au point de rattraper, telle une « grille de lecture » (CCC, n° 12, p. 30), pour utiliser un euphémisme, la loi du 9-5-2001 relative à l'égalité professionnelle entre les sexes, qui ne lui avait pas été déférée, en matière de composition de jury (2001-455 DC, cons. 115).

En dernière analyse, le juge a soulevé d'office des dispositions (*idem*, cons. 112 et 126).

– *Procédure (suite)*. À propos de l'élection présidentielle, le Conseil a innové. Par « un effort de transparence vis-à-vis des personnes présentées » (communiqué de presse du 4-4), celles-ci ont été, en effet, informées dès le 21-3, c'est-à-dire une semaine après le début de l'envoi des formulaires appropriés, puis chaque jour de la semaine suivante, du nombre de présentations recueillies regardées comme conformes et du nombre des départements dont elles émanaient. Au surplus, il a été procédé à un second examen des présentations comportant des vices de forme ou susceptibles d'être régularisées (*ibid.*).

En dernière analyse, le Conseil a adressé, le 2-5, à ses délégués une note en vue de préserver « la dignité et la sincérité du vote », en cas d'attitude ostentatoire ou désobligeante d'électeurs. Sur ce fondement, les opérations de vote de la commune de Villemagne (Aude) seront annulées le 8-5 (p. 9084) (v. *Élection présidentielle*).

– *Saisine*. Conformément à l'opinion doctrinale, le recours devant le juge constitutionnel ressortit à la catégorie des « actes politiques » (R. Chapus) ou « actes de gouvernement » insusceptibles d'être accueillis par le juge administratif (Conseil d'État, ordonnance de référé, 7-11-2001, *Tabaka*). Juste retour des choses, après l'acceptation du recours pour excès de pouvoir en matière de délégalisation (art. 37, al. 2 C) (cette *Chronique*, n° 93, p. 254).

V. *Collectivités territoriales. Élection présidentielle. Libertés publiques. Loi. Validation législative.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Audition*. La section des affaires sociales, réunie le 17-4 (p. 6713), a entendu M. Mélenchon, ministre délégué à l'Enseignement professionnel.

– *Présidence*. M. Dermagne a été renouvelé dans ses fonctions, le 26-2 (cette *Chronique*, n° 92, p. 220). Il s'est déclaré favorable à ce que la représentation de la société civile puisse avoir « le premier mot sur les projets de loi » (*Les Échos*, 27-2).

V. *Loi*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Composition*. V. *Gouvernement*.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Avis*. Conformément à la pratique observée, la garde des Sceaux a entériné l'avis émis par la formation disciplinaire du parquet à propos de l'affaire des disparues de l'Yonne.

– *Élection des magistrats des cours et des tribunaux*. En application de la LO du 5-2-1994 modifiée (cette *Chronique*, n° 100, p. 201), le décret 2002-442 du 2-4 (p. 5804) modifie celui du 9-3-1994, à la suite du changement de mode de scrutin opéré. L'attribution des sièges aux listes bloquées ayant atteint le seuil de représentativité de 5 % des suffrages exprimés, s'opère dorénavant à la RP, suivant le système des *PFR* (nouvel art. 24 et 30-1).

– *Fonctionnement*. Au titre de l'action disciplinaire, l'autorité qui saisit la formation compétente adresse à son président tous les documents fondant cette poursuite. La garde des Sceaux adresse à celui-ci le dossier personnel du magistrat mis en cause (nouvel art. 42 du décret du 9-3-1994, rédaction du décret 2002-442 du 2-4) (p. 5804). Le magistrat cité et son conseil peuvent prendre connaissance à la Cour de cassation des pièces dont la communication est prévue (nouvel art. 43).

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. Comité national chargé de la publication des travaux prépara-

toires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. IV, *Commentaires sur la Constitution (1958-1959)*, La Documentation française 2001 ; J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Dalloz, 2002 ; J.-M. Jeanneney, *Que vive la Constitution de la V^e République !*, Arléa, 2002 ; M. Verpeaux, « Le référendum local et la Constitution », CCC, n° 12, p. 124 ; E. Zoller, « Des usages de la Constitution en France et aux États-Unis », *Esprit*, janvier 2002, p. 99.

– *Commission des archives constitutionnelles de la V^e République*. Le décret 2002-581 du 25-4 (p. 7488) en porte création. Cette commission « recense et assure, dans le respect de la loi du 3-1-1979, la publication des archives publiques et privées intéressant l'application de la Constitution du 4-10-1958 ». Présidée par le vice-président du Conseil d'État, elle comprend des membres de droit et des personnalités qualifiées. Le comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République (décret du 8-6-1984) cesse d'exister (cette *Chronique*, n° 31, p. 179).

V. *République. Révision de la Constitution*.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. R. Ghevontian, « Observations sous CC, 14 mars 2001, *Hauchemaille*, CE, sect., 14 septembre 2001, *Marini*, et 20 septembre 2001, *Hauchemaille* et *Marini* », *RFDC*, 2001, p. 775 ; J.-M. Duval, « La sanction des

comportements irréguliers relevés au cours des opérations électorales », *ibid.*, p. 825 ; Ph. Terneyre, CE, 28 décembre 2001, *Meyet*, *RFDA*, 2002, p. 186.

– *Élection aux fonctions de maire*. Conformément à la doctrine Jospin (cette *Chronique*, n° 98, p. 182), M. Bartolone n'a pas brigué ces fonctions. À l'occasion d'un nouvel arrêt *Meyet*, le Conseil d'État a estimé, le 28-12-2001 (*RFDA*, 2002, p. 186) qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au candidat tête de liste de se présenter comme candidat à l'élection de maire, d'autant que les motifs de la renonciation échappent à son contrôle.

V. Élection présidentielle.

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie*. J.-P. Duprat, « Les nouveaux enjeux du contrôle exercé par la Cour des comptes », *RFFP*, n° 77, mars 2002, p. 71.

– *Assistants*. Le décret 2002-370 du 14-3 (p. 5001) crée des emplois d'assistants de la Cour des comptes. Ceux-ci « collaborent, sous la responsabilité des magistrats et des rapporteurs extérieurs, aux contrôles et enquêtes » (nouvel art. R 112-25 du code des juridictions financières).

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. R. Dehousse (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Presses de Science Po, 2002 ; L. Dubouis et Cl. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, 2^e éd., 2001 ;

« L'applicabilité des normes communautaires en droit interne » (dossier), *RFDA*, 2002, p. 1 ; « Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice », *La Documentation française*, 2002 ; « L'Union européenne : une démocratie diffuse ? », *RFSP*, n° spécial, décembre 2001.

– *Citoyenneté européenne*. Le décret 2002-701 du 29-4 (p. 8160) détermine les modalités de la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires de la France.

V. *Libertés publiques. Loi de finances. Parlement*.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, PUF, coll. « Béhémoth », 2002.

DYARCHIE

– *Bibliographie*. A. Fontaine, « Les charmes fanés de la cohabitation », *Le Monde*, 27-3 ; S. Kauffmann, « Cohabitation : cinq ans de combat sans merci », *ibid.*, 8-5.

I. *Ordre interne*. Si le souci de ménager la cohabitation a paru inspirer les vœux du chef de l'État, comme le comportement du Premier ministre (dont la presse a publié le 9-1 une photographie le montrant la main sur l'épaule de M. Chirac, tous deux hilares), l'approche de l'élection présidentielle a conduit M. Jospin à préciser sa probable candidature : le 27-1, il se déclarait devant les cadres du

parti socialiste « disponible pour les rendez-vous à venir », laissant à ses partisans le soin de critiquer son adversaire. Les rumeurs entourant le retour en France de Didier Schuller amenèrent M. Juppé à accuser, le 2-2, le parti socialiste de mener « une campagne ordurière » autour des « affaires », tandis que M. Moscovici répliquait que « la droite a peur de la vérité ». Mais M. Chirac prit les devants en annonçant sa candidature en Avignon le 11-2 tout en gardant une posture présidentielle : « Lorsqu'il s'agit des intérêts de la France [...] il n'y a jamais eu et il n'y aura pas, jusqu'au dernier jour de nos mandats, de polémiques, de difficultés, de choses qui seraient contraires à la dignité et aux intérêts supérieurs de notre pays. » Mais le 19, il décrit une France gagnée par l'insécurité et la peur. Le lendemain, le 20, M. Jospin annonça à son tour sa candidature pour « présider autrement » : dans une déclaration envoyée par fax à l'AFP, il affirmait que « le président de la République doit présenter un projet au pays, prendre des engagements et les respecter. Il faut un président actif, qui donne les grandes orientations et travaille à leur mise en œuvre avec le gouvernement », et il revint sur ce thème le 21 sur France 2 : « Cette idée d'une présidence qui assume véritablement son rôle est absolument essentielle. Donc, je veux une présidence restaurée, où le président ne se tient pas en retrait, où il ne délègue pas son pouvoir, un peu comme cela a été fait sous M. Juppé, ou bien cinq ans après pendant la cohabitation. » Devant le congrès extraordinaire du PS qui l'investit le 24, il se fit plus explicite : « Deux ans de présidence infidèle, cinq ans de présidence passive font sept ans de présidence contestée. Pendant deux ans,

Jacques Chirac a délégué le pouvoir à un Premier ministre qui a fait une politique contraire [à ses engagements], et, depuis 1997, il a été le représentant d'une présidence presque protocolaire, inactive mais critique. » À Strasbourg, le 6-3, le chef de l'État répliqua en affirmant que « le gouvernement actuel porte une lourde responsabilité » dans l'insécurité, ajoutant que la « naïveté » invoquée par le Premier ministre le 3 à TF1 n'était pas une « excuse » mais une « faute ». La polémique devait prendre un tour encore plus personnel lorsque M. Jospin confia le 1-3 qu'il trouvait le président « vieilli, fatigué, gagné par l'usure du pouvoir », ce qui amena l'intéressé à évoquer « le délit de sale gueule » et à faire allusion à la « culture du candidat socialiste », le 11-3 sur France 2. À propos du statut pénal du chef de l'État, il déclara qu'il demanderait « aux plus grands constitutionnalistes » de lui faire des propositions en vue d'une révision constitutionnelle.

Sur le plan des rapports institutionnels, on notera que le ministre de l'Agriculture n'a pas accompagné le chef de l'État à l'inauguration de l'Exposition agricole (pour un précédent analogue en 1988 : cette *Chronique*, n° 88, p. 108).

À la suite des attentats contre les synagogues, le président a téléphoné au directeur de cabinet du Premier ministre et au ministre de l'Intérieur au sujet des mesures envisagées par le gouvernement (*Le Monde* 3-4). Les réunions du conseil des ministres eurent lieu régulièrement pendant la campagne, mais celle du Conseil supérieur de la magistrature, convoqué le 5-4 à l'Élysée, fut reportée après l'élection. Épilogue : M. Chirac déclara au dernier conseil des ministres, le 24-4, que « chacun dans nos fonctions, nous nous sommes efforcés d'assurer le

bon fonctionnement des institutions au service de la France », tandis que M. Jospin remercia ses ministres pour « le travail accompli », et le chef de l'État « pour la façon courtoise et simple avec laquelle il a présidé » le conseil. M. Chirac leur adressa ses « salutations républicaines ».

II. *Ordre externe*. Les cohabitants se sont rendus à Berlin, le 4-2, dans le cadre d'un nouveau dîner formel, puis au conseil européen de Barcelone les 15 et 16-3, après leur entrée en lice dans la compétition électorale (*Le Monde*, 6-2, 17 et 18-3). En vue de dégager une position commune, comme à l'accoutumée, ce dernier conseil avait été préparé en conseil restreint, le 13-3 (*BQ*, 13-3). Au demeurant, M. Chirac, dès l'annonce de sa candidature à l'Élysée, le 11-2, avait affirmé à TF1 : « Faites-moi confiance, également au Premier ministre. Quand il s'agit des intérêts de la France, des valeurs qu'elle défend, lorsque nous devons porter sa voix à l'extérieur, il n'y a jamais eu et il n'y aura pas jusqu'au dernier jour de mon mandat de polémiques, de difficultés, de choses qui seraient contraires à la dignité et à l'intérêt supérieur de notre pays » (*ibid.*, 13-2).

Dans les mêmes conditions, des troupes françaises ont été dépêchées à Kaboul dans le cadre de la force internationale d'assistance à la sécurité (*Le Figaro*, 3-1). Des avions embarqués sur le *Charles-de-Gaulle* ont participé, pour la première fois, les 3 et 4-3, à des frappes contre des objectifs désignés par le commandement américain (*Le Monde*, 6 et 10/11-3). Le ministre de la Défense indique, à cet égard, le nombre de militaires et les missions engagés en Afghanistan (AN, Q, p. 2360).

MM. Chirac et Jospin ont assisté à une messe d'hommage, le 29-1, à Paris, à

l'ancien président sénégalais Léopold Sédar Senghor, décédé le mois précédent (*Le Monde*, 31-1). Le chef de l'État s'est rendu au sommet de l'ONU, réuni à Monterrey (Mexique), sur le financement du développement, le 21-3. Cependant M. Josselin, ministre de la Coopération, y avait représenté le gouvernement la veille (*ibid.*, 21 et 22-3).

« Nous avons beaucoup aidé le président de la République dans la représentation de la France à l'étranger, observera M. Jospin sur France 3, le 30-1. Parce que le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, le ministre de la Défense, Alain Richard, qui finalement a fait la réforme que Jacques Chirac avait proposée en 1995 de la professionnalisation des armées, ont été, avec moi-même, dans les débats européens où j'étais aux côtés du chef de l'État » (*ibid.*, 31-1).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. P. Bréchon (dir.), *Les Élections présidentielles en France*, La Documentation française, 2002 ; O. Duhamel et J.-N. Jeanneney, *Présidentielles, les surprises de l'histoire*, Seuil, 2002 ; P. Fraisseix, « Propos iconoclastes sur l'avenir de l'élection du président de la République au suffrage universel direct », *RDP*, 2001, p. 1749 ; S. Lamouroux, « Élections présidentielles 2002 : nouveautés et perspectives contentieuses », *PA*, 12-3 ; G. Courtois, « Présidentielle, la campagne floue », *ibid.*, 23-3 ; J. Jaffré, « Présidentielle, malaise de l'électeur », *ibid.*, 6-3, et « La montée des extrêmes », 19-4 ; O. Duhamel,

« L'implosion présidentielle », *ibid.*, 20-4 ; S. July, « La fracture politique », *Libération*, 23-4.

– *Campagne*. Dès le 5-2, le CSA avait relevé les manquements au principe d'équité afférent à la pré-campagne (cette *Chronique*, n° 101, p. 138) : « Les temps d'antenne et de parole les plus significatifs ont concerné les candidats disposant de la plus forte notoriété » (*La Lettre du CSA*, n° 148, p. 13). Derechef, le 5-3, il devait observer que « le traitement de la campagne ne doit pas s'inscrire à l'excès dans une logique d'anticipation du second tour » (*ibid.*, n° 149, p. 18). Sous ce rapport, M. Chevènement devait adresser, le 6-3, une lettre au président du Conseil constitutionnel, lui demandant de mettre un terme « à une situation digne du Second Empire et de ses candidats officiels » (*Le Monde*, 8-3). Dans le cadre de la campagne officielle, l'égalité a été en revanche respectée (décisions du CSA des 5 et 26-4). Pour la première fois, d'imposantes manifestations ont été organisées notamment le 1^{er}-5, à la veille du second tour de l'élection qui, à bien des aspects, a revêtu un aspect référendaire pour la défense de la démocratie et de la République qui lui est consubstantielle, en réaction à la candidature de M. Le Pen. De même, aucun débat ne sera organisé, dans le cadre du second tour, M. Chirac l'ayant refusé le 23-4 (*Le Monde*, 25-4).

– *Candidats*. Si 33 personnes s'étaient faites connaître au Conseil constitutionnel en désignant un mandataire ou en constituant une association de financement (*Le Monde*, 10/11-3), une liste de 16 candidats devait être arrêtée, en définitive, le 4-4 (p. 5999). Un 17^e candidat,

M. Miguet, avait tenu des propos publics exagérés sur le nombre des présentations : « Il était fort loin du compte », révélera M. Guéna lors de la conférence de presse du même jour. En revanche, MM. Pasqua et Lalonde n'ont pu réunir les signatures nécessaires (*Le Monde*, 4-4). Diverses observations peuvent être formulées : le chiffre sans précédent de candidats (16 dont 4 femmes). En dehors du président de la République en exercice, étaient en lice : 5 candidats issus des rangs de la gauche plurielle (le cas de M. Chevènement pouvant être discuté), 4 de la droite parlementaire, un représentant des chasseurs, 2 de l'extrême droite et 3 de l'extrême gauche. Le chiffre sans précédent des présentateurs (17 815) a été à l'origine d'une interprétation raisonnable du Conseil. Outre le fait qu'il ait accepté, en l'absence d'une prohibition, qu'un candidat puisse être son propre parrain (M. Le Pen et M^{me} Boutin, p. 6276 et 6288), il a examiné avec bienveillance, la régularité des formulaires. Seuls 190 d'entre eux (1 %) ont été écartés, au terme d'une procédure transparente (v. *Conseil constitutionnel*), tant et si bien qu'aucun candidat n'a pu franchir le seuil des 500 signatures ni, à l'inverse, le faire passer sous ce seuil. Bref, cette position « est donc restée neutre sur le nombre comme sur l'identité des candidats retenus » (communiqué de presse du 4-4).

Ulérieurement, le Conseil a affiché dans ses locaux l'intégralité des présentations entre le 11 et le 16-4.

– *Chronologie*

15-2 Décret 2002-2004 relatif à la composition et au siège de la CNC (p. 3117).

18-2 Décret 2002-224 fixant au 26-2 la date de l'envoi par l'autorité admi-

- nistrative des formulaires de présentation d'un candidat (p. 3364).
- 21-2 Décret 2002-243 modifiant le décret 2001-213 du 8-3-2001 et relatif aux modalités particulières d'organisation outre-mer de l'élection (p. 3480).
 Décision du CC portant nomination de ses délégués chargés de suivre sur place les opérations électorales (p. 3566).
- 8-3 Décision du CC portant nomination de ses délégués chargés de suivre outre-mer les opérations électorales (p. 4486), modifiée par la décision du 21-3 (p. 5250).
- 12-3 Arrêté du vice-président du Conseil d'État relatif à la désignation de rapporteurs près la CNC (p. 4589).
 Décision 2002-110 du 12-3 du CSA relatif aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle pour le premier tour de scrutin (p. 4742).
- 4-4 Décision du CC arrêtant la liste des candidats (p. 5999).
- 5-4 Décision 2002-201 du CSA fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du premier tour de scrutin sur les radios et télévisions du secteur public (p. 6173).
 Décision 2002-202 du CSA fixant les dates et ordre de passage des émissions (p. 6174).
- 6-4 Déclaration de situation patrimoniale de M. Jacques Chirac (p. 6080).
- 10-4 Liste des citoyens ayant présenté les candidats à l'élection présidentielle (p. 6263).
- 21-4 Premier tour de scrutin.
- 24-4 Déclaration du CC relative aux résultats du premier tour de scrutin (p. 7369).
- 25-4 Décision du CC relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection (p. 7487).
- 26-4 Décision 2002-329 du CSA fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du second tour de scrutin (p. 7695).
 Décision 2002-230 du CSA fixant les dates et ordre de passage des émissions de ladite campagne officielle (p. 7696).
- 30-4 Recommandation du CSA à l'ensemble des services de télévision et de radio (p. 8023).
- 5-5 Second tour: M. Jacques Chirac, président réélu pour un quinquennat.
- 8-5 Proclamation des résultats par le CC (p. 9084) et déclaration de situation patrimoniale de M. Jacques Chirac (p. 9092).
- 16-5 Cérémonie d'installation au Palais de l'Élysée.
- 17-5 Début du quinquennat de M. Jacques Chirac.
- *Contentieux des actes préparatoires.*
 La décision du Conseil constitutionnel du 4-4 (p. 5999) arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle a été à l'origine de réclamations. Conformément à l'article 58 du décret du 8-3-2001 (cette *Chronique*, n° 98, p. 179) ce droit « est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation ». Tel n'était pas le cas des réclamants (7-4, *Hauchemaille*, p. 6361, 9-5, *Bidalou*, p. 9095); ou qui allègue avoir été l'objet par voie de presse de graves attaques destinées à dissuader les présentations (7-4, *Cheminaide*, p. 6360) ou qui conteste la présence de MM. Chirac et Jospin qui se seraient entendus, selon une allégation, pour

exclure du débat les questions de défense (7-4, *Matagne*, p. 6360). En dernière analyse, doit être également rejetée la réclamation reprochant aux médias d'avoir insuffisamment fait état d'une candidature (7-4, *Larrouturou*, p. 6361).

– *Contentieux des actes préparatoires (suite)*. Conformément à sa jurisprudence (14-3-2001, *Hauchemaille*, cette *Chronique*, n° 98, p. 174), le juge constitutionnel, par une décision du 15-4 (*Hauchemaille, Meyet et Cazeaux*, p. 6864), a rejeté les requêtes qui l'invitaient à statuer exceptionnellement avant la proclamation de l'élection, en raison de la mission générale que lui confère l'article 58 C. Le Conseil a jugé que les décrets déferés (vote des Français établis hors de France, envoi par l'administration de formulaire aux présentateurs de candidat) ne remplissaient pas les conditions exigées. Par mimétisme avec la procédure afférente au recours pour excès de pouvoir, M. Meyet demandait, en outre, l'annulation de la décision implicite née du silence gardé par le Conseil, sur sa demande d'abrogation du décret du 14-10-1976, notamment sur le vote des expatriés (p. 6864).

Le Conseil a été appelé, le 15-4, à repousser une autre requête de M. Meyet (p. 6865), dirigée contre le décret du 13-2-2002, portant convocation des électeurs en vue de l'élection présidentielle. Ce dernier s'analyse en une mesure d'application de l'article 7 C, aux termes duquel « le scrutin est ouvert sur convocation du gouvernement » et non en une mesure d'application du décret du 14-10-1976 susmentionné, dont la légalité était mise en cause. Dans une ultime décision du 9-5, le Conseil a rejeté des demandes à statuer avant la proclamation de l'élection (*Association*

Déclic, Féler et Hauchemaille, id.) dès lors que les conditions exceptionnelles de son intervention n'étaient pas réunies (p. 9095).

– « *Dignité du scrutin* ». De manière inédite, le Conseil constitutionnel a adressé, le 2-5, une note sur son site à l'attention de ses délégués à propos de manifestations extérieures du vote ; certains électeurs étant tentés de lui donner un aspect ostentatoire, voire désobligeant. Car voter n'est pas manifester mais, à l'opposé, afficher la sérénité du peuple souverain. Ces comportements, contraires au secret du suffrage (art. 3 C et art. L 59 du code électoral), sont sanctionnés pénalement (art. L 113) et portent atteinte à la « dignité du vote ». Le Conseil, saisi par le préfet de l'Aude (art. 30 du décret du 8-3-2001), annulera sur ce fondement inédit les résultats de la commune de Villemagne (*infra*) (v. *Libération*, 2-5).

– *Libre expression du vote*. En écho au communiqué de la CNC daté du 29-4 qui avait exprimé sa « réprobation » pour les débordements observés le 21-4 ; des chaînes de télévision faisant allusion aux résultats du premier tour avant la fermeture des bureaux de vote, l'une d'entre elles appelant même à s'opposer à M. Le Pen ; le CSA a adressé une recommandation, le 30-4 (p. 8023). Les médias ont été appelés, en vue du second tour et des futures élections législatives, à diffuser ce message : « Afin de maintenir la libre expression du vote de chaque citoyen, la loi interdit de diffuser tout résultat ou estimation avant 20 heures » (*Le Monde*, 3-5).

– *Remboursement de frais exposés*. Une prime d'assurance peut prendre en

compte le risque d'un score inférieur à 5 % des suffrages exprimés : M. Chevènement a souscrit une assurance, à l'opposé de M. Hue (*Le Monde*, 25-4).

– *Résultats du premier tour.* Le CC a proclamé le 24-4 (p. 7369) les résultats du scrutin du 21-4, après avoir procédé à un certain nombre de rectifications, comme à l'habitude (cette *Chronique*, n° 74, p. 210). En vue de la sincérité du vote, les résultats de bureaux ont été annulés : défaut de contrôle d'identité des électeurs en dépit des observations du délégué d'un candidat à Bouc-Bel-Air (Bouches-du-Rhône) ; discordances importantes et inexplicables entre les chiffres du procès-verbal et ceux des feuilles de dépouillement à Saint-Herblain (Loire-Atlantique) ; opposition, pressions et

menaces du président et des assesseurs d'un bureau de vote du XIII^e arrondissement de Paris à l'encontre d'un délégué du Conseil constitutives d'une entrave à l'exercice du contrôle de celui-ci et dépouillement des votes irrégulier, de nature à favoriser les fraudes au Cannet-des-Maures (Var).

Au-delà du fait qu'aucun candidat n'ait recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, l'histoire de la République retiendra la non-qualification de M. Jospin et l'élimination de la gauche, comme en 1969, pour la seconde fois.

– *Résultats du second tour.* Le CC a proclamé M. Jacques Chirac, président de la République à compter du 17-5 à 0 heure (séances des 6, 7 et 8-5, p. 9084) et publié sa situation patrimoniale (p. 9092).

152

	Voix	%
Électeurs inscrits	41 194 689	
Votants	29 495 733	71,60
Suffrages exprimés	28 498 471	
<i>Majorité absolue</i>	<i>14 249 236</i>	
M. Bruno Mégret	667 026	2,34
M ^{me} Corinne Lepage	535 837	1,88
M. Daniel Gluckstein	132 686	0,47
M. François Bayrou	1 949 170	6,84
M. Jacques Chirac	5 665 855	19,88
M. Jean-Marie Le Pen	4 804 713	16,86
M ^{me} Christiane Taubira	660 447	2,32
M. Jean Saint-Josse	1 204 689	4,33
M. Noël Mamère	1 495 724	5,25
M. Lionel Jospin	4 610 113	16,18
M ^{me} Christine Boutin	339 112	1,19
M. Robert Hue	960 480	3,37
M. Jean-Pierre Chevènement	1 518 528	5,33
M. Alain Madelin	1 113 484	3,91
M ^{me} Arlette Laguiller	1 630 045	5,72
M. Olivier Besancenot	1 210 562	4,25

La caractéristique référendaire de l'élection et la durée nouvelle du mandat s'imposent naturellement à la réflexion. À nouveau, le Conseil a procédé à l'annulation d'opérations de vote : dispositif symbolique de « décontamination » au voisinage du bureau de vote à Villemagne, sur recours du préfet de l'Aude et organisation d'un simulacre de vote en faveur d'un candidat ne figurant pas au second tour, incompatibles avec la « dignité du scrutin » ; discordances importantes et non justifiées à propos de bulletins blancs et nuls, causes d'annulation inexplicables à Bastia et à Furiani (Haute-Corse) ; dépouillement irrégulier à Mettray (Indre-et-Loire) ; absence de contrôle d'identité à Mazingarbe (Pas-de-Calais) et absence de contrôle d'identité et non passage par l'isoloir à Erstein (Bas-Rhin). En revanche, les réclamations d'électeurs parvenues directement au Conseil ont été frappées d'irrecevabilité, en méconnaissance de l'article 30 du décret du 8-3-2001.

	Voix	%
Électeurs inscrits	41 191 169	
Votants	32 832 295	79,71
Suffrages exprimés	31 062 988	
Majorité absolue	15 531 495	
M Jacques Chirac	25 537 956	82,21
M. Jean-Marie Le Pen	5 525 032	17,79

V. *Conseil constitutionnel. Premier ministre. Président de la République. Sondages.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* B. Dolez et A. Laurent (dir.), *Le Vote des villes. Les élections*

municipales des 11 et 18 mars 2001, Presses de Science Po, 2002.

– *Élections territoriales.* Les élections de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna se sont déroulées le 10-3 (*Le Monde*, 12-3).

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Plafond des dépenses.* Le décret 2002-350 du 14-3 portant majoration du plafond des dépenses électorales pour l'élection des députés (*JO*, 15-3) multiplie ce plafond par le coefficient 1,12.

153

V. *Président de la République.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Coopération avec la Cour pénale internationale.* La loi 2002-268 du 26-2 (p. 3684) modifie le code de procédure pénale en vue de l'application du statut de la CPI signé le 18-7-1998 (nouveau titre 1^{er} du livre IV). Sur ces entrefaites, ladite Cour est devenue une réalité, le 11-4, la 60^e ratification du traité ayant été recueillie (*Le Monde*, 5-4).

V. *Parlement.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* L. Jaume, « La réhabilitation de la fonction gouvernementale dans la Constitution de 1958 », *Esprit*, janvier 2002, p. 86.

– *Attribution de drapeaux.* Le décret 2002-313 du 26-2 fixe l'attribution d'un drapeau au ministère de l'Intérieur,

police nationale (p. 4219). La même démarche a été étendue au ministère de la Justice, administration pénitentiaire (décret 2002-557 du 22-4) (p. 7289).

– *Commission interministérielle*. Le décret 2002-633 du 26-4 (p. 7785) institue une commission de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens.

– *Composition*. Ultime remaniement du gouvernement Jospin, le 16^e (cette *Chronique*, n° 101, p. 139), le décret du 25-2 (p. 3584) met en terme, sur sa demande, aux fonctions de M. Glavany, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, nommé directeur de campagne de M. Jospin. M. Patriat lui succède, et M. Pierret le remplace, à son tour, en qualité de ministre délégué à l'Industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation.

MM. Fabius et Moscovici sont demeurés, en revanche, au gouvernement, en dépit de leur participation active à l'élection présidentielle (BQ, 28-2).

– *Démission du gouvernement Jospin*. Ainsi qu'il l'avait annoncé le 21-4, à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, M. Jospin a remis la démission de son gouvernement, le 6-5, au chef de l'État, en se conformant à la tradition républicaine, au lendemain de l'expression du pouvoir de suffrage (*Le Monde*, 23-4 et 8-5). Outre un record de longévité (cinq ans, à un mois près) (cette *Chronique*, n° 83, p. 193), ce gouvernement peut être regardé aussi comme le premier gouvernement de législature de la V^e République, dont la responsabilité, tel naguère celui de M. Juppé, a joué

devant le suffrage universel, selon la loi de la logique majoritaire (*ibid.*, n° 83, p. 198).

– *Nomination du gouvernement Raffarin I*. Le président de la République a nommé, sur proposition de M. Raffarin, les membres du gouvernement (décret du 7-5, p. 9052). Le 28^e gouvernement de la V^e République, ou le 2^e du premier mandat de M. Chirac présente diverses caractéristiques (v. *tableau ci-après*).

I. « Gouvernement de mission », selon l'expression du chef de l'État, et plus encore gouvernement présidentiel, il comprend 27 membres (RPR, UDF et DL), soit : 15 ministres, 6 ministres délégués et 6 secrétaires d'État ; 21 d'entre eux assument pour la première fois cette fonction ; renouvellement rimant avec rajeunissement. On compte dans ses rangs 6 femmes (3 ministres et 3 secrétaires d'État) : M^{me} Alliot-Marie accède au ministère régalien de la Défense, de manière inédite. Cependant, en 1984, M^{me} Avice avait été nommée secrétaire d'État à la Défense dans le gouvernement Fabius (cette *Chronique*, n° 32, p. 174). M^{me} Saïfi, députée européenne, devient secrétaire d'État. C'est la première personne, issue de l'immigration algérienne, à accéder à ce poste de responsabilité.

En dehors du Premier ministre, trois autres sénateurs y figurent : M. Delevoye (Pas-de-Calais) (RPR) à la Fonction publique et MM. Lambert (Orne) (UC), président de la commission des Finances, et Darcos (Dordogne) (RPR), respectivement ministre délégué au Budget et à l'Enseignement secondaire. Mais le plus grand nombre (5) demeure celui du gouvernement Debré en 1959.

Reste l'appel à 7 non-parlementaires venus des services de l'Élysée (M. de

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

PREMIER MINISTRE**Jean-Pierre Raffarin** (DL)**MINISTRES****Nicolas Sarkozy**, Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales (RPR)**François Fillon**, Affaires sociales, Travail et Solidarité (RPR)**Dominique Perben**, Justice, garde des Sceaux (RPR)**Dominique Galouzeau de Villepin**, Affaires étrangères, Coopération et Francophonie
(sans étiquette, SE)**Michèle Alliot-Marie**, Défense et Anciens combattants (RPR)**Luc Ferry**, Jeunesse, Éducation nationale et Recherche (SE)**Francis Mer**, Économie, Finances et Industrie (SE)**Gilles de Robien**, Équipement, Transports, Logement, Tourisme et Mer (UDF)**Roselyne Bachelot-Narquin**, Écologie et Développement durable (RPR)**Jean-François Mattéi**, Santé, Famille et Personnes handicapées (DL)**Hervé Gaymard**, Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires rurales (RPR)**Jean-Jacques Aillagon**, Culture et Communication (RPR)**Jean-Paul Delevoye**, Fonction publique, Réforme de l'État et Aménagement
du territoire (RPR)**Brigitte Girardin**, Outre-mer (SE)**Jean-François Lamour**, Sports (SE)**MINISTRES DÉLÉGUÉS****Alain Lambert**, au Budget auprès du ministre de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie (UDF)**Patrick Devedjian**, aux Libertés locales auprès du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité
intérieure et des Libertés locales (RPR)**Renaud Donnedieu de Vabres**, aux Affaires européennes auprès du ministre des Affaires
étrangères, de la Coopération et de la Francophonie (UDF)**Xavier Darcos**, à l'Enseignement scolaire auprès du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation
nationale et de la Recherche (app. RPR)**François Loos**, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche auprès du ministre
de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (UDF-Rad)**Jean-Louis Borloo**, à la Ville auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail
et de la Solidarité (UDF)**SECRÉTAIRES D'ÉTAT****Jean-François Copé**, aux Relations avec le Parlement, porte-parole du gouvernement,
auprès du Premier ministre (RPR)**M^{me} Tokia Saïfi**, au Développement durable auprès de la ministre de l'Écologie
et du Développement durable (DL)**M^{me} Dominique Versini**, à la Lutte contre la précarité et l'exclusion auprès du ministre
des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (RPR)**Renaud Dutreil**, aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce, à l'Artisanat
et aux Professions libérales auprès du ministre de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie (UDF)**Nicole Ameline**, à la Mer auprès du ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer (DL)**Dominique Bussereau**, aux Transports auprès du ministre de l'Équipement,
des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (DL)Source : *Bulletin quotidien*.

Villepin, ancien secrétaire général ; M^{me} Girardin et M. Lamour, anciens conseillers techniques) ; de l'université (notre collègue, Luc Ferry) ; du patronat (M. Mer, à la rue de Bercy, ce qui est exceptionnel) et du domaine culturel (M. Aillagon) et social (M^{me} Versini).

II. À l'opposé de la tradition observée depuis la formation du 3^e gouvernement Mauroy, en 1983 (cette *Chronique*, n° 26, p. 171), la qualité de ministre n'est plus liée nécessairement à celle de participant au Conseil des ministres, en dépit du visa aux articles 8 et 9 C. Autrement dit, les secrétaires d'État sont appelés désormais à y siéger normalement.

III. Outre le recours à une dénomination extensive des structures, on relèvera l'existence d'un ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales. Une nouvelle dénomination apparaît avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable. L'Aménagement du territoire est rattaché à la Fonction publique. La Jeunesse et la Recherche rejoignent l'Éducation nationale, cependant l'Enseignement scolaire et l'Enseignement supérieur sont délégués.

IV. En ce qui concerne la « représentation » géographique, elle se présente sous la forme d'un grand arc ouest de Valenciennes à Saint-Jean-de-Luz, complétée par quelques points d'ancrage à l'est, de Strasbourg à Marseille, indépendamment de l'Île-de-France (*Le Figaro*, 9-5).

V. Le Premier ministre s'est appliqué à lui-même la doctrine Jospin, en démissionnant de ses fonctions de président du Conseil régional de Poitou-Charentes, le

8-5 (*Le Figaro*, 9-5). Ses ministres ne pourront que l'imiter, d'autant que le chef de l'État y est acquis.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Concl.* S. Boissard, sous CE, 26-11-2001, *Association Liberté, Information, Santé, RFDA*, 2002, p. 65 ; Chr. Maugué, CE, 24-10-2001, *Gouvernement de la Polynésie française, ibid.*, p. 73 (le contentieux des ordonnances de codification).

V. *Collectivités territoriales. Loi. Pouvoir réglementaire.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* La cour d'appel de Paris a confirmé la relaxe (cette *Chronique*, n° 98, p. 184) de M. Paul Vergès, sénateur (CRC) de la Réunion, poursuivi pour faux et usage de faux (*Bulletin quotidien*, 17-1). M. Bernard Charles, député (RCV) du Lot, a été condamné le 17-1 par le tribunal correctionnel de Cahors à une amende de 15 000 euros pour prise illégale d'intérêt (*BQ*, 18-1). M. Robert Gaia, député (S) du Var a été condamné le 21-1 par le tribunal correctionnel de Toulon à six mois de prison avec sursis et 3 000 euros d'amende pour complicité de recel de délit d'avantage (*BQ*, 22-1).

La cour d'appel de Lyon a confirmé le 23-1 la condamnation de M. Henri Chabert, député (RPR) du Rhône, à un an de prison avec sursis et deux ans d'inéligibilité pour recel d'abus de biens sociaux (cette *Chronique*, n° 98, p. 184 et *BQ* 24-1).

M. Jean-Michel Baylet, sénateur de Tarn-et-Garonne, a été condamné à six

mois de prison avec sursis et 15 000 euros d'amende par le tribunal correctionnel de Toulouse pour des travaux effectués à son domicile et payés par le quotidien *La Dépêche du midi* dont il est président-directeur général (BQ, 25-1).

V. Parlementaire.

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Proposition de loi*. À l'issue de la discussion générale de la proposition de loi de B. Accoyer visant à dédommager les commerçants de proximité et artisans pour le passage à l'euro, inscrite le 17-1 à la « niche » du RPR, le secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises a opposé l'article 40 C que le bureau de la commission des finances, immédiatement réuni (cette *Chronique*, n° 101, p. 140), a déclaré applicable, ce qui a provoqué une polémique (p. 631).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. Cour de cassation, *Les Libertés*, rapport 2001, La Documentation française; M. Delmas-Marty et Cl. Lucas de Leyssac (dir.), *Libertés et Droits fondamentaux*, Le Seuil, coll. « Points », n° 328, 2^e éd., 2002; D. Schnapper, *La Démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Gallimard, 2002; J. Andriant-Simbazovina, « L'enrichissement mutuel de la protection des droits fondamentaux au niveau européen et au niveau national. Vers un contrôle de "fondamentalité" ? », *RFDA*, 2002, p. 124; G. Gonzalez, « Le protocole additionnel n° 12 à la CEDH portant interdiction générale de discrimination », *ibid.*, p. 113;

A. Dorsner-Dolivet, « Loi sur les sectes », *D*, 2002, p. 1086; M. Gobert, « Handicap et démocratie. De l'arrêt à la loi Perruche », *Commentaire*, n° 97, 2002, p. 29; M. Rouyer, « Du MLF à la parité: itinéraires du féminisme français », *Universalia*, 2002, p. 115.

– *Concl.* S. Boissard, sous CE, 28-7-2000, *EA* (mesures d'internement d'office dans un établissement psychiatrique), *RFDA*, 2001, p. 1239.

– *Droit à un procès équitable*. Une fois encore, la France a été condamnée à Strasbourg, le 21-3, pour avoir mené une procédure trop longue à l'encontre de deux militants basques (*Le Monde*, 24/25-2).

– *Droit au respect de la vie privée et familiale*. Par un arrêt *Fretté c. France*, daté du 26-2, la Cour de Strasbourg a estimé que l'article 8 CEDH n'était pas méconnu en cas de refus d'adoption d'un enfant par un homosexuel.

– *Droit des enfants*. Les lois du 26-2 (2002-271 et 2002-272) (p. 3688) autorisent la ratification des protocoles facultatifs à la convention de New York, signés le 25-5-2000, relatifs aux droits de l'enfant impliqué dans les conflits armés; la vente, la prostitution et la pornographie les mettant en scène.

– *Droits des malades*. La loi 2002-303 du 4-3 (p. 4118) consacre « la démocratie sanitaire », en général, et « des droits de la personne », en particulier (nouveau chapitre préliminaire du code de la santé publique). De ce point de vue, il est fait référence au « droit fondamental à la protection de la santé » (art. L 1110-1 du code) à l'origine du faisceau de droits sui-

vants : « la personne malade a droit au respect de sa dignité » (art. L 1110-2); à celui de « sa vie privée et au secret des informations la concernant » (art. L 1110-4); « toute personne a le droit d'être informée sur son état de santé » (art. L 1111-2) et « a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé » (art. L 1111-7) (v. *PA*, 13 et 14-3).

– *Droits sociaux*. Après déclaration de conformité du CC (2001-455 DC) la loi de modernisation sociale (2002-73) a été promulguée le 17-1 (p. 1008) (*infra*).

158 – *Égalité*. Selon le Conseil constitutionnel, l'article 6 de la déclaration de 1789 s'entend « non seulement devant la loi, mais encore devant les délibérations des assemblées locales » (2001-455 DC, cons.117).

Les sénateurs contestaient l'article 52 de la loi relative à la Corse au motif qu'il prévoit une aide de l'État aux employeurs de main-d'œuvre agricole de l'île redevables de cotisations patronales au titre des exercices antérieurs au 1^{er} janvier 1999. Le Conseil avait censuré une disposition voisine concernant l'apurement de ces dettes dans sa décision 441 DC du 28-12-2000 (cette *Chronique*, n° 97, p. 166), mais cette fois les employeurs ne sont pas exonérés et les mesures envisagées se fondent sur des critères objectifs en rapport avec un but d'intérêt général (le redressement de l'agriculture corse) qui faisaient alors défaut, ce qui permet à la décision 454 DC d'écarter le grief d'atteinte au principe d'égalité (cons. 33 et 34).

– *Égalité des sexes*. Dans la perspective ouverte par le Conseil constitutionnel, le 19-6-2001 (*Statut de la magistrature*, cette *Chronique*, n° 100, p. 211), ce

dernier a estimé que « la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes » dans la composition d'un jury ressortit à un « objectif », qui ne saurait prévaloir, au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789, sur les compétences et les aptitudes (2001-455 DC, cons. 115). Dans cette perspective, la loi 2002-304 du 4-3 (p. 4159) relative au nom de famille autorise, conformément au principe de non-discrimination (art. 14 de la CEDH) l'adjonction en seconde position du nom de l'autre parent (nouvel art. 311-22 du code civil).

– *Liberté d'aller et venir*. Les modalités du regroupement familial des étrangers sont déterminées par les décrets 2002-559 et 2002-561 du 17-4 s'agissant respectivement des îles Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française (p. 7290 et 7292), en application de l'ordonnance du 26-4-2000. Dans le même ordre de fait, l'ordonnance 2002-388 du 20-3 (p. 5170) détermine les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie. Celles des ressortissants de l'Union européenne ont été fixées en Polynésie française (décret 2002-820 du 3-5) (p. 8747), aux îles Wallis-et-Futuna (décret 2002-821) (p. 8748) et à Mayotte (décret 2002-822) (p. 8750).

– *Liberté d'aller et venir (suite)*. Le décret 2002-887 du 3-5 (p. 9027), pris en application de la loi du 21-1-1995 modifiée (cette *Chronique*, n° 101, p. 143) détermine les modalités de certains rassemblements festifs à caractère musical.

– *Liberté de communication*. M^{me} Flüry-Hérard a été nommée membre du CSA par le président du Sénat, le 5-4 (p. 6079), à la suite de la démission de

M^{me} Langlois-Glandier « pour raisons personnelles » (*Le Monde*, 28 et 29-3) (cette *Chronique*, n° 98, p. 185).

– *Liberté d’entreprendre*. Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a censuré, au motif qu’elle était déraisonnable, ou abusive, si l’on préfère, la nouvelle définition du licenciement économique, retenue par l’article 107 de la loi de modernisation sociale (2001-455 DC). En l’espèce, le droit pour chacun d’obtenir un emploi (5^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946) implique que le législateur puisse apporter des limitations à la liberté d’entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789), mais à la condition, selon la formule consacrée, qu’« il n’en résulte pas d’atteinte disproportionnée au regard de l’objectif poursuivi » (cette *Chronique*, n° 101, p. 142). Or, relève le Conseil, le « cumul des contraintes » pesant sur la gestion de l’entreprise aboutit au résultat que celle-ci ne peut licencier que « si sa pérennité est en cause ». En un mot, le législateur a porté à la liberté d’entreprise « une atteinte manifestement excessive » au regard de l’objectif du maintien de l’emploi (v. CCC, n° 12, 2002, p. 25).

– *Parité* (art. 3 C). Les élections municipales de mars 2001 à Case-Pilote (Martinique) ont été annulées par le Conseil d’État, le 25-3, pour non-respect de ce principe constitutionnel (BQ, 26-3) (cette *Chronique*, n° 98, p. 186).

– *Présomption d’innocence*. La loi 2002-307 du 4-3 (p. 4169) complète la loi Guigou du 15-6-2000 (cette *Chronique*, n° 95, p. 191), s’agissant notamment des modalités de la garde à vue et de la détention provisoire.

– *Principe de solidarité nationale*. L’article 1^{er} de la loi 2002-303 du 4-3 (p. 4118) s’inscrit en faux contre l’arrêt *Perruche* rendu par la Cour de cassation : « nul ne peut se prévaloir d’un préjudice du seul fait de sa naissance ».

– *Privatisation*. Des dispositions ont concerné : la Société des autoroutes du sud de la France (décret 2002-326 du 8-3) (p. 4683); une participation de l’État au capital de la société Renault (arrêtés des 28-3 et 2-4) (p. 5565 et 5792) et la cession d’une participation financière de France Télévision Entreprise à TF1 (arrêté du 19-3) (p. 5409) (cette *Chronique*, n° 97, p. 162).

– *Protection diplomatique des citoyens de l’Union européenne*. V. *Droit communautaire*.

– *Protection des fonctionnaires*. V. *République*.

– *Sauvegarde de la dignité de la personne humaine*. « Le devoir d’information du médecin vis-à-vis de son patient trouve son fondement dans l’exigence de respect de [ce] principe constitutionnel » a jugé la Cour de cassation (civ. 1^{re}), le 9-10-2001 (PA, 13-3).

Par voie d’analogie, s’est présentée la restitution à l’Afrique du Sud de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman (« la Vénus hottentote »). Si une loi « n’était pas nécessaire au plan strictement juridique », ainsi que l’a relevé M. Schwartzberg à l’Assemblée nationale, le 21-2 (p. 1719), la dignité de la personne humaine n’autorisait certainement pas le recours au pouvoir réglementaire (cette *Chronique*, n° 30, p. 176). En conséquence, la loi 2002-323 du 6-3 (p. 4265) a été promulguée.

LOI

– *Bibliographie.* Conseil d'État, *Publication et Entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, La Documentation française, 2001 ; S. Lamoureux, « La codification ou la démocratisation du droit », *RFDC*, 2001, p. 801 ; V. Lasserre-Kiesow, « La compréhensibilité des lois à l'aube du XXI^e siècle », *D*, 2002, p. 1157 ; D. Truchet, « La jurisprudence Perruche n'est plus », *AJDA*, 2002, p. 273.

160 – *Devoirs du législateur.* Le Conseil constitutionnel, à la faveur d'un considérant de principe, qui se relie à la définition du « devoir d'État » incombant aux pouvoirs publics (22 mai 1985, *Abolition de la peine de mort*, cette *Chronique*, n° 35, p. 184) a synthétisé le rôle du législateur (2001-455 DC, *Modernisation sociale*) : « Il [lui] appartient d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 C ; [...] il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les autorités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi [...] à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 C, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques » (cette *Chronique*, n° 101, p. 146).

– *Domaine.* V. *Libertés publiques.*

– *Expérimentations hasardeuses.* Si le III du nouvel article L.4424-2 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi relative à la Corse prévoit la possibilité pour l'Assemblée de Corse de présenter des propositions d'adaptation des dispositions législatives qui lui sont applicables, il ne s'agit, estime la décision 454 DC, que de vœux, et ces dispositions ne transfèrent par elles-mêmes, à cette collectivité, aucune matière relevant du domaine de la loi (cons. 17). En revanche, il n'en va pas de même du IV dudit article, qui prévoit que l'Assemblée de Corse « peut demander au gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur ». Or le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution (comme celui de son article 38), « fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps ». Dès lors, cette disposition intervient « dans un domaine qui ne relève que de la Constitution » et elle lui est donc contraire. Le mécanisme censuré avait été inspiré par le 9^e considérant de la décision 93-322 DC du 28-7-1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* (cette *Chronique*, n° 68, p. 175), qui posait toutefois des conditions très strictes à de telles expérimentations dérogatoires et ne les envisageait que dans le domaine spécifique de l'enseignement supérieur.

V. *Collectivités territoriales. Pouvoir réglementaire. République.*

– *Interprétation.* Avec la même veine pédagogique, la décision précitée 2001-455 DC, complète la vision : « Il revient

au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité; [...] il appartient aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes d'appliquer la loi, le cas échéant, sous les réserves que le Conseil constitutionnel a pu être conduit à formuler pour en admettre la conformité à la Constitution. »

– *Promulgation.* La naissance de la loi 2002-92 du 22-1 relative à la Corse a été accompagnée de manière inhabituelle par des communiqués de l'Élysée et de Matignon (*Le Monde*, 24-1).

V. *Conseil constitutionnel. Collectivités territoriales. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* L. Tallineau, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », *RFDA*, 2001, p. 1205; Ph. Juen, « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité », *PA*, 25 et 26-2.

LOI ORGANIQUE

V. *Validation législative.*

MINISTRES

– *Auditions.* Après autorisation du Conseil des ministres, le 30-1 (*Le Monde*, 2-2), M. Glavany a été entendu en qualité de témoin, le 22-2, dans l'affaire Destrade (*ibid.*, 24/25-2).

MM. Védrine et Moscovici le seront, à leur tour, à propos de la vente d'armes à l'Angola (affaire Falcone) les 21-3 et 2-4 (*Le Monde*, 23-3 et 12-4) (cette *Chronique*, n° 100, p. 205).

– *Participation aux manifestations du 1^{er} mai.* Passant outre au souhait exprimé par M. Jospin, le 24-4, lors du dernier déjeuner du gouvernement, « car ce n'est pas votre rôle comme ministres » (*Le Monde*, 26-4), Mmes Guigou et Buffet ainsi que MM. Bartolone et Kouchner ont défilé à Paris (*ibid.*, 3-5). M. Mélenchon avait participé, le 27-4, à la manifestation organisée à Paris contre le Front national.

V. *Dyarchie. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

PARLEMENT

– *Bibliographie.* *Bilan de la XI^e législature*, Premier ministre-Service d'information du gouvernement, 2002; L. Levoyer, *L'Influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*, LGDJ, 2002.

– *Délégations parlementaires.* Les présidents des délégations de l'Union européenne de l'Assemblée nationale, M. Barrau (S), et du Sénat, M. Haenel (RPR), ont été désignés par le président de leur assemblée respective pour siéger à la Convention sur la réforme des institutions européennes (BQ, 18-1).

V. *Assemblée nationale. Commission. Loi. Sénat.*

PARLEMENTAIRES

– *Déchéance ajournée.* La garde des Sceaux a omis de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il prononce la déchéance de M. Gremetz, député (C) de la Somme, dont la condamnation à deux ans d'inéligibilité pour violences commises lors d'une cérémonie officielle est devenue définitive à la suite du rejet de son pourvoi par la Cour de cassation le 27-6-2001 (cette *Chronique* n° 99, p. 210). Mais cette condamnation entraîne la radiation des listes électorales et M. Gremetz ayant réclamé sa réinscription, la Cour de cassation a précisé le 21-3 que « ni le recours en grâce, ni la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, ni la requête en exclusion de la mention d'une condamnation au casier judiciaire, ni la saisine de la commission de révision des condamnations pénales » n'entraînent la suspension de ladite condamnation (*BQ* 27-3). Le Conseil constitutionnel avait statué dans le même sens dans sa décision du 20-9-2001 constatant la déchéance de L.-F. de Rocca-Serra, sénateur (RI) de Corse-du-Sud, dont la condamnation était devenue définitive le 30-5-2001 et dont la garde des Sceaux, alors plus diligent, l'avait saisi le 4-9-2001 (cette *Chronique*, n° 100, p. 206).

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nomination.* M. Liberti, député (Hérault, 7^e) (C), a été nommé auprès du ministre de l'Équipement par un décret du 25-1 (p. 1812), au terme de la XI^e législature (cette *Chronique*, n° 101, p. 145).

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie.* J.-L. Bauer, *Le Centristisme sous la V^e République*, thèse science politique, Paris-I, 2002 ; M. Verpeaux, « Le financement des partis politiques, la loi nationale et l'Europe (à propos de l'arrêt du Conseil d'État, 8-12-2000, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*) », *RFDA*, 2002, p. 59.

– *Comptes.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis et groupements politiques pour l'exercice 2000 (*JO*, 4-4). Sur les 208 partis tenus de déposer leurs comptes, la CCFP en a reçu 186, dont 180 jugés conformes.

– *Financement public.* Le décret 2002-174 du 11-2 (10 du 13) maintient à 80 264 408 euros (526 500 000 F) le montant de l'aide publique. La première fraction est répartie entre 23 partis ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions aux élections de 1997 et 21 partis OM, la seconde fraction l'est entre les 21 partis représentés au Parlement. Ces chiffres sont sans changement par rapport à l'an dernier (cette *Chronique*, n° 98, p. 190).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Transfert limité.* Selon une démarche analogue à celle adoptée en matière législative (v. *Loi*), la décision 454 DC constate que la possibilité, prévue pour l'Assemblée de Corse par le I de l'article L 4424-2 du code général des collectivités territoriales, de présenter des propositions d'adaptation de dispositions réglementaires, n'opère par elle-même

aucun transfert à cette collectivité de matière relevant du domaine réglementaire (cons.9). Le Conseil ne censure pas en revanche le II dudit article qui prévoit que, pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues, la collectivité de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsque est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. L'article 72 C permet en effet au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir certaines modalités d'application d'une loi, mais le principe de libre administration ne saurait conduire à ce que les garanties des libertés publiques dépendent des décisions des collectivités territoriales. Le II de l'article L 4454-2 est donc conforme, sous la réserve que le pouvoir réglementaire dont dispose la collectivité de Corse ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi et qu'il ne saurait mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois confié au Premier ministre par l'article 21 C (cette *Chronique*, n° 101, p. 146).

V. Collectivités territoriales, Loi. République.

POUVOIRS PUBLICS

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Intérim, suppléance et délégation », *RDP*, 2001, p. 1605 ; D. de Béchillon, « Le gouvernement des juges : une question à dissoudre », *D*, 2002, p. 973 (v. *Loi*).

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. L. Jospin, *Le Temps de répondre*, Stock, 2002.

– *Collaborateurs*. Divers membres du cabinet ont cessé leur fonction afin de rejoindre « l'atelier » de campagne de M. Jospin, candidat à l'élection présidentielle (arrêté du 25-2) (p. 3631).

– *Démission*. À la manière de M. Juppé, en 1997, M. Jospin a annoncé sa démission au soir du premier tour de l'élection présidentielle (cette *Chronique*, n° 83, p. 198), avant de la présenter officiellement au chef de l'État le 6-5 (p. 9021). 163
Accueilli cette fois-ci par le secrétaire général de l'Élysée, M. Jospin sera raccompagné par M. Chirac. *Happy end* de la cohabitation, somme toute !

– *Fonds spéciaux*. Fidèle à ses engagements (cette *Chronique*, n° 100, p. 207), M. Jospin a reversé quelques heures avant sa démission, le 6-5, au Trésor public le solde de ces fonds (2,76 millions d'euros) mis à la disposition de Matignon (*Le Figaro*, 7-5).

– *Loi maléfique du genre ?* Pour la troisième fois, un Premier ministre en exercice a échoué dans son dessein de devenir chef de l'État, après MM. Chirac en 1988 et Balladur en 1995. Pis encore, M. Jospin sera éliminé à l'issue du premier tour par M. Le Pen (*Le Monde*, 23-4).

– *Nomination*. M. Jean-Pierre Raffarin, sénateur de la Vienne (UREI), président du conseil régional de Poitou-Charentes, a été nommé à cette fonction, par décret du 6-5 (p. 9021). C'est le 16^e Premier ministre de la V^e République (cette *Chronique*, n° 83, p. 198), et le 2^e

du premier mandat de M. Chirac. Il est le second sénateur à accéder à l'hôtel de Matignon sous la V^e République, après Michel Debré, le 8-1-1959; 17, dont deux inamovibles (J. Simon et P. Tirard), l'avaient été sous le régime de 1875 (v. Service de la séance du Sénat, 14-5).

M. Pierre Steinmetz, préfet, a été nommé directeur du cabinet (arrêté du 6-5) (p. 9030).

164

– *Régie d'avance*. Par arrêté du 27-2 (p. 3983), il est institué auprès du cabinet du Premier ministre une régie pour le paiement des dépenses liées aux déplacements du Premier ministre et des agents qui l'accompagnent.

– *Résidence secondaire privée*. Dès l'annonce d'une enquête préliminaire par le parquet de La Rochelle, à la suite du dépôt d'une plainte, M. Jospin a réagi, par un communiqué, le 17-1, précisant le financement de sa maison d'Ars-en-Ré (Charente-Maritime) (*Le Monde*, 18 et 19-1). L'affaire devait être classée sans suite, le 5-2, par le procureur de la République (*ibid.*, 7-2).

– *Responsable de la Défense nationale*. La commission consultative du secret de la Défense nationale a émis, le 24-1 (2002-01), un avis favorable à la déclassification partielle d'une note relative à la libération, en 1995, de deux pilotes français tombés en Bosnie. En revanche, elle a opposé un refus concernant d'autres aspects de l'affaire Falcone (p. 4551). (Cette *Chronique*, n° 101, p. 148).

– *Services*. Un décret 2002-95 du 23-1 (p. 1601) crée auprès du Premier ministre, un comité interministériel des Archives de France. Le groupement interministériel de contrôle, chargé des

interceptions de sécurité, a été visé par le décret 2002-497 du 12-4 (p. 6521).

V. *Dyarchie. Gouvernement. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2002; Ph. Ardant, « Un président: pour quoi faire? », *Mélanges Jean Waline*, 2002, p. 3; H. Portelli, « L'évolution de la fonction présidentielle », *Regards sur l'actualité*, n° 277, La Documentation française, janvier 2002, p. 3.

Sur le statut pénal du chef de l'État: D. Chagnollaude, *RDP*, 2001, p. 1613; X. Prétot, *ibid.*, p. 1625; O. Jouanjan et P. Wachsmann, *RFDA*, 2001, p. 1169; O. Beaud, *ibid.*, p. 1187; G. Drago, *RA*, novembre 2001, p. 637; F. Hamon, *Revue de science criminelle*, janvier 2002, p. 59; D. G. Lavroff, *RPP*, janvier 2002, p. 96; Ch. Debbasch, *D*, 2002, p. 237; J. Pradel, *ibid.*, p. 674.

– *Collaborateurs*. La candidature de M. Chirac à l'élection présidentielle a été à l'origine de la cessation de fonctions de certains d'entre eux: M^{mes} Claude Chirac et Sanson, MM. Grand d'Esnon, Mana, Glepin (arrêté du 18-2) (p. 3175) et Niquet (arrêté du 11-3) (p. 4504). Ceux-ci devaient rejoindre le quartier général de sa campagne, puis retourner à l'Élysée (arrêté du 6-5) (p. 9022). M. de Villepin, secrétaire général de la présidence, a été nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Raffarin (décret du 7-5) (p. 9052). M. Philippe Bas, secrétaire adjoint, le remplace à cette fonction (arrêté du 8-5) (p. 9093).

Deux conseillers techniques, M^{me} Girardin et M. Lamour, entrent à leur tour au gouvernement. Quant à M^{me} Lhéritier, chef du cabinet présidentiel, elle a refusé de déférer à une convocation de la police judiciaire et demandé le report de son audition après l'élection présidentielle (*Le Monde*, 10-4).

– *Chef des armées*. Une fois encore (cette *Chronique*, n° 101, p. 149), le président de la République a rappelé que « l'observation des lois, la discipline et une disponibilité sans limites » sont « les principes fondamentaux de la fonction militaire », en recevant le 4-1 les vœux des armées au Palais de l'Élysée (*Le Monde*, 6/7-1). Le décret 2001-702 du 29-4 (p. 8164) a créé une inspection des armements nucléaires placée sous l'autorité directe du président de la République, président du conseil de défense.

– *Décision*. Par décret du chef de l'État, en date du 26-3 (p. 5409), le transfert des cendres d'Alexandre Dumas au Panthéon a été autorisée.

– *Flotte aérienne*. Deux Airbus militaires ont été aménagés pour le service du Président de la République et du Premier ministre (*Le Monde*, 16-3).

– *Irresponsabilité*. Conformément à la jurisprudence *Breisacher* de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 101, p. 150), la chambre de l'instruction de la cour de Paris a jugé irrecevable, le 7-3, la demande d'audition de M. Chirac, en qualité de témoin assisté, dans l'affaire des faux électeurs du III^e arrondissement (*Le Monde* 8-3) (v. *Transparence*).

– *Mandat*. M. Chirac a été réélu, le 5-5, par le score de 82,21 % des suffrages

exprimés. C'est le troisième président après le général de Gaulle et François Mitterrand à être reconduit dans ses fonctions, sous la V^e République ; à l'égal de celui-ci deux fois au suffrage universel, mais pour une durée quinquennale (art. 6 C).

– « *La passion* ». Au « désir » de M. Jospin (cette *Chronique*, n° 101, p. 148), le président préfère « la passion » à l'origine de sa candidature à un nouveau mandat. À TF1, le 11-2, il a affirmé : « Ce qui m'anime, c'est la passion. J'aime la France et les Français » (*Le Figaro*, 12-2).

– *Pour la cohérence institutionnelle*. À TF1, le 2-5, le président Chirac a annoncé : « Je m'impliquerai dans les législatives. [...] Il faudra que les Français soient cohérents avec eux-mêmes. [...] J'ai fait des propositions pour tous les Français, il faut que j'aie une majorité et je m'engagerai personnellement » (*Le Figaro*, 3-5).

– *Saisine du Conseil constitutionnel*. V. *Conseil constitutionnel*.

– *Suppléance*. Retenu par la campagne électorale, M. Chirac a été représenté par le président du Sénat, le 9-4, aux obsèques de la reine-mère Elizabeth à Londres ; sa conjointe étant présente (*Le Figaro*, 10-4).

– *Sur la dissolution de 1997*. À TF1, le 11-2, le chef de l'État est revenu sur sa décision. À partir de l'instant où la France ne remplissait pas les critères d'admission à l'euro, « j'ai bien vu que la contestation existait, que les Français comprenaient mal. À partir de là, il y a une exigence démocratique, c'était de faire appel aux Français. C'est la raison

pour laquelle j'ai dissous l'Assemblée nationale » (*Le Figaro*, 12-2).

– *Visite*. Pour la première fois depuis son inauguration, en 1926, par Gaston Doumergue, un président en exercice s'est rendu à la Grande Mosquée de Paris, le 9-4 (*Le Figaro*, 10-4).

– *Vœux*. À l'adresse du Conseil constitutionnel, le 3-1, le chef de l'État a déclaré : « Il est impératif que l'ordre républicain soit respecté. Votre jurisprudence en a fait, à juste titre, un objectif à valeur constitutionnelle » (*Le Monde*, 5-1).
166
Devant les corps constitués, le 7-1, le président a plaidé pour « un État renforcé dans son autorité et garant de la sécurité des Français [...] Nous avons besoin d'une ambition pour l'État, un État relégitimé, renforcé dans son autorité, un État gardien de l'unité et de la cohésion de la nation, un État garant de la sécurité des Français » (*ibid.*, 9-1) (cette *Chronique*, n° 100, p. 198). À Tulle (Corrèze), le 12-1, il a appelé à un « sursaut national » autour des principes de « solidarité et de respect » (*Le Monde*, 15-1).

V. *Dyarchie. Élection présidentielle. Gouvernement. Premier ministre.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. Ph. Terneyre, sous CE, 19 octobre 2001, *Meyet, RFDA*, 2001, p. 1334.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. O. Duhamel et Ph. Méchet (dir.), *L'État de l'opinion*, Seuil, 2002 ; « La VI^e République », *RDP*, n° spécial, 2002 ; A. Lancelot, « Tradition

républicaine et orientation démocrate », *Commentaire*, n° 97 p. 5 ; Y. Mény, « La double mort de la V^e République », *Le Monde*, 24-4 ; J.-L. Bourlanges, « La République schizophrène », *ibid.*, 26-4.

– *Laïcité*. Le Premier ministre et les représentants de l'Église catholique sont convenus, à la suite de la rencontre du 12-2, de formaliser leurs relations par des réunions régulières (*BQ*, 13-2).

– *Langue corse*. L'article 7 de la loi relative à la Corse, qui prévoit l'enseignement de la langue corse dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de l'île, a fait l'objet d'une réserve de la décision 454 DC du 17-1 : cet enseignement « ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants ; il ne saurait non plus avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ». En conséquence, l'article 7 n'est pas contraire au principe d'égalité, « sous réserve que l'enseignement de la langue corse revête, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre, un caractère facultatif », précision que le législateur avait évité d'explicitier (cons. 24 et 25)

V. *Collectivités territoriales, Loi, Pouvoir réglementaire.*

– *Langues régionales ou minoritaires*. Le ministre de la Culture en dresse la liste (AN, Q, p. 2095).

– *Ordres nationaux*. Un membre de la Légion d'honneur a la possibilité de remettre, selon la pratique observée

depuis 1963, à grade au moins égal, des insignes de l'Ordre du Mérite. « Cette mesure établit, selon la garde des Sceaux, non une relation de vassalité du second ordre par rapport au premier mais un lien naturel de complémentarité entre les deux ordres nationaux français » (AN, Q, p. 2040).

– *Continuité et responsabilité de l'État.* Le Conseil d'État a partagé, le 12-4, par moitié le montant des condamnations civiles prononcées à l'encontre de M. Papon, pour faute de service, dans la déportation de juifs (cette *Chronique*, n° 86, p. 187). Le rétablissement de la légalité républicaine (art. 3 de l'ord. du 9-8-1944) constatant la nullité de tous les actes discriminatoires de l'autorité de fait se disant « Gouvernement de l'État français » n'ayant pas eu « pour effet de créer un régime d'irresponsabilité de la puissance publique ».

V. Président de la République.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Apposition du sceau de la République.* À l'occasion de la Journée internationale de la femme, le 8-3, la garde des Sceaux a scellé, en présence du Premier ministre et de ses collègues féminines du gouvernement, la LC du 8-7-1999 relative à la parité entre les femmes et les hommes en matière de mandats électoraux et de fonctions électives (cette *Chronique*, n° 92, p. 231) (*Les Annonces de la Seine*, 11-3).

SÉNAT

– *Bibliographie.* Chr. Poncelet, « M. Jospin, que voulez-vous faire du Sénat ? »,

Le Monde, 28-3 ; J.-J. Queyranne, « La réforme ne peut s'arrêter aux portes du Sénat », *ibid.*, 13-4 ; Sénat, service de la séance, « Les 42 ans du Sénat de la République, 1959-2001 », 2002 ; Statistiques sur l'année civile 2001, 2002.

– *Ajournement des travaux.* À l'unisson de l'Assemblée nationale, le Sénat a suspendu ses travaux en séance publique, le 22-2 (p. 1771) (cette *Chronique*, n° 101, p. 145). En revanche, ceux des commissions et des délégations se sont poursuivis.

– *Règlement du jardin de Luxembourg.* Il a été fixé par un arrêté du président et des questeurs en date du 17-4 (p. 8263) (cette *Chronique*, n° 101, p. 8263).

– « *Séance exceptionnelle* ». La Haute Assemblée a rendu un hommage solennel à Victor Hugo, le 20-2, à l'occasion du bicentenaire de sa naissance. Le président Poncet et les représentants des groupes se sont exprimés, tandis qu'une pensionnaire de la Comédie-Française donnait lecture de textes de l'illustre écrivain (*Supplément aux Débats parlementaires* du 20-2).

V. Gouvernement. Premier ministre.

SONDAGES

– *Bibliographie.* Chr. Alleaume, « Publications et commentaires des sondages pré-électoraux : requiem pour une loi mal vieillie », *PA*, 12-2 ; J.-M. Galabert, « Il existe une réelle nécessité à l'absence de sondages la veille et le jour du scrutin », *PA*, 10-4 ; P. Mbongo, « La nouvelle réglementation des sondages politiques », *D*, 2002, p. 963 ; D. Reynié,

« Sondages : une loi pour rien ? », *Le Figaro*, 17-1, et « Une loi qui crée de nouvelles discriminations », *ibid.*, 5-2 ; R. Cayrol, « Sondages et regrets », *Le Monde*, 26-4 ; M. Verpeaux, « Des avantages de la dualité de juridictions : observations sur l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 4-9-2001, *Amaury, RFDC*, 2001, p. 793 ; Rapport de la commission des sondages (élections municipales de 2001), *ibid.* ; J.-M. Lecli, « Je ne dis pas merci au législateur », *ibid.* ; J.-P. Camby, « Sondages, liberté d'expression et élection », *ibid.* ; M. Gautier, « Le législateur, la liberté d'expression et la diffusion des sondages d'opinion : une occasion manquée ? », *ibid.*

– *Commission des sondages*. Le décret du 27-3 (*JO*, 28-3) porte nomination des membres, parmi lesquels figurent désormais deux personnalités qualifiées, notre collègue Christian Bidégaray et M^{me} É. Dupoirier, directrice de recherche au Centre d'études de la vie politique française.

– *Contentieux*. Des électeurs ont assigné, en référé, les principaux instituts de sondages, le 30-4, devant le président du TGI de Paris, en demandant pour le second tour du scrutin présidentiel que les intentions de vote soient accompagnées d'une mention appelant à la prudence. Ils ont été déboutés (*Libération*, 2-5).

– *Mise en garde*. La commission des sondages a souligné, le 16-4, les limites de fiabilité afférentes aux sondages d'intention de vote qui ne sont qu'« un simple instrument d'analyse de l'opinion publique et non un outil de prévision des résultats électoraux ». Les procédés de redressement pratiqués par les instituts

s'analysent, selon M. Galabert, comme des « lissages » des résultats en vue d'atténuer des fluctuations importantes d'un sondage à un autre. La commission a également précisé être intervenue « de plus en plus fréquemment depuis quelques semaines auprès des instituts » (*BQ*, 17-4). Toutefois, les principales chaînes de télévision ne jugeront pas utiles de diffuser cette recommandation.

– *Réforme de la loi de 1977*. L'intervention du législateur était devenue nécessaire pour sortir de la situation confuse créée par l'arrêt *Amaury* de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 101, p. 154). La loi 2002-214 du 19-2 modifiant la loi 77-808 du 19-7-1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (*JO*, 20-2), outre qu'elle apporte diverses précisions et complète la composition de la commission des sondages (voir ci-dessus), réduit l'interdiction de publication pendant la semaine précédant le scrutin à la veille et au jour de celui-ci. Sont également précisées les conditions de diffusion des mises au point de la commission des sondages concernant les sondages intervenus dans les deux mois précédant le scrutin.

TRANSPARENCE

– *Déclaration de patrimoine*. En application du 4^e alinéa du I de l'article 3 de la LO 62-1292 du 6-11-1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, le Conseil constitutionnel a publié au *JO* du 6-4 la déclaration de situation patrimoniale du chef de l'État à la fin de son mandat.

La déclaration du président réélu a été publiée au *JO* du 10-5.

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *LO portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*. La vigilance du Conseil constitutionnel (99-425 DC du 29-12-1999, cette *Chronique*, n° 93, p. 261) ne se dément pas : le contrôle resserré auquel il se livre a été à l'origine de la validation partielle de cette LO concernant la seule période 2000-2001, à l'exclusion de celle allant de 1992 à 1999 qui ne présentait pas un intérêt général suffisant (décision 2002-458 DC, note J.-É. Schoettl, *PA*, 19-2).

V. Conseil constitutionnel. Loi.

VOTE

– *Bibliographie*. Chr. Doré, « Le vote électronique s'imisce dans les élections », *Le Figaro*, 3-5 ; S. Foucart et S. Mandart, « Le vote électronique peut-il réduire l'abstentionnisme ? », *Le Monde*, 24-4.

– *Dignité*. V. Conseil constitutionnel. Élection présidentielle.

– *Vote électronique*. Après autorisation de la CNIL, des électeurs se sont prêtés à cette expérience à Mérignac (Gironde), Vandœuvre-lès-Nancy (Meurthe-et-Moselle) et à Paris (XVIII^e arrondissement), dans des kiosques électroniques ou par Internet (*Le Monde*, 19-4). Mais, en théorie, ce vote n'est pas autorisé à l'heure actuelle, au motif qu'il méconnaît les principes de confidentialité et de sincérité du vote, estime le ministre de l'Intérieur. Ce type de procédé permettrait éventuellement de faire voter des électeurs fictifs (AN, Q, p. 343).

– *Vote par procuration*. Une circulaire du 8-3 rappelle les dispositions applicables aux électeurs ayant quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances (p. 6113). La garde des Sceaux indique qu'en application de l'article L 71-9^e du code électoral, « les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale » ont la faculté d'exercer leur droit de vote par procuration (AN, Q, p. 1919).

V. Élection présidentielle.

SUMMARIES

JEAN-MARC BERLIÈRE
**Between Blank Pages and Legends:
A Corps Without Memory**

171

How is it possible to build a “republican police force”, entertaining clear and transparent relationships with the public, the authorities and society, while denying it scientific access to its own memory? How is it possible to provide police officers with the resources and the basis for a cool-headed reflexion about their responsibilities, while presenting them with the distorting mirror of a manipulated, Manichean and falsified history? Being deprived of memory and of access to past fundamental and clarifying experiences leads inevitably to the devastation of amnesia. The police force, democracy and society can only benefit from a lucid analysis and knowledge of a history cleared of its myths.

ALAIN BAUER
**The Tasks of the Police and
the Transformation of Delinquency**

The social conflicts in the police and the gendarmerie at the end of 2001 have revealed the existence of several crises in the field of domestic security. First, a cultural crisis which turned into a social crisis leading the gendarmerie to express its discontent through public demonstrations for the first time in its history. Second, a social crisis, rapidly becoming a structural crisis, undermining the national police force. Third, a diversity of crises which touch magistrates, the prison administration, and customs officers. The entire security chain is therefore affected by

major and concomitant troubles. The National Police lives between mythology and reality, without facing or trying to analyze the real nature of crime or to take its mutation into account. Insecurity is no longer just an obsessive fear. Its lived experience complements and relativizes the known statistics. On the other hand, since 1972, the French penal system has drawn the consequences of the enormous number of litigations which are submerging the courts (bad checks, driving offenses). Since then, the law has been weakened through an accumulation of measures such as decriminalization, fines, closing without judgment, alternative or palliative sentences. The time has come to save the public security forces.

172 **ANDRÉ-MICHEL VENTRE**
The Police Forces in France

The French domestic security system is highly diversified. Contrary to what most people believe the national police and the national gendarmerie are not the only existing forces. There are many other structures, either public or private, which contribute to such an essential mission for democracy. The development of this complex edifice is quite recent, although it is based on very old institutions. However, given the anarchical development of this edifice, it has become necessary to harmonize its various structures and to rationalize the doctrines which monitor their action in order to achieve the degree of security the French people are demanding. The resources exist, men (and women) are available, yet the real security needs are underestimated, because it is not part of our culture to collect and measure them in order to deal with them.

BLANDINE FROMENT
Controlling the Police

Given the constraining institutional framework within which they operate, policemen whose job presents numerous risks and temptations may, on occasion, be held responsible for their actions at a disciplinary, criminal or quasi-criminal level, whenever they are engaged in a judicial inquiry. The activity of the traditional services of control is an example of this supervision. The judicial authority has also been granted additional powers of control. But the limits of this controlling power have been

exposed and therefore additional forms of control have been introduced in the recent period, such as the creation of an independent national commission of deontology of the security forces. The purely disciplinary approach of rights and duties is being gradually replaced by a deontological approach based on the search for a greater professionalism.

PIERRE ANTONMATTEI

Training the Police

The national police is a complex administration with a centralized structure and particularly difficult tasks. It is currently undergoing a period of major transformation, with the creation of a neighborhood police force which aims to deal more efficiently with the large-scale development of petty delinquency. In this perspective, the initial training of the police has been totally overhauled since 1999, and an ambitious program of continuous education has been launched. However the heavy operational constraints which affect the national police require a long-term effort before training becomes part of its culture.

173

ÉMILE PÉREZ

The European Police

This article draws a comparative picture of the police forces of the European Union member states, as well as an original comparison between the police forces of the European Union and of the United States of America.

Although the notions of police force and domestic security do not have the same meaning in the various countries of the European Union, although the forces and their mission are different, a better knowledge of the institutions of the member states and of the forces entrusted with the security of their citizens is a way of strengthening that security through a pooling together of experiences, practice or even resources.

MICHEL RICHARDOT

Interpol, Europol

International police cooperation, an essential strategy to fight organized crime under its various forms, has naturally produced international

organizations which have achieved significant results. The oldest such organization, OICP-Interpol, headquartered in France, includes practically all the countries of the world. It must imperatively adapt itself to the constraints of the modern world. This is all the more necessary since it now faces competition from the European Office of Police (Europol) which, after a difficult beginning in the 1990s, has enlarged its area of competency and in the near future should become an essential operational service, a sort of clearinghouse for the fight against criminal organizations whose influence is often underestimated. Interpol and Europol may represent a solution provided the two organizations pool their resources against crime and avoid useless competition.

174 **JEAN-JACQUES GLEIZAL**
The Judge and the Policeman

The relationships between judges and policemen are governed by law, but they cannot be properly understood without a sociological approach which illustrates their tensions and their complementary nature. Being both involved today in the numerous fields of security policies, the justice and the police must cooperate more than ever in order to guarantee a good functioning of the "penal chain", in particular at the local community level.

GUY FOUQUIER
The impossible Reform of the Police

The national police was created by an Act passed by the Vichy government on April 23, 1941. Its formation was completed by the incorporation of the Parisian municipal police force by a July 9, 1966 Act of parliament. Despite its youth, the police has experimented numerous reforms. Various measures aiming to motivate the personnel, to improve their training, and to valorize the profession have been introduced. Provisions extending and diversifying the fight against delinquency have been implemented. A better definition of the areas of territorial competency of the police and the gendarmerie have been envisaged, as well as a coordination of the action of the national and municipal police units. The relationship between the police and the justice system have been clarified. Nevertheless, in the recent period, delinquency has increased slowly but steadily. The reduction of the

working week seems to frustrate many reforms, although, compared to its European neighbors, France has the highest policemen/inhabitants ratio. This indicates that, in order for the reform goals to be achieved, an absolute consistency must exist between the various measures introduced, otherwise they will be useless.

CHRONICLES

CARLOS-MIGUEL PIMENTEL

**The Empty Sanctuary: Separation of Powers
as Juridical Superstition?**

175

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT
Foreign Notes (January 1st-march 31, 2002)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French Constitutional Chronicle (January 1st-march 31, 2002)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2002

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-053676-5

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2002. N° 53676 (02-0000).