

## 2111 Nécessité fait loi ?

Propos préliminaires par :

Jean-Jacques URVOAS,

député du Finistère,

membre de la commission des lois

**La loi autorise autant qu'elle interdit. En sanctionnant, elle libère. Par essence, elle est donc l'outil principal de protection des libertés publiques. C'est dire son importance dès lors qu'elle s'applique à définir les modalités d'emploi des forces de police et de gendarmerie.**

**1** - C'est la loi qui confère aux forces de police et gendarmerie leur légitimité, qui détermine à la fois le cadre légal et les moyens de leur action. *A contrario*, sans elle ou sans stabilité juridique, l'exercice par l'État de ses missions ne ferait qu'exercer sur le corps social une violence mal comprise, contestée, et au final peu efficace.

**2** - Hélas, depuis quelques années, les lois modifiant le Code pénal ne cessent de se multiplier, suivant un rythme très soutenu, au gré des exigences de l'actualité, sans bien souvent qu'aucune évaluation de l'application effective des textes déjà votés ne soit au préalable réalisée. Cet empilement législatif a finalement abouti à générer une très grande instabilité normative, en même temps qu'il a affaibli la force même de la loi.

**3** - Cette inflation ne date pas de la XIII<sup>e</sup> législature qui s'achève. Les lois promulguées représentaient 632 pages du *Journal officiel* en 1980, 1 055 en 1990, 1 663 en 2000 et 1 966 en 2006... Mais dans le domaine précisément de la sécurité et de la justice, cet emballement a revêtu depuis dix ans une dimension tout à fait inédite.

**4** - Ainsi, depuis 2002, le recours à la loi est justifié pour de multiples motifs, mais rarement aux fins d'agir mieux et plus efficacement. Il est devenu un moyen de communiquer sa compassion à l'endroit des victimes et de réafficher un volontarisme politique. L'annonce d'une loi devient le passage obligé de tout nouveau discours sécuritaire, comme si cette annonce au final valait promulgation de la loi elle-même.

**5** - Quel bilan objectif tirer dès lors de ces réformes qui ne répondent souvent, ni à une demande sociale, ni à une volonté d'améliorer notre arsenal juridique ?

**6** - Premier constat, ces textes se révèlent souvent inapplicables. C'est, par exemple, le cas de la mesure contre les regroupements dans les halls d'immeubles introduite dans la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 ou du retentissant « décret anti-cagoules » du 21 juin 2009. Combien d'interpellations et de condamnations prononcées chaque année sur le fondement de ces textes ? À peine quelques dizaines...

**7** - Ensuite, lorsque les textes promulgués poursuivent un objectif clair ou répondent à une demande réelle, les moyens censés permettre leur bonne application font défaut. Ainsi, la collégialité de l'instruction, votée à l'unanimité du Parlement en 2007, constituait une indéniable avancée, mais n'a toujours pas été mise en œuvre.

**8** - Enfin, l'urgence et l'impréparation génèrent des effets pervers nombreux, qui peuvent même avoir concrètement pour conséquence, dans certains cas, de mettre la loi en contradiction avec les

louables objectifs initiaux qu'elle s'était assignée. Comment se satisfaire par exemple des dispositifs qui, censés mettre fin à la prostitution, n'ont fait en réalité qu'aggraver la situation des personnes soumises à cette forme d'esclavage ?

**9** - La police et la gendarmerie sont, depuis plusieurs années, « victimes » d'injonctions contradictoires émanant de leur hiérarchie d'une part et du législateur de l'autre. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LO-PPSI) du 14 mars 2011 se révèle à cet égard particulièrement édifiante si l'on veut illustrer la dérive survenue ces dernières années et le processus de « dévitalisation » de la production législative.

**10** - Comment comprendre qu'elle ne contienne ni objectif chiffré, ni programmation budgétaire précise, comme ce fut le cas en 2003 avec la loi pour la sécurité intérieure ? Comment concevoir qu'elle ait été seulement promulguée en mars 2011 alors qu'elle a pour but d'organiser les objectifs et les moyens de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile sur la période 2009-2013 ? Et enfin comment justifier qu'en 142 articles, cette loi dépourvue de toute cohérence d'ensemble, sans cap clair, traite aussi bien d'Internet, du Code de la route, des fichiers, des pouvoirs de la police municipale, des conditions d'installation de dispositifs de vidéosurveillance, de la législation sur les mineurs, ou encore des peines planchers ?

**11** - En définitive, de cette inflation textuelle résultent deux conséquences parallèles. D'une part, se pose avec une intensité accrue le problème de l'inaccessibilité du droit. Certes le fossé ne s'est pas creusé d'hier entre les professionnels et les sujets de droit, mais l'opacité ne fait que progresser. Si nul n'est censé ignorer la loi, dans la réalité seuls ceux qui sont partie prenante à un procès ou qui ont entrepris des études supérieures en vue d'embrasser une profession juridique peuvent prétendre en maîtriser les mécanismes. D'autre part, pour les forces de l'ordre, le Code pénal, dont il serait illusoire de tenter de recenser les innombrables modifications qu'il a subies ces dernières années, n'est plus désormais perçu comme un outil, un support, mais comme une entrave, une gêne à l'action. Cette bascule, dont le caractère préjudiciable est patent, emporte au moins trois grandes conséquences négatives pour la police et la gendarmerie nationales : une forme de délégitimation de leur action, une perte de sens dans l'exercice de leurs missions et un divorce croissant avec la population.

MOTS-CLÉS : Sécurité / Police - Police générale