



Assemblée nationale

Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

Intervention orale de

Monsieur Bertrand LOUVEL
Premier président de la Cour de cassation

Jeudi 11 février 2016

Madame, Monsieur les rapporteurs,

Je voulais vous parler des relations de trois couples et vous suggérer trois évaluations impliquées par les relations de ces trois couples.

I) Le premier couple est celui de la police administrative sous l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets et de la police judiciaire sous l'autorité des procureurs, couple mis en lumière par l'état d'urgence.

D'un point de vue théorique et abstrait, la distinction est séduisante et paraît recouvrir des notions distinctes et sans correspondance. La police administrative vise à la prévention de la criminalité et la police judiciaire à sa répression.

Dans la pratique, les deux notions se recourent en réalité bien largement, soit fonctionnellement depuis que les procureurs sont associés aux préfets dans les politiques de prévention, soit opérationnellement en raison du périmètre de certaines incriminations qui recoupe celui de la prévention (ainsi en est-il de l'apologie publique du terrorisme, qui constitue une alerte essentielle de la surveillance administrative sur les réseaux de communication).

La communauté de personnel de la police administrative et de la police judiciaire appelle une évaluation du traitement des informations ainsi recueillies. A partir de quel stade les services de police considèrent-ils qu'ils passent de l'administratif au judiciaire ? Dans quels cas réservent-ils leurs informations aux préfets ? Dans quels cas les partagent-ils avec les procureurs ?

Les milliers de perquisitions administratives auxquelles il a été procédé en quelques semaines dès la proclamation de l'état d'urgence ont été décidées pour beaucoup d'entre elles à partir d'informations recueillies en amont de l'état d'urgence. Pourquoi ces informations n'ont-elles pas été traitées par les parquets ?

Une première évaluation serait donc utile, pour vérifier la pertinence de la dualité des polices, consistant à analyser le type d'informations utilisées, leur nature, et leur traitement par les différents acteurs.

II) Le deuxième couple est celui des juges du contrôle de ces deux polices.

Là encore, la séparation apparaît rationnelle, d'un point de vue théorique et abstrait.

Mais la pratique révèle aussi des difficultés de frontière, notamment lorsqu'une mesure de police administrative évolue en police judiciaire.

Par ailleurs, des intervenants administratif et judiciaire semblent interférer en se superposant à l'occasion de certaines mesures. Il en était ainsi dans l'avant-projet de loi en ce qui concerne les contrôles d'identité et fouilles de véhicules destinés à prévenir les actes de terrorisme que les procureurs pouvaient déjà prescrire sur un plan préventif plus général, et que l'avant-projet souhaitait également confier aux préfets.

Le Conseil d'Etat a bien perçu la confusion et il a préconisé un bloc de compétence au profit des procureurs. Cette idée de bloc de compétence pourrait être davantage utilisée, notamment en faveur du juge des libertés pour l'assignation à résidence des personnes revenant d'un théâtre d'opérations terroristes dans le cadre du projet de loi que votre assemblée examine.

Il est vrai que la notion de bloc de compétence est beaucoup mobilisée par le législateur aujourd'hui en faveur du juge des libertés. Récemment, le contentieux administratif et judiciaire des hospitalisations psychiatriques lui a été transféré. Le Parlement est amené à examiner actuellement une autre proposition de bloc de compétence en matière de police des étrangers.

Dans le cadre du projet de loi sur lequel vous nous consultez, le juge des libertés et de la détention se voit aussi confier de nouvelles attributions.

Une deuxième évaluation me paraît s'imposer : celle des moyens de fonctionnement des tribunaux nécessaires à l'exercice effectif des contrôles souvent massifs qui sont ainsi transférés à l'autorité

judiciaire. Une expertise au plus près du terrain avec le concours des chefs de cour me paraîtrait bienvenue.

III) Ceci m'amène au troisième couple qui émerge du projet de loi soumis à votre examen et à la troisième évaluation à laquelle il me semble que le moment est venu de procéder.

Le couple qui émerge est celui formé du procureur et du juge des libertés, ce juge apparaissant comme le contrôleur d'un procureur qui tend à se substituer au juge d'instruction pour beaucoup d'actes, notamment en matière de perquisitions.

Au stade où nous en sommes du statut du ministère public dans notre pays, le remplacement du juge d'instruction par le duo procureur-juge des libertés ne me paraît pas présenter les mêmes garanties pour le citoyen.

Le juge des libertés n'est pas un juge enquêteur au plus près de la connaissance du dossier comme le juge d'instruction, mais un juge de l'enquête menée par le procureur que son statut actuel relie au pouvoir exécutif.

C'est pourquoi le moment ne me paraît pas venu d'affaiblir les prérogatives du juge d'instruction.

En revanche, on doit constater qu'à force de réformes successives, l'exercice quotidien de la fonction est devenu difficile et s'est ralenti. C'est pourquoi, il est sans doute temps de procéder à une réévaluation d'ensemble de la fonction de juge d'instruction de façon à lui rendre efficacité et vitalité.

Bertrand Louvel