

Police, justice, quelle violence légitime ?

L'influence du pouvoir exécutif sur l'institution judiciaire est forte. La récente réforme de la police judiciaire et le « plan d'action » pour la justice accentueront ce déséquilibre, au profit, notamment, de la police d'ordre public tandis que la police judiciaire, chargée des enquêtes financières, est démantelée.

Evelyne SIRE-MARIN, magistrate honoraire, membre du Bureau national de la LDH

L'expression de « violences légitimes exercées par la police » a été souvent utilisée ces dernières années, face aux vidéos relayant des images de policiers faisant usage de la force sur des manifestants ou lors des manifestations des Gilets jaunes. Le 28 juillet 2020, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin se justifiait en disant : « *La police exerce une violence légitime.* » Laurent Nunez, le préfet de police de Paris, expliquait aussi le 20 janvier 2023, sur BFM, après les impressionnantes manifestations sur les retraites du 19 janvier 2023, que « *la violence de l'Etat c'est une violence légitime, c'est-à-dire qu'elle est très encadrée.* » Ce concept d'exercice de la violence légitime par la police ne figure nulle part dans le Code pénal ni dans le Code de la sécurité intérieure (CSI). Remarquons d'ailleurs que l'expression « *violence légitime* » ne signifie pas que cette violence est légale. L'article 211-9 du CSI précise seulement qu'un attroupement « *peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet.* » Cet article dit également que « *les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.* »

Mais la force utilisée par les forces de l'ordre doit obéir au principe d'absolue nécessité et de proportionnalité de la force déployée, selon l'article R211-13 du CSI : « *L'emploi de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public* », et doit être « *proportionné au trouble* ».

Ainsi, pendant l'année 2022, ce débat a été illustré par un nombre inédit de tirs mortels de la police lors de refus d'obtempérer (douze morts, alors qu'un seul était à déplorer en 2021). Ces tirs étaient-ils légitimes ? Les syndicats de policiers ont répondu en affirmant qu'ils avaient une sorte de permission de tuer, au titre de l'article L 435-1 du CSI. Il est vrai que celui-ci autorise l'usage d'une arme à feu par des policiers dans cinq situations, en étendant aux policiers les règles s'appliquant jusqu'ici aux gendarmes : après deux sommations, atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique, défense des lieux qu'ils occupent (c'est l'hypothèse des manifestations telles que celle du barrage de Sievens, où fut tué Rémi Fraisse), personnes qui cherchent à échapper à leur garde, immobilisation d'un véhicule malgré l'ordre d'arrêt, avec risque d'atteinte physique, et, enfin, en cas de risque de réitération dans un temps rapproché d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre (affaires de l'Hyper-Cacher, de *Charlie Hebdo* et du Bataclan en 2015).

Aux origines du concept de violence légitime

En vérité, la police n'a aucun droit absolu de tirer dans tous ces cas. Comme tout citoyen, les policiers sont, dans toutes ces situations, soumis au principe de la légitime défense. Lorsqu'ils uti-



© SERGE D'IGNAZIO, HTTPS://WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/119524765@N06/ALBUMS

« En 2022 on a connu un nombre inédit de tirs mortels de la police lors de refus d'obtempérer (douze morts, alors qu'un seul était à déplorer en 2021). Ces tirs étaient-ils légitimes ? Les syndicats de policiers ont répondu en affirmant qu'ils avaient une sorte de permission de tuer, au titre de l'article L 435-1 du CSI. »



*Les policiers sont soumis au principe de la légitime défense. Lorsqu'ils utilisent la force, et encore plus en cas de tirs, la réponse doit être proportionnée au risque, absolument nécessaire, et concomitante à l'attaque.
Ci-contre, manifestation sur les retraites du 19 janvier 2023, à Paris.*

lisent la force, et encore plus en cas de tirs, la réponse doit être proportionnée au risque, absolument nécessaire, et concomitante à l'attaque.

Alors d'où vient cette expression selon laquelle la police a le monopole de la violence légitime ? Le sociologue allemand Max Weber est toujours cité pour justifier cette « violence légitime » exercée par la police. Mais comme l'observe l'une des spécialistes de cet auteur, la philosophe Catherine Colliot-Thélène, Max Weber ne parle pas, dans *Le Savant et le Politique*, de la police, mais de l'Etat moderne qui se caractérise par le « monopole de la violence légitime »⁽¹⁾. Il écrit : « Nous entendons par Etat une "entreprise politique de caractère institutionnel" [politischer Anstaltsbetrieb] lorsque et en tant que sa direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements le monopole de la contrainte physique légitime. » Selon Catherine Colliot-Thélène, « Weber se pose la question de ce qui caractérise l'Etat moderne, comment on peut le définir. Il ne se demande pas quelles sont ses fins. Pour lui, l'Etat moderne se caractérise par le "monopole de la violence légitime" ou, dans d'autres versions de son texte, le monopole de la "contrainte légitime" ». Avant la naissance de l'Etat moderne, durant la période médiévale, « on avait affaire à une pluralité de pouvoirs - Eglise, princes, villes libres - qui se disputaient le contrôle du droit et de sa mise en œuvre », dit-elle. L'Etat moderne émerge alors par un processus de centralisation du droit. Son application suppose un recours à la contrainte. Weber ne dit donc pas que toute violence exercée par l'Etat est légitime,

il constate simplement que l'Etat moderne a monopolisé le droit et les moyens de le garantir, et, notamment, en dernière instance, la violence physique.

Le terme « légitime » n'a donc pas ici un sens normatif, c'est celui d'un historien du droit qui constate le résultat du processus, d'un pouvoir qui a réussi à s'imposer à d'autres, qui a construit un appareil judiciaire d'Etat, centralisé, remplaçant les justices féodales et ecclésiastiques pour permettre l'application uniforme du droit moderne issu de la philosophie des Lumières et de la Révolution⁽²⁾. Ce nouveau droit a eu une fonction fondamentale, celle d'appliquer sur tout le territoire les règles et les sanctions relatives à la libre circulation des marchandises et aux besoins du marché précapitaliste, entravé par le régime féodal des corporations et des tenures⁽³⁾.

Dans ce cadre, la police⁽⁴⁾ n'est, en temps de paix, que le bras armé de l'Etat, la force publique, qui dépend du pouvoir exécutif. L'article 12 de la DDHC⁽⁵⁾ le rappelle en précisant que « la garantie des droits de l'Homme et du citoyen nécessite une force publique pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

La police judiciaire sous autorité de l'exécutif

La police judiciaire, dont la fonction est de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs et d'en rassembler les preuves, est le sicaire de l'institution judiciaire. Elle travaille sous les directives des magistrats du parquet et du siège (juges d'instruction, notamment). Mais par un étrange illogisme, la police judiciaire ne dépend pas du pouvoir judiciaire. Elle relève de l'exécutif, sans doute parce qu'en France il n'existe pas de pouvoir judiciaire, mais seulement une « autorité judiciaire » (article 66 de la Constitution).

La récente loi Lopmi⁽⁶⁾ du 20 janvier 2023 a encore aggravé ce déséquilibre car la police judiciaire, jusqu'ici directement rattachée à un directeur national spécifique, va désormais être dissoute au niveau départemental dans la police de sécurité publique. Au lieu d'un responsable par service, un chef unique, le DDPN (directeur départemental de la police nationale) dirigera tous les policiers locaux.

La police étant structurée en quatre grands services, la sécurité

(1) Le juriste Kelsen reprendra lui aussi cette définition de l'Etat.

(2) Jean-René Trochet, *L'Europe avant l'Etat*, éditions Pur, 2022.

(3) Comme le montre Bernard Groethuysen, dans sa *Philosophie de la Révolution française* (1956).

(4) En France, la police emploie cent-cinquante-mille agents environ, tandis que la gendarmerie compte cent-mille gendarmes.

(5) Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

(6) Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

publique (les policiers en uniforme, environ 80%), la police judiciaire (moins de 5%), la police aux frontières (Paf) et la police de renseignement (la DSI et la DGSE), ils passeront tous sous l'autorité directe du DDPN, et donc du préfet qui le contrôle étroitement. On imagine combien, dans les affaires judiciaires «sensibles», politico-financières par exemple, il sera facile pour le préfet d'informer le pouvoir en place du contenu des enquêtes et d'infléchir le travail des policiers, en les déplaçant par exemple dans un autre service. De tels déplacements d'effectifs ont été constatés dans les départements où cette réforme était expérimentée.

Derrière cette réforme, présentée comme une simple réorganisation de la police judiciaire, se dissimulent des changements majeurs portant atteinte à l'efficacité des enquêtes et à l'indépendance de la justice. C'est une remise en cause de la place accordée à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, qui devrait pourtant, comme au Portugal ou en Italie, avoir le contrôle de la police judiciaire. Le DDPN pourra désormais orienter les moyens de la police judiciaire en fonction des exigences des élus locaux, du préfet ou du ministre. Il pourra déplacer des enquêteurs affectés à la délinquance économique et financière ou à la criminalité organisée sur des missions assurant de meilleures statistiques, comme l'usage de stupéfiants, la circulation routière et la délinquance de voie publique. C'est pourquoi, en automne 2022, des policiers ont créé une association de la police judiciaire, pour défendre leurs compétences et le sens de leur mission.

La désorganisation engendrée par la Lopmi

Le bilan négatif de l'expérimentation de la réforme dans dix départements a confirmé leurs craintes. Ainsi, à Montpellier ou dans le Puy-de-Dôme, des groupes d'enquêteurs judiciaires ont purement et simplement disparu. Dans le Pas-de-Calais, selon un enquêteur, «l'expérimentation a totalement désorganisé les services de la police aux frontières», pourtant en première ligne dans le traitement des réseaux de passeurs : une unité d'investigation spécialisée de la police aux frontières a été affectée au traitement de la délinquance de masse, tandis que des effectifs de police secours, dont c'est, au contraire, la vocation prioritaire, menaient des missions de contrôle aux frontières. Bilan : « Une délinquance qui augmente à Calais, des interpellations de passeurs qui baissent, et moins d'efficacité du contrôle aux frontières », détaille le policier. Le rapport du Sénat du 1^{er} février 2023, pourtant présenté par un proche du ministre de l'Intérieur, et le rapport interministériel d'évaluation menée par les trois inspections de l'administration, de la police et de la justice⁽⁷⁾ sont extrêmement sévères sur cette réorganisation et concluent au maintien de services autonomes de police judiciaire. Mais le gouvernement n'a pas attendu tous ces travaux pour faire voter la loi, et ces rapports et études d'impact sont intervenus, de manière aberrante, *après*.

Cette réforme est indissociable d'un projet de disparition de fait des juges d'instruction, sans cesse implicite depuis les années



© LINELOIA54, LICENCE CC

Eric Dupont-Moretti a repris dans son plan pour la justice de début 2023 les demandes des syndicats de police du Beauvau de la sécurité du 14 septembre 2021, et non pas celles des Etats généraux de la justice, où cinquante-mille personnes avaient pourtant donné leur avis sur leurs propositions d'amélioration du fonctionnement de la justice.

2000 et l'arrivée au ministère de l'Intérieur de Nicolas Sarkozy, qui a bien des raisons personnelles de les détester⁽⁸⁾. En effet, sans supprimer directement le juge d'instruction, la disparition de la spécificité de la police judiciaire le rendra impuissant et privé d'enquêteurs compétents et permanents.

La justice sous Eric Dupont-Moretti

On peut aussi s'étonner que ce texte ait été principalement porté par le ministère de l'Intérieur, alors qu'il s'agit en réalité d'une refonte importante de la procédure pénale, relevant de la justice, et constater le silence assourdissant du garde des Sceaux sur tous les projets du ministre de l'Intérieur empiétant sans cesse sur le champ judiciaire : le rappel à la loi a été supprimé, les cours criminelles départementales, remplaçant en partie les

« Avec cette réforme le directeur départemental de la police nationale pourra désormais orienter les moyens de la police judiciaire en fonction des exigences des élus locaux, du préfet ou du ministre. C'est une remise en cause de la place accordée à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, qui devrait pourtant avoir le contrôle de la police judiciaire. »

« La réforme est indissociable d'un projet de disparition de fait des juges d'instruction, sans cesse implicite depuis les années 2000. En effet, sans les supprimer directement, la disparition de la spécificité de la police judiciaire les rendra impuissants et privés d'enquêteurs compétents et permanents. »

cours d'assises et les jurés citoyens, sont généralisées par la loi du 22 décembre 2021, les peines de certains délits ont été augmentées et les amendes forfaitaires sont désormais étendues à une quarantaine de délits. Elles donnent aux policiers le pouvoir de juger si une infraction est commise, si le mis en cause est coupable, et de le sanctionner d'une amende pouvant atteindre trois-mille euros en cas de récidive⁽⁹⁾. Tout cela avec l'assentiment total d'Eric Dupont-Moretti, il est vrai bien plus occupé à se défendre dans son affaire de prise illégale d'intérêts⁽¹⁰⁾, qui va le conduire devant la Cour de justice de la République, alors qu'il est garde des Sceaux en exercice, du jamais-vu sous la V^e République.

Eric Dupont-Moretti a opéré un véritable tour de passe-passe en reprenant dans son plan pour la justice de début 2023 les demandes des syndicats de police du Beauvau de la sécurité du 14 septembre 2021, et non pas celles des Etats généraux de la justice, où cinquante-mille personnes avaient pourtant donné leur avis sur leurs propositions d'amélioration du fonctionnement de la justice.

Bien sûr, les moyens de la justice et les effectifs des greffiers et de magistrats vont être renforcés et il faut saluer cet effort budgétaire considérable, mais largement dû aux manifestations des personnels de justice en novembre 2021, à la suite du suicide d'une très jeune magistrate, en burnout. Mais, alors que nul ne le demandait aux Etats généraux de la justice, le garde des Sceaux a décidé de développer encore les procédures pénales rapides (comparutions immédiates ou à délai différé), très pourvoyeuses d'incarcération, de maintenir la construction de quinze-mille places de prison, de transférer des détenus provisoires présumés innocents dans

(7) La direction générale de l'administration (DGA), la direction générale de la police nationale (DGP), l'inspection générale de la justice (IGJ).

(8) Rappelons que trois affaires judiciaires en cours concernent l'ancien président de la République : un appel sur sa condamnation du 1^{er} mars 2021 par le tribunal correctionnel de Paris à une peine de trois ans d'emprisonnement, dont un an ferme, pour trafic d'influence dans l'affaire des écoutes ; un autre appel est en cours pour sa condamnation dans l'affaire Bygmalion dans laquelle il a été condamné à un an ferme le 21 octobre 2021 ; et enfin, l'énorme instruction de l'affaire de détournement de fonds libyens se termine, dossier dans lequel il est mis en examen pour corruption, association de malfaiteurs et détournement de fonds publics étrangers.

(9) Dans les cas notamment d'usage de stupéfiants, de vente à la sauvette, d'installation illicite sur le terrain d'autrui (Gens du voyage)...

(10) Il s'agit de décisions disciplinaires prises à l'encontre d'un juge d'instruction et de magistrats du parquet national financier, qui avaient investigué contre ses clients alors qu'Eric Dupont-Moretti était avocat. On lui reproche donc d'avoir utilisé sa fonction de garde des Sceaux pour régler ses comptes personnels. Précisons que tous les magistrats visés ont été relaxés par le Conseil supérieur de la magistrature.

des établissements pour peines et de les mélanger aux personnes purgeant au plus dix ans de réclusion criminelle, de fondre les trois grands régimes d'enquête (l'enquête préliminaire, l'enquête de flagrance et l'instruction), ce qui fait craindre que les droits de la défense soient moins bien protégés, et, enfin, de durcir les conditions de perquisition à domicile.

Ce programme très dangereux pour les libertés est celui des syndicats majoritaires de la police et ne correspond nullement aux conclusions des Etats généraux de la justice. Toutes ces mesures ont été en fait décidées par le ministre de l'Intérieur sur demandes des syndicats majoritaires de policiers, Alliance et Unsa police.

Suprématie de l'Intérieur sur la chancellerie

Pourquoi cette inversion des rôles dans une démocratie où les Etats généraux de la justice auraient dû être organisés *avant* le Beauvau de la sécurité, afin de définir les grandes missions assignées à la police ? Sans doute à cause de la prééminence du ministère de l'Intérieur sur la chancellerie.

Elle est d'abord due à des orientations politiques répondant au désir d'ordre d'un électorat de droite, mais qui déborde bien au-delà ; mais aussi à la force du syndicalisme policier, qui représente presque 90 % des agents (les deux syndicats majoritaires, aux revendications très sécuritaires, ont rassemblé 80 % des voix aux dernières élections professionnelles de 2022). Il en résulte une pratique de cogestion du ministère de l'Intérieur entre l'administration et les syndicats de policiers, qui sont les maîtres des horloges.

Par ailleurs, le poids politique du ministre de l'Intérieur par rapport à celui de la Justice sous la V^e République l'a toujours emporté historiquement. Ce poste a toujours été occupé par des poids lourds de la majorité, parfois futurs présidents de la République (Jacques Chirac, Charles Pasqua, Dominique de Villepin, Nicolas Sarkozy), qui sont à mettre en balance avec l'inexistence politique de la plupart des gardes des Sceaux, dans la majorité présidentielle. Qui se souvient de Pascal Clément, Michel Mercier ou Pierre Méhaignerie ?

Enfin, une nouvelle vision de la justice est apparue depuis quelques années, c'est la « justice néolibérale » (Antoine Garapon) : la justice, même la justice pénale, n'est plus un service public, elle est contractuelle et ne doit relever du juge que de façon marginale, comme dans le système anglo-saxon, illustré par les affaires médiatiques de plaider-coupable. Dans cette conception, la justice civile, les affaires familiales, le droit du travail, les conflits entre particuliers doivent être surtout amiables et le rôle du juge se limite à trouver un accord des parties. Pour la justice pénale, la médiation pénale et les modes de règlement alternatif des conflits comme la transaction ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité doivent constituer le fonctionnement ordinaire de la justice. C'est d'ailleurs ce qui se passe pour la justice pénale, en France : dans 30 % des cas, le juge ne décide pas de la culpabilité et du prononcé de la peine.

L'enquête pénale doit être au maximum effectué par les parties, il n'y a donc plus besoin de policiers spécialisés ; mais encore faut-il que les personnes mises en cause aient les moyens de payer des experts et des avocats pour apporter au procès les éléments qui leur sont favorables. Et ce sont bien les projets du garde des Sceaux, tels qu'annoncés le 5 janvier 2023, dans son plan d'action pour la justice. ●