



HAL
open science

Préservation des libertés et exigences de sécurité

Anne Wyvekens

► **To cite this version:**

Anne Wyvekens. Préservation des libertés et exigences de sécurité. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2010. hal-02319591

HAL Id: hal-02319591

<https://hal.science/hal-02319591v1>

Submitted on 18 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évolution des libertés publiques

Préservation des libertés et exigences de sécurité

Alors qu'en France la prévention de la délinquance était traditionnellement de nature sociale et qu'elle s'exerçait donc prioritairement en amont, on constate une inflexion vers une prévention situationnelle visant à rendre plus difficile la réalisation des actes délictueux : recours massif à la vidéosurveillance, intégration du souci de sécurité dans les opérations d'urbanisme... De tels développements ne vont pas sans susciter la crainte d'atteintes aux libertés, mais peut-être y aurait-il place, explique Anne Wyvekens, pour une autre prévention situationnelle, laquelle impliquerait dans le contrôle des lieux la participation de leurs occupants eux-mêmes. Une seconde évolution tient à l'influence grandissante en France de la doctrine positiviste de la défense sociale qui appelle à traiter le délinquant – considéré ou non comme anormal – en fonction de sa « dangerosité », ce qu'atteste notamment l'instauration après l'accomplissement de la peine d'une rétention de sûreté possiblement illimitée. Les juristes voient là une véritable rupture intéressant les grands principes du droit pénal. Les psychiatres, quant à eux, critiquent la notion de dangerosité, dénoncent la confusion malade mental/délinquant récidiviste, de même que le caractère largement illusoire des missions de sûreté assignées à la psychiatrie.

C. F.

Libertés et sécurité : couple ennemi, affrontement hautement idéologisé. Peut-on échapper aux proclamations indignées, à l'invective, à l'opposition aveugle et sourde ? On évoquera ici deux de ces « champs de bataille » : la *prévention situationnelle* et la *défense sociale*. Prévenir la délinquance « en situation » plutôt qu'en agissant sur ses causes lointaines, sociales, est-ce courir le risque de diminuer la liberté d'aller et de venir de tout un chacun ? Défendre la société contre la dangerosité de délinquants atteints de troubles mentaux revient-il nécessairement à enfermer préventivement ceux-ci ? La prévention situationnelle comme la défense sociale font en France une arrivée plus tardive que dans d'autres pays européens. Elles y suscitent des réactions parfois virulentes. Ouvrent-elles sur d'autres perspectives ?

La prévention situationnelle

De quoi s'agit-il ?

En matière de prévention de la délinquance, la France a longtemps pratiqué de façon quasi exclusive la prévention dite sociale. « Axée plutôt sur le long terme, [celle-ci] concerne les interventions qui visent, indirectement ou directement, à influencer sur la personnalité et les conditions de vie des individus pour éviter la production de comportements déviants et réduire les facteurs sociaux prédisposant à la délinquance » (Délégation interministérielle à la ville, 2004, p. 62). L'autre prévention, situationnelle, volontiers qualifiée d'anglo-saxonne, était identifiée à la vidéosurveillance. Et, dans un débat public polarisé droite-gauche comme l'est le débat français sur la sécurité, elle était, du même coup, associée à la répression : qui dit surveillance dit police, qui dit vidéosurveillance dit – ou disait – pratique liberticide.

Aujourd'hui, la vidéosurveillance – devenue vidéoprotection – est partout, et la prévention situationnelle, plus généralement, semble avoir acquis ses lettres de noblesse. Que signifie, plus précisément, cette expression ? Selon le criminologue canadien Maurice Cusson (2002, p. 39), « on entend par "prévention situationnelle" les modifications des circonstances particulières dans lesquelles des délits pourraient être commis afin qu'ils paraissent difficiles, risqués ou inintéressants pour qui serait tenté de les commettre. » Cette prévention s'oppose ainsi point par point à la prévention sociale. Alors que la seconde s'intéresse à l'individu, la première ne se préoccupe que de son acte. L'une concentre son action sur l'auteur des faits, l'autre sur leur victime (qu'il s'agisse de personnes ou de biens). La prévention sociale s'inscrit dans le long terme, visant les causes lointaines de la délinquance, alors que la prévention situationnelle, dans le court terme, a pour cible les opportunités immédiates.

D'un point de vue théorique, la prévention situationnelle a pour fondement la théorie du choix rationnel : les délits sont considérés comme le résultat de choix en situation, reposant sur un calcul coût-bénéfice : quel gain

le délinquant peut-il escompter, au regard de l'effort à réaliser et du risque encouru (danger de l'effraction, probabilité d'être arrêté...)? Elle se fonde également sur la théorie de l'activité routinière (Cohen et Felson, 1979), selon laquelle l'explication de la délinquance est à rechercher moins dans les facteurs socio-économiques que dans les conditions matérielles de réalisation des infractions. L'activité routinière, quotidienne des gens a évolué de façon telle que les biens sont de moins en moins surveillés (longueur des déplacements, femmes au travail, allongement des vacances...), alors que les biens attractifs sont de plus en plus nombreux et de plus en plus faciles à transporter. Bref, la délinquance contre les biens est le résultat d'un affaiblissement du contrôle social, « un sous-produit de la liberté et de la prospérité telles qu'elles se manifestent dans les activités routinières de la vie de tous les jours ». À partir de là, la prévention situationnelle vise à renforcer les cibles vulnérables, à sécuriser les espaces fragiles. On n'agit pas sur les causes qui poussent un individu à commettre une infraction, mais sur les obstacles qui peuvent l'en empêcher. Comme le montre la déclinaison proposée par Ronald Clarke (1995) des différentes manières d'augmenter l'effort et les risques et de réduire les gains, l'éventail de pratiques est bien plus large que la seule vidéosurveillance. Qu'en est-il en France aujourd'hui ?

État des lieux

Depuis quelques années, le souci de l'espace public et de sa sécurisation s'est développé. La prise de conscience qu'il ne s'agit pas simplement d'un espace résiduaire, ou de circulation, mais également d'un espace « de vie », la mise en évidence de son caractère hybride – public par ses usages, l'espace peut être privé du point de vue de son statut juridique –, sont allées de pair avec le constat de la difficulté à y assurer la « tranquillité », au sens large. Qu'il s'agisse d'y éviter vols et agressions ou, plus banalement et plus quotidiennement, les « incivilités » ou occupations abusives qui en compromettent la qualité, l'activité policière traditionnelle se trouve relativement prise en défaut.

À côté des entreprises de sécurité privée œuvrant dans les centres commerciaux, l'action de la police sur l'espace public a été complétée par celle de « nouveaux agents de sécurité » inventés dans le cadre des contrats locaux de sécurité, à l'intersection des politiques d'emploi et des politiques de sécurité : agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit, médiateurs divers et variés, chargés d'assurer dans l'espace public une *présence humaine* de nature à y restaurer, entre les usagers et les institutions, une qualité de relation disparue (Donzelot, Wyvekens, 2002).

Parallèlement, on assiste à la fin du tabou de la vidéosurveillance et à son utilisation massive. « Mille caméras pour surveiller les rues de Paris », annonçait ainsi *Le Figaro* du 16 octobre 2008 (1). En 2008, la CNIL (2009) a constaté un doublement du nombre de déclarations concernant des systèmes de vidéosurveillance (2). Un plan

national de développement de la vidéosurveillance lancé en novembre 2007 se fixe comme objectif de tripler le nombre de caméras en 2009. C'est une véritable politique volontariste qui est mise en œuvre : moyens financiers et moyens juridiques sont mobilisés.

Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), créé par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, voit ses fonds affectés prioritairement à la vidéoprotection (3). De façon significative, la circulaire (4) précisant les « orientations du FIPD pour 2009 » distingue et développe deux catégories de projets : les projets de vidéoprotection et les « autres actions éligibles au FIPD ». Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012, présenté au comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) le 2 octobre 2009, prévoit quant à lui « quatre priorités, cinquante mesures ». À la première priorité – « prévenir plus efficacement les actes de malveillance dans les lieux de la vie quotidienne » – correspond le premier de quatre moyens d'action : « développer la prévention situationnelle et recourir prioritairement à la vidéoprotection » (5).

Sur le plan juridique, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme avait donné aux personnes morales de droit privé « exposées à des risques d'attentats terroristes » la faculté d'installer des caméras aux abords de leurs bâtiments sans attendre l'autorisation préalable de la commission départementale de vidéosurveillance. Après un rapport sénatorial (Courtois et Gautier, 2008) préconisant un cadre juridique plus adapté, vu les développements de l'outil, la réglementation ordinaire est entièrement refondue, et assouplie. Faisant suite à un décret du 22 janvier 2009 modifiant le décret du 17 octobre 1996, une circulaire de mars 2009 met à jour et refond en une seule les diverses circulaires diffusées depuis la promulgation de la loi « fondatrice » de 1995 (6). La procédure d'autorisation est profondément modifiée, le nombre de pièces à fournir a été réduit, en particulier pour les systèmes de taille modeste, l'instruction des demandes est encadrée dans des délais stricts, un mécanisme de certification des installateurs est créé.

Autre forme de prévention situationnelle, les questions de sécurité font irruption dans les opérations d'urbanisme. La *résidentialisation*, d'une part, se développe, en particulier dans les zones urbaines défavorisées dans le

(1) « Plan 1 000 caméras pour Paris », présenté le 20 octobre 2008 au Conseil de Paris par le Préfet de police.

(2) Elle a enregistré, au 31 décembre 2008, 2 588 déclarations contre 1 317 en 2007.

(3) En 2009, l'enveloppe du FIPD s'élève à 37 millions d'euros.

(4) Circulaire du Secrétariat général du CIPD, datée du 23 janvier 2009.

(5) Trois des cinquante mesures du plan y sont consacrées. Il s'agit d'« étendre et amplifier, à partir de 2010, le déploiement de la vidéoprotection à d'autres applications possibles et pertinentes » (mesure 4), de continuer à développer les projets présentés par les maires, grâce à un financement qui passera de 12 millions d'euros en 2009 à 20 millions d'euros en 2010 (mesure 5) et enfin d'analyser l'intérêt et d'expérimenter la vidéoprotection dans le domaine du logement social (mesure 6).

(6) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, art. 10.

cadre des opérations de renouvellement urbain réalisées avec les financements de l'ANRU (7). Elle a pour objet « la création d'une hiérarchie claire entre espaces publics et espaces privés afin de redonner un territoire appropriable aux habitants » (Union sociale pour l'Habitat, 2004). « L'enjeu est d'en finir avec ces territoires que la gestion vacante livrait à des appropriations illicites » (Oblet, 2008, p. 48).

D'autre part, douze ans après la loi qui en instaurait l'obligation (8), les études de sécurité publique préalables à certaines opérations d'urbanisme entrent dans les faits, avec la publication du décret du 3 août 2007, dit « de prévention situationnelle » (9). Après la loi sur la prévention du 5 mars 2007, rappelant cette obligation, ce décret précise le type d'opérations concernées et les modalités de réalisation ainsi que les effets des études imposées. Il est accompagné d'un guide pratique pour la réalisation des dites études, réalisé à l'initiative conjointe de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), de la Direction générale de la police nationale (DGP) et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) (10).

La prévention situationnelle en question

Ce « triomphe » de la prévention situationnelle ne va pas sans susciter la critique – dans des registres divers. S'agissant de la vidéosurveillance, la méfiance quasi viscérale qu'elle inspirait dans les années 1980 s'est largement atténuée. L'opinion ne s'émeut plus guère du risque. Question de génération ? Ainsi les élèves interrogés dans le cadre d'une enquête consacrée à la vidéosurveillance dans les lycées d'Ile-de-France (Le Goff *et al.*, 2007) disent-ils s'en accommoder sans états d'âme. Du côté des politiques, même des élus de gauche, de plus en plus nombreux, s'y sont « convertis » (11). La vidéosurveillance fait toutefois l'objet de la vigilance de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui s'inquiète, d'année en année, de cette multiplication de caméras. Un chapitre de son rapport d'activités 2006 est intitulé « Alerte à la société de surveillance », et elle attire l'attention sur le manque de moyens dont elle dispose pour jouer son rôle de protecteur des libertés. Dans son rapport de 2008 (CNIL, 2009), elle « appelle le ministère de l'Intérieur à clarifier le régime juridique de la vidéosurveillance », qu'elle juge difficilement compréhensible, et demande à être placée au cœur du dispositif de contrôle.

Dans le même temps, les critiques commencent à se faire entendre concernant l'efficacité d'un tel déploiement. Répondant à un rapport du ministère de l'Intérieur daté de juillet 2009, affirmant que « l'analyse des statistiques de la délinquance montre un impact significatif de la vidéoprotection en matière de prévention puisque le nombre de faits constatés baisse plus rapidement dans les villes équipées que dans celles où aucun dispositif n'est installé » (12), plusieurs chercheurs (Le Goff, Heilmann, 2009 ; Ocqueteau, 2009) soulignent les faiblesses de ce type d'évaluation. L'absence de différenciation des types

de délinquance (l'impact d'une caméra n'est pas identique sur tous les types de délits), de même qu'une appréciation hâtive du lien de causalité entre l'installation de caméras et les faits constatés (non-prise en compte du contexte, de facteurs susceptibles d'avoir un impact sur les passages à l'acte) sont mis en évidence. *A contrario*, à côté des enjeux idéologiques, ce sont les enjeux pratiques de la vidéosurveillance qui sont ainsi discutés.

La résidentialisation a également ses détracteurs. Ils pointent les dangers d'exclusion, de fermeture, le « sentiment de gêne et d'atteinte à la liberté » qu'induirait « l'extrême visibilité des espaces publics » (Lefrançois, 2001). Les études de sécurité publique, quant à elles, doivent leur entrée en application tardive aux résistances farouches des milieux de l'urbanisme : la liberté architecturale serait menacée par l'intrusion de représentants de la police dans la conception des bâtiments, plus largement par un « urbanisme sécuritaire » qui « normaliserait » l'espace urbain. Au-delà du débat technique, c'est le déterminisme spatial qui est mis en cause : l'urbanisme ne peut prétendre résoudre des problèmes sociaux. Mais, comme le souligne Bertrand Vallet (2005), « [on ne peut] que constater un décalage entre la controverse idéologique et l'intégration pragmatique *de facto* de la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement ».

Une autre prévention situationnelle ?

Qu'il s'agisse de la vidéosurveillance ou des aspects urbanistiques de la prévention situationnelle, le débat se déplace ainsi vers une perspective plus pragmatique, permettant d'échapper jusqu'à un certain point à l'opposition frontale entre « exigences de sécurité » et « préservation des libertés ». Ce mouvement peut-il être poursuivi ? Manque de contrôle social, disait-on. Peut-on imaginer l'invention d'un « autre » contrôle social ? C'est ce à quoi invite la lecture croisée (Wyvekens, 2007) de deux théories américaines qui mettent l'accent sur le contrôle des lieux par leurs occupants eux-mêmes : la théorie de l'espace défendable (Newman, 1972) et celle de la vitre brisée (Wilson et Kelling, 1982). Des urbanistes prenant en compte la question de la sécurité et des criminologues se préoccupant de la qualité de l'espace public arrivent à une conclusion identique : l'espace appartient à ses utilisateurs, qui ont à en prendre soin, et sont en mesure, de cette façon, d'y prévenir désordres et délinquance.

Ces théories, comme souvent ce qui nous vient d'Amérique, ont été accueillies avec suspicion. On n'a vu dans l'espace défendable qu'un espace sécuritaire, dans la

(7) Sur ce sujet, voir par exemple Vallet (2005).

(8) Loi du 21 janvier 1995 (art. 11, modifiant l'art. L. 111-3-1 du Code de l'urbanisme).

(9) « Décret pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du Code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique ».

(10) *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, Paris, La Documentation française, 2007.

(11) *Le Figaro*, 16 octobre 2008.

(12) Cité par *Maire-info*, 31 août 2009.

vitre brisée qu'un encouragement à une « tolérance zéro » faite de répression aveugle. La dimension de « contrôle citoyen » fut passée sous silence. Néanmoins, des travaux de recherche récents analysent des formes de « production de sécurité ou de civilité », en France, qui rappellent ce que Billard, Chevalier et Madoré (2005) qualifient de « prévention communautaire ». On en mentionnera quelques-uns. Une étude sur le traitement des incivilités dans les espaces publics ou ouverts au public (Vidal-Naquet, Tiévant, 2005), attirant l'attention sur « les actes minuscules qui sont légion et qui, souvent, désamorcent les conflits », met en lumière les « compétences citoyennes » des usagers, leur capacité à produire de la *civilité*. Une analyse de la fréquentation et des usages du parc de la Villette à Paris (Tiévant, 2005) montre que c'est la façon dont l'espace est aménagé et géré, sur la base d'une définition des règles d'usage du lieu *avec les usagers eux-mêmes* qui en rend la fréquentation sereine et de qualité. Dans le sens inverse, un ensemble d'études menées pour l'INHES (Réussir l'espace public, 2006), sur des lieux où la sécurité s'était considérablement dégradée (gare, centre commercial, ligne de bus, abords d'un collège...), a fait apparaître que l'on peut *restaurer* la sécurité dans un espace, en partant de ses usages, de ses usagers, et de leurs compétences. Inspirées du *problem solving*, les réponses ont été construites au plus près des questions concrètes, mobilisant les acteurs les plus directement concernés à partir des intérêts de chacun et non de réponses normatives provenant de telle ou telle institution. Pour parler à nouveau en termes de prévention situationnelle, dans tous les cas, l'aménagement matériel des lieux se combinait à des mesures définies à partir d'une observation de la façon dont les espaces étaient utilisés. Dans la plupart des cas, une forme de participation des usagers à la préservation de l'espace fut l'un des éléments-clés de la réussite de l'opération. Autre exemple encore : une recherche menée dans des bureaux de poste (Mével *et al.*, 2005) a montré que si les incivilités pouvaient diminuer grâce à l'installation d'un guide-file, organisant l'attente et la rendant plus sereine, elles cédaient également et presque naturellement grâce au fait que les usagers, de même que les employés, mettent en œuvre des compétences de régulation, sous-estimées mais réelles.

Dans tous ces exemples, à l'aménagement de l'espace s'ajoute le recours aux compétences des usagers, à leur intérêt pour le lieu, pour construire une *qualité* d'espace dont la sécurité n'est finalement qu'un aspect. On découvre ainsi une prévention situationnelle plus complexe que ses détracteurs ne l'admettent. À un moment où la prévention sociale se trouve mise en cause par le politique, qui déploie en conséquence une activité législative intense dans le domaine de la répression, qu'il s'agisse de traquer les occupations illégitimes de l'espace (criminalisation des rassemblements dans les halls d'immeubles, du racolage passif) ou de frapper plus fort la délinquance proprement dite (peines-planchers, rétention de sûreté...), est-ce l'esquisse d'un renouveau de la prévention en France ? À l'heure où le « modèle français » est jugé trop social, trop peu spécifique, la prévention sociale laisserait un peu de place à une logique situationnelle qui prend en compte la

notion de risque, le souci d'être efficace, en prenant appui sur les « compétences citoyennes », quelles qu'elles soient. Ceci viendrait corriger la faiblesse de la prévention à la française, sans pour autant la supprimer, ni la réduire à une pure surveillance des lieux et des gens.

La défense sociale

De quoi s'agit-il ?

Libertés vs sécurité, le « dilemme » trouve un second domaine d'illustration avec la question des délinquants atteints de troubles mentaux. À Roubaix, un pédophile récidive quelques jours après sa sortie de prison (affaire Evrard). À Pau, un malade mental égorge deux infirmières psychiatriques (affaire Dupuy). Comment concilier liberté individuelle et protection de victimes potentielles ? Une nouvelle forme de « réponse » a été inventée par la loi du 25 février 2008 : la *rétention de sûreté*. Mesure d'enfermement en « centre socio-médico-judiciaire de sûreté », après la fin de leur peine, de personnes considérées comme *dangereuses*, la rétention de sûreté a suscité de nombreux commentaires critiques, en particulier autour de l'idée d'une redécouverte, en France, de la doctrine de la *défense sociale*.

Les doctrines de défense sociale, inspirées des positivistes italiens, se définissent par opposition à la théorie pénale dite « classique ». Celle-ci considère l'être humain comme étant doté de libre arbitre et dès lors responsable moralement et pénalement des actes qu'il commet. En l'absence de trouble mental venant oblitérer cette conscience, le délinquant se voit sanctionner par une peine (13). Le droit pénal classique est ainsi fondé sur les notions de *responsabilité* et de *sanction*. Les théories positivistes, quant à elles, qui correspondent à la naissance de la criminologie comme science, adoptent de l'homme une conception déterministe : agi par des forces qu'il ne maîtrise pas, le délinquant, qu'il soit ou non anormal, doit être considéré et traité en fonction de la *dangereusité* qu'il représente. Sa « responsabilité » est sociale et non morale et les politiques criminelles de défense sociale optent pour des *mesures*, dites *de sûreté*, dont l'objectif premier est de protéger la société contre le dit danger. Face aux limites de la philosophie pénale classique, il s'agissait, notamment à l'époque d'Adolphe Prins et de l'Union internationale de droit pénal, de « créer une justice pénale moderne, efficace, et qui s'appuie sur une connaissance empirique des phénomènes de criminalité » (Digneffe, 2009, p. 145).

Dans plusieurs pays d'Europe, les théories positivistes ont connu, au début du XX^e siècle, des traductions législatives visant à appliquer des mesures de sûreté à une

(13) La frontière entre responsabilité/punissabilité et non-responsabilité (des malades mentaux) s'est ensuite assouplie, avec l'introduction des circonstances atténuantes et celle de la notion d'altération du discernement.

population mélangée, comportant aussi bien des malades mentaux que des récidivistes. C'est notamment le cas en Belgique, où la loi « de défense sociale » adoptée en 1930 concerne à la fois les « anormaux » et les « délinquants d'habitude », auxquelles elle ajoute les récidivistes, qu'elle permet d'interner dans des « établissements de défense sociale », combinant surveillance et soin, au nom de leur commune dangerosité (Champetier *et al.*, 2010). La loi française n'opère, à l'époque, aucun rapprochement de ce type. Qu'en est-il aujourd'hui ?

État des lieux

Aux termes de l'article 706-53-13 du Code de procédure pénale, introduit par la loi du 25 février 2008, « la rétention de sûreté consiste dans le placement de la personne intéressée en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel lui est proposée, de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure ». Elle est applicable à des personnes ayant été condamnées à une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans (14) pour certains crimes graves et « dont il est établi, à l'issue d'un réexamen de leur situation intervenant à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière *dangerosité* parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité ». La mesure, valable pour une durée d'un an, est renouvelable, dans certaines conditions, d'année en année. Elle peut donc être perpétuelle. La rétention de sûreté consiste, en résumé, à enfermer des individus *après l'exécution de leur peine*, au motif de leur *dangerosité*, pour une durée susceptible d'être *illimitée*.

Dangerosité, mesure de sûreté consistant en un enfermement de durée illimitée, dans un établissement qui combine les fonctions de rétention et de soin : ces divers éléments invitent à se demander si la France, face à la problématique des délinquants – notamment sexuels – récidivistes, adopterait une logique de « défense sociale ». La rétention de sûreté apparaît comme la dernière étape d'une évolution remontant à plusieurs années. Si la notion de dangerosité est restée absente de l'activité législative, elle a en revanche investi la pratique judiciaire (Danet, 2008). Les mesures de sûreté, ensuite, se sont multipliées. D'une part sur un plan général (15), d'autre part en réponse à la multiplication des affaires de délinquance sexuelle, en particulier pédophile, point de départ d'un mouvement consistant non seulement à allonger la durée des peines, mais à multiplier les mesures post-pénales de soin et de contrôle. Ce mouvement s'organise progressivement autour de la notion de *dangerosité*, qui rapproche les figures du malade mental et du récidiviste – le délinquant sexuel faisant en quelque sorte « le lien » entre l'un et l'autre – pour leur appliquer des mesures de sûreté. On retrouve un esprit de défense sociale tant dans le contenu des mesures – mélange de soins et de surveillance – que dans le discours de justification qui les accompagne, évoquant la recherche d'un « équilibre entre différents impératifs : de sécurité pour nos concitoyens d'abord, de fermeté dans le traitement de la dangerosité et des états

dangereux, mais aussi d'humanité, afin que les mesures d'accompagnement préconisées puissent permettre de sortir de la spirale criminogène » (Garraud, 2006, p. LXXVII).

On se contentera ici d'énumérer les principales de ces mesures. Le *suivi socio-judiciaire*, créé par la loi du 17 juin 1998 (16), a pour but initial d'assurer un contrôle post-carcéral sur certains auteurs de crimes et délits sexuels (17). Le condamné doit se soumettre à « des mesures de *surveillance* et d'*assistance* destinées à prévenir la récidive ». Le SSJ comporte des obligations et interdictions identiques à celles du sursis avec mise à l'épreuve et des interdictions destinées particulièrement à empêcher le condamné de se trouver en contact avec des mineurs. Il peut également comporter une injonction de soins et, depuis 2005, le placement sous surveillance électronique mobile, ainsi que la possibilité pour le médecin traitant de prescrire au condamné, avec l'accord de celui-ci, « des médicaments [...] qui entraînent une diminution de la libido ». Depuis la loi du 10 août 2007, l'injonction de soins est devenue obligatoire, sauf décision contraire de la juridiction de jugement. Le *fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes* (FIJAVIS) a été créé par la loi du 9 mars 2004. La *surveillance judiciaire de personnes dangereuses condamnées pour crime ou délit*, mesure liée à la réduction de peine, créée par la loi du 12 décembre 2005, a pour objectif d'« éviter une sortie « sèche » de prison et de contrôler dès leur libération les personnes considérées comme dangereuses et susceptibles de récidiver » (Renout, 2008, p. 362). Destinée surtout aux délinquants sexuels, son contenu consiste en des obligations analogues à celles du suivi socio-judiciaire.

Les différents rapports parlementaires consacrés à la question de la délinquance sexuelle et/ou (les deux sont constamment mêlées) à la récidive témoignent également de la montée en puissance d'un lexique de défense sociale (18). À partir de références à des exemples étrangers d'établissements fermés « mixtes », destinés à accueillir des auteurs d'infractions, malades mentaux ou non, en raison du *danger* qu'ils représentent pour la société, l'idée finit par s'imposer en France. Avancée dans le rapport Burgelin, elle est reprise dans le rapport Garraud qui propose de créer une « mesure de sûreté exécutée en

(14) Ramené à dix ans dans le projet de loi sur la récidive de 2009.

(15) « ... l'interdiction de séjour, l'expulsion et l'assignation à résidence des étrangers, la confiscation des objets illicites et dangereux, la fermeture d'établissement et de multiples déchéances ou incapacités professionnelles destinées à éviter la commission de nouvelles infractions », puis « les mesures de désintoxication imposées aux usagers de stupéfiants, les mesures prises à l'encontre des alcooliques dangereux pour autrui, la suspension ou le retrait du permis de conduire » (Matsopoulou, 2007).

(16) Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

(17) Son champ d'application a ensuite été progressivement étendu à d'autres infractions et sa durée maximale allongée.

(18) Rapport Burgelin (juillet 2005) : *Santé, justice et dangerosité : pour une meilleure prévention de la récidive*. Rapport Goujon-Gautier (juin 2006) : *Les délinquants dangereux atteints de troubles psychiatriques : comment concilier la protection de la société et une meilleure prise en charge médicale ?* Rapport Garraud (octobre 2006) : *Réponses à la dangerosité*.

milieu fermé, au sein d'un Centre fermé de protection sociale » applicable aux auteurs de crimes contre les personnes qui, ayant purgé leur peine, présenteraient toujours « une dangerosité criminologique persistante et particulièrement forte » (Garraud, 2006, p. LXXV).

Ce sera la rétention de sûreté. Elle concerne les délinquants qui, atteints ou non de troubles mentaux, sont perçus et évalués comme particulièrement *dangereux*. Le pas qui est franchi est de taille : alors que les mesures post-carcérales étaient jusque-là mises en œuvre en milieu ouvert, celle-ci se caractérise par une privation de liberté susceptible d'être perpétuelle. D'où l'encadrement particulièrement strict dont elle fait l'objet. Outre la gravité du crime commis (et de la peine), elle ne peut être prononcée que si la cour d'assises a expressément prévu dans sa décision de condamnation que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté. Il faudra en outre que la commission constate que toutes les autres mesures possibles paraissent insuffisantes et que « cette rétention constitue l'unique moyen de prévenir la commission, dont la probabilité est très élevée, de ces infractions ». La censure partielle exercée par le Conseil constitutionnel (19) a encore réduit le champ d'application prévu de la rétention de sûreté en excluant que celle-ci puisse – comme le souhaitait l'exécutif – être appliquée à des délinquants dont la condamnation aurait été prononcée avant l'entrée en vigueur de la loi : sans se prononcer autrement que de façon négative sur la *nature* de la mesure (20), le Conseil constitutionnel a justifié sa censure par la *gravité* de celle-ci, mesure privative de liberté et d'une durée potentiellement illimitée.

« Une révolution en droit pénal français »

Au-delà de la censure du Conseil constitutionnel, la rétention de sûreté a fait l'objet d'un feu nourri de critiques provenant tant du monde du droit que de celui de la psychiatrie. Les juristes s'émeuvent de voir la notion de dangerosité porter à son comble le brouillage – déjà bien entamé – des frontières entre peine et mesure de sûreté. Chacun à sa manière, allant du malaise à l'indignation, qualifie de « rupture » la possibilité d'un enfermement après la peine (Pradel, 2008 ; Mayaud, 2008 ; Lazerges, 2008). C'est ici le *principe* de la rétention de sûreté, et non sa seule gravité, qui est en cause. Les grands principes du droit pénal sont ébranlés : principe de légalité des peines, non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, principe de proportionnalité. Les libertés sont en péril. Les mêmes interrogations prennent appui sur les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (Roets, 2008) (21). Plusieurs hauts magistrats ne sont pas en reste : « Ce projet de loi [...] est porteur de lourdes menaces pour nos libertés. Il n'a pas sa place dans notre tradition juridique » (22). Quant aux différents rapports qui ont précédé la loi, eux-mêmes soulignent la « grande nouveauté » qu'elle représente (Lecerf, 2008).

C'est dans ce sens, très critique, que la rétention de sûreté est analysée comme un « retour de la pensée pénale positiviste » (Bonfils, 2008). Pour Jean Danet (2008), qui relit la *Défense sociale nouvelle* de Marc Ancel et la juge, en définitive, peu éloignée de celle des positivistes, « on pourrait [...] tout à fait soutenir à partir de ces citations que la loi du 25 février 2008 est une loi de défense sociale que Marc Ancel aurait pu approuver comme l'approuvent aujourd'hui d'éminents juristes ».

Des principes à la pratique

Les réactions des psychiatres éclairent cette question sous un autre angle. Ils commencent par reprendre la critique – abondamment développée dans les années 1980 par la criminologie belgo-québécoise (23) – de la notion de dangerosité : peut-on véritablement prétendre enfermer quelqu'un sur la base d'une notion aussi floue ? Ils mettent ensuite l'accent sur la confusion opérée, à travers le personnage du délinquant sexuel « dangereux », entre les figures du malade mental et du délinquant (récidiviste). Ils dénoncent en conséquence l'illusion qui consiste à penser que la psychiatrie peut soigner la « maladie » que serait la délinquance persistante. Que ce soit lors de leur audition par les différentes commissions ou dans leurs commentaires de la loi, ils s'emploient à différencier : d'une part, les vrais fous sont rarement criminels (24) et tout aussi rarement récidivistes (25) ; d'autre part, les personnes souffrant de troubles de la personnalité ne relèvent pas de la psychiatrie (26).

Au-delà des notions théoriques, ils mettent à nu l'état de la pratique, l'envers du décor législatif. Ils montrent à quel point la psychiatrie peine à faire face aux missions dont on l'investit. Outre la multiplication des cas où l'expertise est requise, le caractère désormais obligatoire de l'injonction de soins se heurte au problème de la pénurie de psychiatres et d'experts. Le tableau de la psychiatrie, tel qu'il ressort des rapports parlementaires et des commentaires des différentes lois (27), rend bien

(19) Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008.

(20) « La rétention de sûreté n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition ».

(21) Entre temps, la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *M. c. Allemagne*, 17 décembre 2009) a classé la *détention de sûreté* allemande au rang des peines.

(22) J.-P. Dintilhac et R. Kessous, magistrats honoraires à la Cour de cassation, « Sans infraction, pas de peine après la peine », *Le Monde*, 6 février 2008.

(23) Entre autres, Debuyst (1984).

(24) « Les crimes commis par les malades mentaux sont l'exception » (Senon, Manzanera, 2008). « La dangerosité psychiatrique permanente est l'exception des exceptions » (Zagury, 2009).

(25) « La récidive criminelle des malades mentaux psychotiques dont l'acte est exclusivement en rapport avec le processus délirant est de la plus extrême rareté » (Zagury, 2009).

(26) « La psychopathie n'est pas une maladie mais un trouble de la personnalité qui se situe aux confins du social, du judiciaire et du sanitaire », (Senon, Manzanera, 2008). « Face aux troubles de la personnalité, il n'y a pas de "traitement" faisant consensus » (*ibid.*).

(27) Entre autres, Senon, Manzanera (2008).

dérisoire la dimension de soin contenue dans les textes. Et il devient difficile de voir dans la rétention de sûreté, à l'instar de Jean Pradel (2008), «vraiment une mesure dans la rétention de sûreté « vraiment une mesure de sûreté au double sens de l'expression » : « au sens positiviste de l'élimination de certains criminels et au sens moderne du traitement » (28).

Il ne reste en réalité que l'élimination, la neutralisation. Le champ d'application de la récidive s'élargit (29). Les conséquences qui y sont associées vont dans le sens d'une rigueur accrue. La loi du 10 août 2007 instaurant les peines-planchers (30) marque un tournant, là où le principe d'individualisation de la peine laissait au juge la liberté de relever ou non la circonstance aggravante de récidive. Et le récent projet de loi (31) s'inscrit sans équivoque dans une logique de surveillance renforcée.

Préservation des libertés vs exigences de sécurité. Enfermer, au risque d'enfermer injustement, ou laisser en liberté, au risque de provoquer de nouvelles victimations. L'examen de la situation française fait apparaître une double impuissance, de la peine et du soin, du droit pénal et de la psychiatrie, ni l'un ni l'autre n'ayant de réponse « simple » à apporter à cette question. Dépasser le dilemme, ne serait-ce pas alors, pour le politique, plutôt que de pratiquer ce qui est unanimement qualifié de rhétorique législative, faire appel à l'intelligence des citoyens et reconnaître avec eux que les questions compliquées n'ont pas de réponse simple ?

*
**

Qu'il s'agisse de la sécurité dans l'espace public quotidien, ou du risque exceptionnel, majeur, que représentent certains individus, pouvons-nous quitter un instant le terrain idéologique pour poser des questions pratiques, et pour imaginer que des réponses, même imparfaites, puissent venir des citoyens que nous sommes ?

Anne Wyvekens
chargée de recherche au CNRS
(CERSA-Université Paris 2)
chercheuse associée aux Facultés universitaires
Saint-Louis (Bruxelles)

(28) « Compte tenu de la paupérisation croissante de la psychiatrie publique, nous n'avons pas l'air partis pour que de tels établissements [offrant à la fois une surveillance et des soins de longue durée dignes de ce nom] puissent actuellement voir le jour » (Hefez, 2008).

(29) La loi du 12 décembre 2005 étend les conditions d'application de la récidive légale et introduit la notion de réitération.

(30) Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

(31) Projet de loi n° 1237, tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, présenté à l'Assemblée nationale les 17 et 18 novembre 2009 et voté le 24 novembre 2009.

Liberté/libertés
Cahiers français
n° 354

L'évolution
des
libertés publiques

35

Pour en savoir plus

Billard G., Chevalier J., Madoré F., 2005, *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Bonfils Ph., 2008, Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, *Rev. sc. crim.*, p. 392.

Champetier B., Cartuyvels Y., Wyvekens A., en coll. avec van de Kerchove M., à paraître en 2010, *Soigner ou contrôler ? Un regard empirique sur la défense sociale en Belgique*, Bruxelles, éditions des FUSL.

Clarke R., 1995, « Les technologies de la prévention situationnelle », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 21, pp. 101-113.

Cohen L., Felson M., 1979, « Social Change and Crime Rate Trends : a Routine Activity Approach », *American Sociological Review*, n° 44, pp. 588-608.

Commission nationale de l'informatique et des libertés, 2009, *29^e rapport d'activités*, Paris, La Documentation française.

Courtois J.-P., Gautier Ch., 2008, *Rapport d'information sur la vidéosurveillance*, Sénat, n° 131.

Cusson M., 2002, *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Paris, PUF.

Danet J., 2008, « La dangerosité, une notion criminologique, séculaire et mutante », *Champ pénal / Penal Field*, vol. V, <http://champpenal.revues.org/6013>

Debuyst Ch., 1984, « La notion de dangerosité, maladie infantile de la criminologie », *Criminologie*, vol. 17, n° 2, pp. 7-24.

Délégation interministérielle à la ville, 2004, *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, éditions de la DIV.

Digneffe F., 2009, « Généalogie du concept de dangerosité », in Chevallier Ph. et Greacen T., *Folie et justice : relire Foucault*, Toulouse, Erès, pp. 139-157.

Donzelot J., Wyvekens A., 2002, « *Community policing* et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 50, Dynamiques locales, pp. 43-71.

Garraud J.-P., 2006, *Réponses à la dangerosité*, rapport de la mission parlementaire sur la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux, ministère de la Justice/ministère de la Santé et des Solidarités.

Hefez S., 2008, blog « Familles, je vous haine », Quand Sarkozy veut pénaliser la maladie mentale, 17 novembre, <http://familles.blogs.liberation.fr/hefez/2008/11/penalisation-de.html>

Lazerges Ch., 2008, « La rétention de sûreté : le malaise du Conseil constitutionnel », *Rev. sc. crim.*, pp. 731-746.

Lecerf J.-R., 2008, *Rapport fait au nom de la Commission des lois du Sénat, sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, n° 174, annexé à la séance du 23 janvier.

Le Goff T., Heilmann E., 2009, *Vidéosurveillance : un rapport qui ne prouve rien*.

Le Goff T. et al., 2007, « La vidéosurveillance dans les lycées d'Ile-de-France. Usages et impacts », IAU-IDF, *Note rapide Sécurité et comportements*, n° 437.

Lefrançois D., 2001, « Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 43, pp. 63-80.

Matsopoulou H., 2007, « Le renouveau des mesures de sûreté », *Recueil Dalloz*, n° 23, p. 1610.

Mayaud Y., 2008, « La mesure de sûreté après la décision du Conseil constitutionnel n° 2008-562 DC du 21 février 2008 », *Recueil Dalloz*, n° 20, pp. 1359-1366.

Mével C., Oblé Th., Villechaise-Dupont A., 2005, « Les incivilités dans les bureaux de poste », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 57, pp. 47-69.

Newman O., 1972, *Defensible Space. People and Design in the Violent City*, Londres, The Architectural Press.

Oblé Th., 2008, *Défendre la ville*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat ».

Ocqueteau F., 2009, « La vidéosurveillance, nouveau leurre de l'Intérieur », *Bakchich*, 26 mars, <http://www.bakchich.info/La-videosurveillance-nouveau,07166.html>

Pradel J., 2008, « Une double révolution en droit pénal français avec la loi du 25 février 2008 sur les criminels dangereux », *Recueil Dalloz*, n° 15, pp. 1000-1012.

Renout H., 2008, *Droit pénal général 2008-2009*, Paris, Paradigme.

Réussir l'espace public, 2006, *Qualité globale de l'espace et sécurité*, Paris, Rapport d'études pour l'Institut national des hautes études de sécurité.

Roets D., 2008, « La rétention de sûreté à l'aune du droit européen des droits de l'homme », *Recueil Dalloz*, n° 27, pp. 1840-1847.

Senon J.-L., Manzanera C., 2008, « Psychiatrie et justice : de nécessaires clarifications à l'occasion de la loi relative à la rétention de sûreté », *Actualité Juridique Pénal*, pp. 176 et s.

Tiévant S., 2005, « Le parc de la Villette, îlot de civilité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 57, pp. 131-152.

Union sociale pour l'Habitat, 2004, *De la « cité » à la résidence. Repères pour la résidentialisation*.

Vallet B., 2005, « Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'*urban renewal* », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 59, pp. 235-254.

Vidal-Naquet P. A., Tiévant S., 2005, « Incivilités et travail de civilité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 57, 2^e trimestre, pp. 13-31.

Wilson J. Q., Kelling G. L., 1982, « Broken Windows. The Police and Neighbourhood Safety. The Atlantic Monthly », 249 : pp. 29-38. Traduction française, 1994, « Les vitres cassées », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15, 1^{er} trimestre, pp. 163-180.

Wyvekens A., 2007, « Espace public et civilité : réinventer un contrôle social ? Perspectives pour la France », *Lien social et politiques*, n° 57, pp. 35-45.

Zagury D., 2009, « Pratiques et risques de l'expertise psychiatrique », in Chevallier, Ph. et Greacen, T., *Folie et justice : relire Foucault*, Toulouse, Erès, pp. 87-102.