



L'INHESJ doit renaître européen !

Cyrille SCHOTT

Je suis nommé en mars 2014 à la direction de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. Même s'il est alors installé dans une bâtisse provisoire sans charme, je me réjouis de pouvoir le rejoindre à bicyclette dans cette enceinte prestigieuse que constitue l'École militaire, un lieu emblématique de Paris, dû au génie de Ange-Jacques Gabriel, ce grand architecte du XVIII^e, le Siècle des lumières.

L'accueil difficile du J de Justice

Toutefois, je rencontre rapidement une difficulté... langagière : comment prononcer

le sigle INHESJ ? Auparavant, on appelait l'institut INHES, abréviation de l'Institut national des hautes études de sécurité, et, pour trouver la bonne prononciation, il suffisait de penser au charmant prénom féminin d'Inès. Plus tôt encore, on le qualifiait d'IHESI, signifiant Institut des hautes études de sécurité intérieure, et si le sigle était plus technocratique, il s'énonçait néanmoins aisément. Quand Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur, créa en 1989 l'IHESI, au sein de son ministère, il lui confia la mission d'impulser la réflexion et la recherche, importante à ses yeux, sur les questions de sécurité et d'en diffuser les résultats auprès de l'encadrement de la police, des hauts fonctionnaires en charge de la sécurité, ainsi que des cadres de la société civile concernés par celle-ci. L'Institut devait notamment contribuer à la naissance d'une culture commune en matière de sécurité. Par la suite, son travail contribua à l'émergence

Cyrille SCHOTT



Cyrille Schott est préfet honoraire de région, ancien directeur

de l'INHESJ (2014-2016), président de l'association École militaire-lieu de mémoire et membre du bureau d'EuroDéfense France.

du concept de « sécurité globale », embrassant les divers champs : sécurité publique, civile, sanitaire, environnementale, économique... C'est ainsi qu'en 2004, l'institut devint un établissement public national, nommé INHES.

Puis survint, en 2009, cette mutation ajoutant le « J » au sigle de l'institut. Certains allèrent jusqu'à le considérer comme imprononçable. Quelle idée aussi d'ajouter le J de justice au S de sécurité ! Elle venait du président de la République, Nicolas Sarkozy, que l'on disait inspiré par le criminologue Alain Bauer. Les magistrats n'apprécièrent que modérément l'initiative. Le Conseil d'État rendit un avis défavorable au projet de décret associant le mot « justice » à celui de « sécurité. » Lorsque je lui rends ma visite de courtoisie, Antoine Garapon, le secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice, ne me cache pas, en termes aussi clairs que courtois, que la décision du président Sarkozy a été ressentie par la magistrature comme s'inscrivant dans une volonté de subordonner la justice à la police... Il me fait comprendre qu'il n'envisage pas de travailler avec cet institut, tout en m'offrant un petit livre prémonitoire, *Deals de justice – le marché américain de l'obéissance mondialisée*, réalisé sous sa codirection et soulignant dès 2013 le danger né de l'extraterritorialité de la loi américaine.

Comme l'Intérieur, la Justice doit se sentir chez elle au sein de l'Institut

À l'institut, désormais placé sous la tutelle du Premier ministre, la Justice a toutefois fait son apparition. Je suis assisté de deux adjoints, un sous-préfet, Gérard Pardini, et un magistrat, Philippe Caillol, l'un et l'autre se complétant harmonieusement. Par ailleurs, une magistrate venue du pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris, Noémie Nathan, nous rejoint au moment de mon arrivée. Je lui confie la direction du département Études et recherches, que je lui demande de relancer, ce qu'elle va faire avec intelligence et efficacité. Un peu plus tard, elle va assurer avec talent l'intérim des deux sous-directeurs promus, selon leur souhait et avec mon appui, à de nouvelles fonctions. Le Conseil d'administration est présidé par un conseiller à la Cour de cassation, Jacques buisson, avec lequel j'œuvre en confiance.

Malgré tout, le ministère de la Justice ne se sent pas chez lui au sein de l'Institut. Mon effort vise à changer cela. Si, de même que l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), l'INHESJ est désormais rattaché au

Premier ministre, qui en a confié la tutelle administrative et financière au secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, il a deux ministres de référence, celui de l'Intérieur et celui de la Justice. Pour l'ouverture des sessions communes de l'INHESJ et de l'IHEDN, le Premier ministre aime à se faire accompagner de ces deux membres du gouvernement. Pour autant, en dehors de cette circonstance, la Chancellerie demeure dans une distance polie par rapport à l'institut. Je prends mon bâton de pèlerin et en rencontre, à tour de rôle, les hauts responsables, comme le directeur de cabinet de la Ministre, le directeur des Affaires criminelles et des Grâces, la directrice de l'Administration pénitentiaire, le secrétaire général. En leur présentant l'Institut, j'insiste sur la place légitime qui revient à la Justice au sein de celui-ci.

Avec Manuel Palacio, qui en est le grand organisateur, j'envisage le colloque du 25^e anniversaire de l'Institut avec la participation des deux ministres référents et un équilibre entre les interventions « sécurité » et « justice ». C'est un succès. Le 11 décembre 2014, dans l'amphithéâtre Foch, Christiane Taubira, la garde des Sceaux, clôt la matinée, tandis que Bernard Cazeneuve, le ministre de l'Intérieur s'exprime en conclusion de l'après-midi. Par ailleurs, Bertrand Louvel, le premier président de la Cour de cassation, et Jacques Toubon, le Défenseur des droits, auquel j'ai rendu visite, font chacun une intervention. Surtout, la chancellerie va nous demander, à la suite des attentats du mois de janvier 2015, d'organiser en avril de cette année « Les rencontres internationales des magistrats antiterroristes ». La garde des Sceaux, le premier président de la Cour de cassation, la présidente d'Eurojust, le coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme y prennent part. Par la suite, nous allons réaliser, en partenariat avec la Chancellerie et l'Intérieur, plusieurs séminaires réunissant des préfets et des procureurs, autour de la radicalisation ou des opérations complexes de maintien de l'ordre. Nous parviendrons même à associer des recteurs à l'un de ces séminaires sur la radicalisation.

Pendant mon mandat d'un peu plus de deux ans et demi, alors que jusque-là le garde des Sceaux ne s'est jamais rendu à une manifestation de l'institut, Christiane Taubira y intervient à quatre reprises dans des colloques. Certes, sa directrice adjointe de cabinet lance encore en septembre 2014, lors d'une réunion interministérielle à l'hôtel de Matignon : « *l'Inhesj, c'est l'Intérieur !* », mais sa ministre y devient la membre du gouvernement la plus assidue.

Lorsque le Conseil d'État émet en 2015 son avis sur le nouveau décret relatif à l'INHESJ, qui va être daté du 1^{er} octobre et qui reconstitue notamment son comité scientifique, il émet un avis favorable. Lors de la séance

de la section de l'Intérieur à laquelle je suis auditionné, le rapporteur, après avoir rappelé l'avis défavorable de 2009, souligne que l'institut, par son travail et ses compétences, est désormais reconnu dans son champ qui concerne la sécurité et la justice.

À maintes reprises, j'ai suggéré au conseiller du Premier ministre pour l'Intérieur et à la conseillère pour la Justice de procéder, au moment où je quitterai la direction de l'Institut, à une inversion : nommer comme directeur un magistrat à la place du préfet que je suis et comme président du conseil d'administration un préfet à la place du conseiller à la Cour de cassation qu'est Jacques Buisson. Cette alternance devrait avoir lieu à chaque changement de directeur. C'est effectivement ce qui se fait : à mon départ à la retraite, je suis remplacé par Hélène Cazaux-Charles, la magistrate qui est la conseillère Justice du Premier ministre, et Jacques Buisson, à la fin de son mandat, reçoit comme successeur Thierry Leleu, un préfet devenu conseiller d'État en service extraordinaire. Le J de Justice a pris sa place à côté du S signifiant la sécurité et l'Intérieur.

De façon plus large, l'INHESJ a continué à développer sa vocation interministérielle, en renforçant les liens avec les ministères en charge de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et la recherche, de la Santé, de l'Agriculture, et en multipliant les partenariats avec les universités et les organismes de recherche.

Une décision stupide supprime l'Institut

Tout ce travail est remis en cause par une décision que je vais qualifier de « stupide » dans une lettre ouverte au président de la République, datée du 27 octobre 2019. Parce que l'effectif de l'institut est inférieur à 100 personnes, parce que ni le ministère de l'Intérieur ni celui de la Justice, soucieux de leur pré carré, ne le défendent lors d'une technocratique réunion interministérielle à Matignon, parce que le Premier ministre veut donner l'exemple de la suppression, pour des raisons budgétaires, des « petites » structures en s'attaquant à celles qui lui sont rattachées, il est décidé de tuer l'INHESJ. En l'occurrence, comme cela va être reconnu « en haut lieu », « *la décision a précédé la réflexion* ». L'enjeu budgétaire est minime : dans le budget de l'INHESJ, inférieur à 8 millions d'euros, un peu plus de 6 millions viennent du budget de l'État, dont les dépenses s'élèvent à 330 milliards d'euros. L'enjeu lié à la mission est considérable, car cette « petite » structure est « grande » par sa vocation et son travail.



LA JUSTICE, PAR L'ACTE MÊME DE JUGER, AINSI QUE PAR SES POLITIQUES PÉNALES, PAR SON ORGANISATION SPÉCIFIQUE FACE À CERTAINS TYPES DE CRIMINALITÉ, COMME LE TERRORISME, CONTRIBUE À LA SÉCURITÉ DE LA NATION. SON RÔLE VA AU-DELÀ, CAR ELLE EST GARANTE DE L'ÉTAT DE DROIT ET DES LIBERTÉS PUBLIQUES. LA SÉCURITÉ, INDISPENSABLE, EST ASSURÉE DANS LE CADRE DE L'ÉTAT DE DROIT, DONT LA JUSTICE DOIT ÊTRE LA GARANTE ; LA SÉCURITÉ ET LES LIBERTÉS PUBLIQUES DOIVENT ÊTRE ENVISAGÉES ENSEMBLE.



Dans son travail, les idées de sécurité et de justice sont liées. La justice, par l'acte même de juger, ainsi que par ses politiques pénales, par son organisation spécifique face à certains types de criminalité, comme le terrorisme, contribue à la sécurité de la Nation. Son rôle va au-delà, car elle est garante de l'État de droit et des libertés publiques. La sécurité, indispensable, est assurée dans le cadre de l'État de droit, dont la justice doit être la garante ; la sécurité et les libertés publiques doivent être envisagées ensemble. L'INHESJ, dans sa mission, associe ces deux concepts de sécurité et de justice, ce qui constitue le signe d'une démocratie avancée, membre de l'Union européenne.

L'Institut a contribué au dialogue obligé de ses deux ministères de référence et à la rencontre, dans ses formations, des cadres de la Nation concernés par les domaines de la sécurité et la justice. Sa session nationale « Sécurité et justice » réunit des auditeurs de tous horizons, y compris des Européens et des étrangers. S'y rencontrent, pour réfléchir ensemble, des élus, des membres du corps préfectoral, des magistrats, des commissaires divisionnaires, des colonels de gendarmerie, des membres de professions libérales, particulièrement des avocats, des chefs d'entreprise, des syndicalistes, des enseignants, des directeurs d'hôpitaux, des colonels de sapeurs-pompiers, des journalistes... Parmi les magistrats présents, l'on rencontre tant ceux du siège, dont maints présidents de tribunal, que ceux du parquet, dont des procureurs. Dans les groupes de travail, invités à rendre en fin de session un rapport, le souci de la sécurité est accompagné de celui du respect des libertés. Ces rapports sont à même d'inspirer la politique des pouvoirs publics.

L'Institut accueille aussi, en son sein, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, dont tous reconnaissent l'indépendance et la connaissance scientifique qu'il a produite sur ce terrain, si facilement accessible aux simplifications et controverses.

Le dialogue obligé et délicat entre les mondes de la sécurité et de la justice

Le dialogue entre le monde de la sécurité et celui de la justice reste délicat. Les exemples sont nombreux du ministre de l'Intérieur et de celui de la Justice, qui expriment, quoique membres du même gouvernement, des visions différentes. Le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, et celui de la Justice, Éric Dupond-Moretti, en ont encore donné l'exemple en septembre 2020 autour du mot « ensauvagement. » Sur le terrain, les querelles entre préfets et procureurs ont parfois défrayé la chronique, comme à Strasbourg ou à Bobigny. Il est vrai que si leur partenariat est obligé, il se situe sur une ligne de crête, un versant étant marqué par l'exigence d'une meilleure sécurité voulue par la société, l'autre par la demande émanant de cette même société d'une indépendance de la justice, cette indépendance appartenant aux fondements de la démocratie.

Lors du colloque déjà évoqué du 25^e anniversaire de l'Institut, la complexité de la relation justice-sécurité a été soulignée à travers des interventions exprimant des vues différenciées. Ainsi, le premier président de la Cour de cassation a analysé cette relation, en s'appuyant sur une vision radicale de l'indépendance de la justice et de sa séparation de la sécurité, là où la garde des Sceaux a estimé que la réussite de sa politique pénale reposait notamment sur une articulation maîtrisée avec les forces de sécurité. Dans son édition de 2015 publiant les actes de ce colloque, *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* donnent ce titre significatif à leur couverture, qui annonce le dossier du numéro : *Sécurité-Justice - Face à face ou côte à côte.*

Le dialogue entre sécurité et justice, la réflexion commune sur leur articulation et leur séparation, la recherche sur leur déclinaison dans une démocratie avancée sont nécessaires. L'INHESJ a été le lieu où le débat et la rencontre pouvaient avoir lieu.

Malgré la qualité de son encadrement et de son travail, dont je ne doute pas, malgré l'objectif qui lui est assigné par l'arrêté de création du 3 septembre 2020 de « construire une session nationale de formation à la sécurité intérieure et la

justice », l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEDMI) va constituer, comme son nom l'indique, une structure de ce ministère et non plus un organisme interministériel, où la Chancellerie avait sa place à l'égal de l'Intérieur. Il s'agit de la négation d'un cheminement de trois décennies, d'une régression, alors que la France se situait à l'avant-garde en Europe.

Ressusciter l'INHESJ sous la forme d'un Institut européen des hautes études de sécurité et de justice

En liant sécurité et justice, l'institut s'inscrivait, en effet, pleinement dans la philosophie de « *l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » du traité sur l'Union européenne. L'INHESJ constituait au sein de l'Europe une institution exemplaire et unique, dont la France pouvait s'enorgueillir. Et pourtant, elle l'a supprimé !

« *Errare humanum est, perseverare diabolicum.* » Ainsi que l'écrivait Cicéron, dans les Philippiques, « *C'est le propre de l'être humain de se tromper ; seul l'insensé persiste dans son erreur.* » Il y a d'autant moins de raison de persévérer que l'Europe a elle-même besoin d'un espace ouvert au dialogue entre sécurité et justice, sécurité et libertés. En effet, comme l'a établi Pierre Berthelet, un spécialiste bien connu au sein de l'INHESJ, « *deux projets antagonistes* » ont tendance à s'y développer, « *la sécurité intérieure d'un côté, et l'espace pénal de l'autre, façonnés par deux communautés rivales aux contours imprécis* ». Souvent, le Conseil européen et le Conseil des ministres, représentatifs des États, incarnent le pôle « sécurité », tandis que le Parlement européen incarne le pôle « libertés et protection du citoyen. » L'évolution politique au sein du Parlement, avec la montée en puissance des Verts, risque de renforcer ce clivage, qui a déjà pesé sur maints projets européens en matière de sécurité intérieure.

L'INHESJ doit renaître comme Institut européen des hautes études de sécurité et de justice. Cet institut permettrait, à l'échelle européenne, le dialogue, la réflexion, la recherche nécessaires. Il trouverait toute sa place dans la Stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, présentée par la Commission européenne en juillet 2020 et qui prévoit notamment d'assurer un lien plus étroit entre les autorités judiciaires et les services répressifs, ainsi que d'accroître la confiance mutuelle entre les magistrats européens. Il favoriserait le développement d'un esprit européen de sécurité respectueux des libertés. Il développerait des antidotes à un populisme magnifiant

la sécurité quitte à menacer des éléments fondamentaux de la démocratie. Il devrait se situer au cœur d'un réseau de tels instituts, encouragés et soutenus par le budget de l'Union européenne.

Il pourrait constituer l'un des éléments du pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure, sur la création duquel la Commission veut se pencher, selon les termes de la Stratégie évoquée ci-dessus.

Créer un campus européen de la défense et de la sécurité au sein de l'École militaire

Plus largement, l'École militaire pourrait héberger un campus européen consacré à la défense et la sécurité, dans l'esprit de la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » adoptée en 2016. Elle accueille dans ses murs l'Institut national des hautes études de défense nationale (IHEDN), qui y a été rejoint en 2009 par l'INHESJ à la suite du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008. Celui-ci a développé le concept de sécurité nationale, avec l'idée de la continuité entre sécurités intérieure et extérieure, continuité pareillement affirmée au plan européen.

L'IHEDN réunit des responsables civils et militaires autour de la connaissance et de l'expertise des questions de défense. S'il a ouvert des formations européennes à travers le Collège européen de sécurité et de défense, celui-ci reste virtuel. Un Institut européen des hautes études de défense mériterait d'être créé et rattaché à l'Union européenne (UE). Il pourrait se développer sur plusieurs sites en Europe, à définir avec les instances communautaires et les États membres intéressés. Il sensibiliserait de hauts cadres européens à l'esprit de défense et permettrait les réflexions pour une défense européenne.

Les deux instituts européens, l'un des hautes études de sécurité et de justice, l'autre des hautes études de défense seraient liés, tout en gardant leur personnalité spécifique, et formeraient le cœur d'une ligue européenne de tels instituts. En créant une élite européenne autour des sujets de la défense, de la sécurité et de la justice, ils répondraient aux interrogations sur la façon d'assurer la défense et la sécurité de notre Union dans le respect de l'être humain et de sa liberté. Ils accompagneraient le cheminement en cours vers une sécurité et une défense réellement européennes. Ils entreraient dans l'ambition du Président Macron d'une Europe souveraine, unie, démocratique.

Des fées européennes penchées sur le berceau de l'École militaire

Si l'École militaire illustre l'histoire de France, elle renvoie également à l'histoire européenne de la France et se situe sur un axe prestigieux qui rend compte tant de « l'histoire mondiale de la France » que de son « roman national. »

Joyau de l'architecture française du XVIII^e siècle, l'École militaire fut créée par Louis XV (1710-1774) pour former les cadets gentilshommes, futurs officiers de son armée. Elle évoque les grandes heures de la France, mère des armes. Elle a eu comme élèves nos plus fameux généraux ou les y a vus enseigner, et garde le souvenir, parmi tant d'autres, du jeune Bonaparte et du maréchal Joffre. Elle héberge l'École de guerre, berceau des futurs chefs de nos armées. Elle conserve la mémoire de saint Louis, la chapelle qui porte son nom abritant neuf tableaux retraçant les grandes heures de son existence.

La genèse de l'École militaire renvoie également à l'histoire européenne de la France. Le maréchal de Saxe, Joseph Paris Duverney, la marquise de Pompadour, Ange-Jacques Gabriel sont les initiateurs de l'École royale militaire. Maurice de Saxe (1696-1750), l'un de nos plus victorieux guerriers, était allemand, protestant et enfant illégitime de l'électeur de Saxe, Auguste le Fort ; Madame de Pompadour (1721-1764) était la géniale favorite du roi ; Joseph Paris Duverney (1684-1770), le financier, était enfant de la Savoie, qui appartenait formellement au Saint Empire romain germanique ; Ange-Jacques Gabriel (1698-1782), premier architecte du roi, était le rejeton d'une brillante lignée d'architectes parisiens. Un soldat, « bâtard » selon le langage de l'époque, de naissance allemande et d'une religion minoritaire, une femme exerçant son influence hors de la légitimité nuptiale, un financier de provenance étrangère, un grand artiste parisien, deux étrangers européens, deux Français, la diversité de ces personnages symbolise l'ouverture au monde, source du génie et de la grandeur de la France. Ces personnages forment les fées européennes penchées sur le berceau de l'École militaire.

L'axe Breteuil-Trocadéro si français et si mondial

Par ailleurs, l'École militaire se situe sur un axe, celui qui court de la place de Breteuil au Trocadéro, qui illustre de façon exceptionnelle le « roman national » et « l'histoire mondiale » de la France.

Le Champ de Mars accueillit en 1790 la fête de la Fédération : 100 000 fédérés, venus de tout le royaume, y symbolisèrent l'unité de la Nation. Nous célébrons cet événement lors de notre fête nationale, le 14 juillet commémoré n'étant pas celui de la prise de la Bastille, mais celui de la fête de la Fédération. La Tour Eiffel, construite par la Troisième République, marque le centenaire de la Révolution, avec l'exposition universelle de 1889. Le Palais de Chaillot, édifié sous le Front populaire pour l'exposition universelle de 1937, abrite la Cité de l'architecture et du patrimoine, qui présente des œuvres emblématiques de notre pays.

Cet axe illustre de même « l'histoire mondiale » de la France, par les expositions universelles mentionnées et tant d'autres éléments. Le Palais de l'Unesco se dresse place de Fontenoy à côté de l'École militaire. Le Palais de Chaillot accueillit en 1948 l'Assemblée générale des Nations unies, qui adopta la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Sur le Champ de Mars, l'idée de Nation, que la Révolution a précipitée sur la scène historique universelle, s'est incarnée dans sa force généreuse.

Cette École et cet axe mériteraient ce grand projet évoqué plus haut, qu'un membre éminent de l'association École militaire-lieu de mémoire, qui réunit les amis de ce monument insigne et de son activité, a qualifié de « *Sorbonne de la défense et de la sécurité* », en envisageant son rayonnement au-delà des limites de la France.

Seul le président de la République pourrait prendre l'initiative d'un tel projet et créer les instruments pour son bon aboutissement. C'est donc par un appel au Président Macron que je termine ce texte : inscrivez dans votre si belle et noble ambition européenne la renaissance de l'INHESJ et ce grand projet qu'attend l'École militaire ! ■