



**HAL**  
open science

## L'évaluation de la sécurité intérieure par le législateur

Louana Palo

► **To cite this version:**

| Louana Palo. L'évaluation de la sécurité intérieure par le législateur. Droit. 2021. dumas-03543068

**HAL Id: dumas-03543068**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03543068v1>**

Submitted on 7 Mar 2022

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ  
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE  
MASTER 2 DROIT PÉNAL ET SCIENCES CRIMINELLES  
PARCOURS « SÉCURITÉ INTERIEURE »

# L'ÉVALUATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE PAR LE LÉGISLATEUR

présenté et soutenu par

**PALO LOUANA**

Directeur de recherche : LEONETTI Xavier

« La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire, qui doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

## **REMERCIEMENTS**

Mes remerciements vont, en premier lieu, à M. Xavier Leonetti qui a dirigé mes recherches et mon travail. Il a su me donner de précieux conseils, que j'espère avoir pris entièrement en considération au sein de mon analyse.

Je remercie très sincèrement M. Jean-Baptiste Perrier, mon directeur de master, pour son soutien tout au long de l'année et pour la qualité de la formation enseignée. Il en va de même à Mme Aurore Benezet, qui a fait montre d'une très grande disponibilité durant l'année universitaire.

## ABRÉVIATIONS

AJ Pénal	Actualité juridique Pénal
AN	Assemblée Nationale
Art.	Article
Cons. const.	Conseil Constitutionnel
Conv. EDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
C. pr. pén.	Code de procédure pénale
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
Droit pénal	Revue Droit pénal, LexisNexis
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
IHEMI	Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur
IHESI	Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure
INHESI	Institut National des Hautes Études de Sécurité Intérieure
INHESJ	Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
JDD	Journal Du Dimanche
JORF	Journal Officiel de la République Française
JT	Journal Télévisé
MICAS	Mesures Individuelles de Contrôle Administratif et de Surveillance
OND	Observatoire National de la Délinquance
ONDRP	Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales
ORTF	Office de Radiodiffusion-Télévision Française
PS	Parti Socialiste
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
RPR	Rassemblement Pour la République
RSC	Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé
SSMSI	Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure
UMP	Union pour un Mouvement Populaire

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

Partie 1 : Le difficile consensus autour de la politique pénale en matière de sécurité intérieure

Chapitre 1 : L'alternance politique reflète le clivage idéologique en matière de sécurité intérieure

Section 1 : La lutte contre le désordre, projet des gouvernements de 1969 à 1981

Section 2 : La volonté du nouveau gouvernement de 1981 d'assurer un équilibre entre répression et prévention au sein de la politique pénale

Chapitre 2 : Le consensus autour de la réponse pénale en matière de sécurité intérieure à partir de 1986

Section 1 : La volonté d'inscrire la notion de sécurité intérieure au-delà des clivages politiques

Section 2 : De la prévention sociale à la prévention sécuritaire

Partie 2 : La multiplication des interventions législatives face à la diversité des menaces pour la sécurité

Chapitre 1 : L'avènement d'un droit pénal de l'ennemi

Section 1 : La réponse du législateur face à l'attente collective de sécurité

Section 2 : La dangerosité au centre de la sanction pénale

Chapitre 2 : L'élargissement du filet pénal

Section 1 : L'exemple topique du terrorisme

Section 2 : L'élargissement de l'action publique

## CONCLUSION

## INTRODUCTION

« Le crime impuni, selon les Grecs, infectait la cité. Mais l'innocence condamnée et le crime trop puni, à la longue, ne la souillent pas moins. » - Albert Camus, *Réflexions sur la guillotine*.

Cette réflexion est extraite de son essai contre la peine de mort publié en 1957. La peine de mort a été abolie en France par la loi du 9 octobre 1981, toutefois la réflexion sur la réponse donnée à la délinquance n'est pas exempte d'actualité. A travers les propos de Camus se dessine l'expression d'un nécessaire équilibre dans les peines. Il doit y avoir une recherche d'équilibre dans le prononcé de la peine, qui ne peut toutefois pas exister si le législateur n'a pas agi en ce sens. Ce dernier en matière de droit pénal, dans un Etat de tradition de droit écrit, inscrit dans la loi ce qu'une société estime comme mettant en péril la sécurité de sa population. A ce titre, il protège la société des risques auxquels elle peut être exposée tout en devant rester vigilant à assurer un juste équilibre entre les libertés dont les citoyens jouissent et la nécessité de sécurité. Il s'agit là d'une tâche difficile qui lui est assignée en ce qu'il n'est pas un acteur objectif mais fortement liée au pouvoir politique.

Dans une définition strictement juridique, le législateur est « l'organe du pouvoir législatif ; celui qui fait la loi »<sup>1</sup>. L'action de faire la loi se disjoint en plusieurs étapes qui sont le fait de l'action politique, des différents partis politiques.

Le législateur va faire précéder son action d'une évaluation mais il va également évaluer son action a posteriori. L'évaluation peut présenter des significations différentes au sens juridique. Ce terme présente pour premier sens l'« opération consistant à calculer et énoncer une valeur d'après des données et des critères déterminés »<sup>2</sup>. Le second sens juridique donné à ce terme est l'« appréciation (qualitative) de l'application d'une loi ; spéc. appréciation a posteriori des choix et des résultats d'une loi dans la perspective d'un nouvel examen de celle-ci »<sup>3</sup>. Ces deux significations correspondent au sens du sujet qu'il nous est donné à traiter. La présente analyse va avoir pour objectif d'appréhender la démarche du législateur en amont comme en aval de l'adoption d'une loi en matière de sécurité intérieure.

---

1 G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, coll. Puf, 13ème éd., 2020, p. 598.

2 *Ibidem*, p. 421.

3 *Ibidem*.

Il est important de souligner qu'avant toute démarche initiée par le législateur se situe un fait générateur. Ce dernier est la circonstance qui va aboutir à un projet ou une proposition de loi. Il peut s'agir d'un évènement tel qu'un fait divers ou une affaire judiciaire. Si ces derniers ne sont pas la source directe d'une volonté de légiférer ils peuvent amener à une réaction de l'opinion publique ou une pression médiatique. Cela doit être mis en perspective avec les durées de mandats politiques qui furent de sept ans puis cinq ans sous la Vème République. Ces courtes durées de mandats peuvent amener à l'aboutissement de législations en faveur de l'opinion publique ou sur son initiative afin d'emporter sa conviction dans une perspective électorale. L'initiative ne provient pas systématiquement d'une volonté populaire, elle peut également prendre source dans un programme politique. En effet, la politique en matière de sécurité intérieure peut être un atout décisif dans le vote de certains électeurs. Une telle politique ne prend pas automatiquement sa source dans les évènements judiciaires ou médiatiques connus de l'opinion publique, elle peut également résulter de statistiques sur la délinquance réalisées par des instituts missionnés à ce titre. Une évaluation de la délinquance chiffrée peut donc être le fait générateur d'un projet ou d'une proposition de loi.

La loi, dans son sens juridique usuel, est le « *texte voté par le Parlement (Const. 1958, a. 34) ; loi au sens organique et formel par opposition à décret, règlement, ordonnance, arrêté mais aussi à Constitution* »<sup>4</sup>. Du projet ou de la proposition de loi jusqu'à son adoption, un mouvement de va-et-vient va pouvoir avoir lieu entre l'Assemblée Nationale et le Sénat afin que ces deux chambres aboutissent à un accord. C'est l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958 en son premier alinéa qui encadre ce système de navette parlementaire. En ce sens, il dispose que « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* ». Les désaccords entre les chambres peuvent être le fait des partis politiques. Le thème de la sécurité étant fortement lié aux idéologies politiques, les débats parlementaires en la matière donnent lieu à de nombreux échanges entre les deux chambres. Cette discussion au parlement est le fait des commissions permanentes ou spéciales qui peuvent amender le texte. Les commissions désignent un rapporteur qui devra présenter le texte en séance et défendre les amendements proposés.

---

4 *Ibidem*, p. 621.



Ce bref exposé de la procédure législative permet de mettre en lumière l'élaboration de la loi qui peut être le reflet d'influences des partis politiques. En effet, comme nous allons pouvoir le constater tout au long de notre analyse des politiques en matière de sécurité intérieure, la France présente la spécificité d'une forte alternance entre les groupes politiques majoritaires que sont « la gauche » et « la droite ». À ces derniers s'ajoutent des partis politiques se rapprochant de près ou de loin d'un des deux groupes majoritaires. Le système politique français de la Vème République se caractérise notamment par un clivage entre les opinions de la gauche et les opinions de la droite. Cette opposition est d'autant plus frappante en matière de sécurité intérieure, justifiant une analyse objective des débats parlementaires aboutissant à l'adoption de projets et de propositions de lois.

Les lois qui intéressent notre étude sont spécifiquement celles adoptées en matière de sécurité intérieure. Le danger porté par la délinquance n'est pas qu'une préoccupation récente, les travaux de criminologie en témoignent. En effet, la vision du danger, telle que perçue par la société, a été très influencée par cette science sociale. L'école positiviste au XIXème siècle est notamment intervenue afin d'apporter une réponse à l'origine de la criminalité dans l'objectif de diminuer un risque de passage à l'acte de la part de criminels. Cette école, composée notamment du médecin Cesare Lombroso et du sociologue Enrico Ferri, avait pour pensée que l'homme criminel a des anomalies ayant pour conséquence une plus grande propension à commettre un acte de délinquance. Cette doctrine a donné naissance à la théorie du « criminel-né ». De ce fait, les théoriciens de cette école estimaient que ces individus devaient être exclus de l'humanité. On distinguait donc « les criminels » et « les honnêtes gens »<sup>5</sup>. Cette doctrine dite de la défense sociale a été reprise par le mouvement de la Défense sociale nouvelle au XXème siècle. *A contrario* de l'école de la défense sociale, cette dernière, décrite par Marc Ancel, ne conçoit pas la dangerosité comme un déterminisme mais « *comme une faille individuelle qu'il est possible de combler, de traiter* »<sup>6</sup>. Dans cette perspective, elle a eu pour volonté d'instaurer une mesure de sûreté avec pour double objectif la rééducation du délinquant et la protection de la société. Cette mesure avait vocation à être prononcée à l'encontre des délinquants « anormaux », dangereux pour la société. Le but ultime de cette législation était la protection efficace des citoyens. Cette protection impliquait une mise au banc de la société des personnes considérées comme dangereuses. Cela impliquait leur

---

5 M. Delmas-Marty, « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIX° et au XX° siècle », *RSC*, 2010, p. 5.

6 J. Alix, « Chapitre premier – Une liaison dangereuse, dangerosité et droit pénal en France », *in La dangerosité saisie par le droit pénal*, PUF, 2011, p. 57.

placement dans des établissements pénitentiaires pour une durée de dix ans qui pouvait être renouvelée indéfiniment tant que le délinquant n'était pas réadapté aux conditions de la vie en société et que la persistance de son état rendait probable la commission de nouvelles infractions. Cet enfermement sans réelle limite dans la durée s'expliquait donc par la prétendue dangerosité du délinquant pour la société<sup>7</sup>. Ces mouvements criminologiques sont à mettre en perspective avec la politique pénale du XXème et du XXIème siècle. La notion de dangerosité est toujours très présente dans le débat, en témoigne la législation visant à prévenir la récidive. Le législateur est notamment intervenu par une loi du 25 février 2008<sup>8</sup> sur la rétention de sûreté permettant de maintenir un condamné en détention après sa date de fin de peine au seul motif de sa dangerosité, et ce pour une durée d'un an renouvelable indéfiniment. Le législateur est ici venu consacrer l'autonomisation de la dangerosité par rapport à la culpabilité. Cette autonomie a été constitutionnalisée, les Sages reconnaissant que les mesures de sûretés ont des caractéristiques distinctes des peines et de ce fait sont soumises à un régime différent<sup>9</sup>. Il est une différence majeure à souligner : la peine est tournée vers le passé en ce qu'elle sanctionne une infraction déjà commise, quand la dangerosité est tournée vers le futur en ce « *qu'elle est un risque* »<sup>10</sup>. Dès lors cette volonté d'éliminer la dangerosité chez les individus est le reflet du besoin de sécurité brandi par les citoyens. Ces derniers interpellent le législateur pour qu'il agisse pour garantir leur sécurité.

Comme le dit justement Marc-Antoine Granger, « *de la sécurité juridique à la sécurité sanitaire en passant par la sécurité routière, ferroviaire, aérienne, maritime, par la sécurité de l'emploi, la sécurité publique, la sécurité nationale, la sécurité civile, la sécurité privée, la sécurité intérieure, la sécurité globale, l'insécurité définitoire est totale. Derrière le singulier du vocable sécurité, se dissimule une pluralité déconcertante.* »<sup>11</sup>. Dans le cas présent, la notion de dangerosité renvoie plus spécifiquement à l'expression de sécurité intérieure. Cette dernière est définie juridiquement comme l'« *absence de trouble et d'inquiétude, paix, calme et tranquillité qui règnent, au sein d'un Etat, pour ses ressortissants et habitants ; ou, au moins, objectif de sa politique et dette à sa charge qui passe primordialement par la lutte contre la criminalité (prévention et répression)* »<sup>12</sup>. Comme le relève le rapport du président

---

7 J. Danet, « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine de la défense sociale nouvelle », RSC, 2010, p. 49.

8 Loi n° 2008-174 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, JORF n° 0048 26 février 2008.

9 Cons. const., 21 février 2008, n° 2008-562 DC.

10 J. Alix, « Chapitre premier – Une liaison dangereuse, dangerosité et droit pénal en France », in *La dangerosité saisie par le droit pénal*, PUF, 2011, p. 56.

11 M.-A. Granger, « Existe-t-il un « droit fondamental à la sécurité » ? », RSC, 2009, p. 273.

12 G. Cornu, *op. cit.*, p. 945.

de la République présentant l'ordonnance de 2012 relative à la codification des règles applicables en matière de sécurité intérieure, « l'expression « sécurité intérieure » est apparue assez tardivement dans les textes. Le décret n°91-903 du 10 septembre 1991 a créé un Institut des hautes études de la sécurité intérieure. L'expression a enfin été reprise par la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure », dite « LOPSI »<sup>13</sup>. Ce rapport a défini la sécurité intérieure comme « la protection des personnes, des biens et des institutions contre des atteintes délibérées, pénalement répréhensibles, allant de simples infractions jusqu'aux actes de terrorisme. Toutefois, de même que le rapport annexé à la loi du 29 août 2002, l'article 102 de la loi du 14 mars 2011 précitée a retenu pour le périmètre de ce code une définition élargie aux questions relatives à la sécurité civile, celle-ci étant chargée de lutter essentiellement contre des risques, naturels ou suscités par l'activité humaine mais indépendants de toute volonté de nuire. »<sup>14</sup>. Cette absence n'a pas empêché le législateur d'agir en la matière en tentant de réduire les dangers que présente la société pour sa population. Cette conception du danger et de la sécurité qui doit être garantie par l'État a été amenée à évoluer. Cela met en exergue le fait que la notion de sécurité, comme celle de danger, n'est pas figée et est amenée à évoluer en même temps que la société. À titre d'exemple, les incriminations relatives au vagabondage n'ont été supprimées du Code pénal qu'en 1995. Toutefois, la répression de cette infraction a évolué entre sa création et sa suppression. À l'Ancien Régime, l'absence d'habitation effective et pérenne dans le temps ainsi que d'appartenance à un réseau social par un travail fixe était considérée comme une intention délictueuse d'un mode de vie déviant. Il s'agissait donc d'« un délit moral d'oisiveté qui place l'individu dans une position de coupable, accusé de ne pas fonctionner selon les normes de la réciprocité envers l'État ou la société »<sup>15</sup>. Par cette incrimination n'était pas incriminé un comportement asocial, mais ce mode de vie était considéré comme pouvant impliquer la commission d'une infraction. S'est ajoutée à cette infraction celle de mendicité. Celles-ci n'ont été supprimées du Code pénal qu'en 1995 mais un changement de paradigme a été opéré dès 1959 car le juge de l'application des peines orientait les mendiants vers des centres d'hébergement et de réadaptation. Le mendiant semblait être devenu « un homme plus à plaindre qu'à blâmer »<sup>16</sup>. Néanmoins, cette suppression législative a été relayée par des arrêtés anti-mendicité de police administrative,

---

13 R. Doaré et M. Frustié, *Droit de la sécurité intérieure*, Gualino, coll. Droit expert, 2019, p. 20.

14 Rapport du Président de la République relatif à l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, 13 mars 2012.

15 V. Bertrand, « La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique », *Connexions*, 2003, p. 141.

16 *Ibidem*, p. 143.

les mendiants représentant toujours un danger dans la pensée collective. Malgré l'adoption de telles législations, l'apparition dans la loi de l'expression « sécurité intérieure » est récente. Cela met en lumière les difficultés relatives à sa définition qui ont pu émerger. Sur la notion de sécurité celle-ci peut être précisée par deux définitions juridiques l'abordant sous deux angles différents, chacun d'eux nous intéressant. Cela peut évoquer la « *situation de celui ou de ce qui est à l'abri des risques (s'agissant de risques concrets : agressions, accidents, atteintes matérielles...)* ; *état qui peut concerner une personne (sécurité individuelle), un groupe (sécurité publique), un bien.* »<sup>17</sup>. Au surplus, la sécurité évoque également la « *prévention de tels risques, mesures et moyens de protection tendant à prévenir la réalisation de ces risques, ensemble de précautions incombant à certaines personnes envers d'autres* »<sup>18</sup>. La sécurité intérieure emprunte à ces deux définitions de la sécurité en ce que le garant de celle-ci, l'État, va définir les situations présentant des risques, les menaces pour sa population, en orientant sa politique pénale vers la répression de certaines infractions plus durement ou par la création de nouvelles incriminations. Le législateur, en tant que représentant de l'État, va également pouvoir intervenir en amont de la commission d'une situation présentant un risque pour sa population par des actions préventives. Il va donc pouvoir agir en matière de sécurité intérieure soit par la voie de la répression soit par la voie de la prévention, les deux pouvant assurément être conciliés. Ces définitions se rapprochent de la notion de sécurité publique qui est définie comme l'« *élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus ; l'un des objectifs de la police administrative* »<sup>19</sup>. Cette définition tend toutefois à se rapprocher de la notion de sûreté ; sûreté et sécurité ont ainsi pu être assimilées, assimilation emportant avec elle des conséquences sur le statut donné à la notion de sécurité. En témoigne le discours de Monsieur Alain Marsaud, rapporteur de la commission des lois réunies sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme : « *L'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que les droits naturels et imprescriptibles de l'homme sont « la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». Ces différents droits doivent être poursuivis concurremment, ils ne s'opposent pas les uns aux autres. Ainsi, dans une société démocratique, chaque citoyen a à la fois le droit à la liberté et à la sécurité en toutes circonstances. Il appartient donc au Législateur d'encadrer l'exercice de ces droits afin de leur donner pleine effectivité.* »<sup>20</sup>.

17 G. Cornu, *op. cit.*, p. 944.

18 G. Cornu, *op. cit.*, p. 945.

19 *Ibidem*.

20 AN, Rapport n° 2681 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2615), après déclaration d'urgence, relatif à

Même si certains ont pu assimiler sûreté et sécurité, l'existence de ces deux mots distincts a vocation à exprimer deux situations différentes. Cela s'est traduit par une différence dans leur statut juridique. La sûreté a été reconnue comme un droit fondamental, statut qui n'a pas été reconnue à la notion de sécurité. La sûreté est inscrite comme droit naturel et imprescriptible de l'homme à l'article 2 de la DDHC du 26 août 1789. Ce dernier dispose que : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La sûreté dont il est question dans cet article renvoie aux articles 7, 8 et 9 du même corpus de texte, à savoir : le droit d'être accusé, arrêté et détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites<sup>21</sup>, la légalité des délits et des peines et la non rétroactivité de la loi pénale<sup>22</sup>, la présomption d'innocence<sup>23</sup>. Cette signification de la sûreté abonde dans le sens de l'article 5 de la Conv. EDH du 3 septembre 1953 intitulé « Droit à la liberté et à la sûreté ». Ce dernier dispose que « *toute personne a droit à la liberté et à la sûreté* ». La sûreté irait de pair avec la liberté soulignant ainsi que dans un Etat de droit doit être garanti le respect des libertés individuelles. L'affirmation d'un tel principe au sein de ces textes le consacre comme droit fondamental. Selon le Doyen Louis Favoreu, un droit fondamental désigne « *un droit subjectif de valeur constitutionnelle qui s'accompagne d'un mécanisme de contrôle juridictionnel lui permettant de produire ses effets à l'encontre des normes inférieures* »<sup>24</sup>. A contrario, le mot sécurité n'apparaît ni dans les textes constituant le bloc de constitutionnalité ni au sein de la Conv. EDH. Le terme sécurité est toutefois présent au sein de certaines dispositions de la DUDH adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. Il s'agit d'une part de l'article 22 qui dispose que : « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.* ». Il s'agit également de l'article 25 qui dispose notamment que : « *elle [Toute personne] a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.* ». Dans cette acception le terme sécurité est à rattacher à ce qui est appelé des

---

la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Alain Marsaud, 22 novembre 2005.

21 DDHC 26 juillet 1789, Art. 7.

22 *Ibidem*, Art. 8.

23 *Ibidem*, Art. 9.

24 L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. Précis, 10ème éd., 2007, p. 1637.

« droits à... », c'est-à-dire des droits économiques et sociaux. C'est en ce sens que le droit à la sécurité, consacré par la DUDH, se dissocie de la notion de sécurité en matière de sécurité intérieure.

Ces constatations étant faites il apparaît primordial d'analyser les nuances entre ces différentes notions qui ont pu faire dire au législateur que le droit à la sécurité, au sens de la protection contre la délinquance, était un droit fondamental voire qu'il pouvait être rattaché au droit à la sûreté. Étymologiquement, la sécurité emprunte au latin *securitas* qui est un dérivé de *securus* qui signifie absence de soucis, sentiment d'absence de danger, tranquillité d'esprit. Le terme sûreté est un dérivé de « sûr » renvoyant à l'assurance et, comme le terme sécurité, également dérivé du latin *securitas*. Cette origine similaire de l'étymologie a pu justifier que ces deux vocables soient souvent assimilés. Similitude qu'il est également possible de retrouver dans la définition juridique du mot sûreté donnée par le *Vocabulaire juridique*. Selon ce dernier, cela « désigne, par extension, dans diverses expressions, la protection dont l'État se couvre, celle qu'il organise, ou même, naguère, l'organe chargé d'une telle protection »<sup>25</sup>.

Dans un objectif de faire montre de la plus grande clarté dans cet exposé il apparaît pertinent de se référer aux définitions donnés par le *Dictionnaire de l'Académie française*. Au sens littéral, la sécurité est définie comme la « sérénité, tranquillité d'esprit résultant de l'opinion, bien ou mal fondée, qu'aucune menace n'est à redouter »<sup>26</sup>. Quant à la sûreté, elle est définie comme l'« éloignement de tout péril ; état de celui qui n'a rien à craindre pour sa personne ou pour sa fortune ; état de ce qui est à l'abri »<sup>27</sup>.

En effet, le législateur a pu confondre la notion de sécurité au sens de sécurité intérieure avec le droit à la sûreté précédemment évoqué mais également avec le droit à la sécurité au sens de droits économiques et sociaux. Comme on vient de l'exposer, aucun texte de droit fondamental, au sens de la définition donnée par Louis Favoreu, n'élève à un tel rang le droit à la sécurité. Cette absence n'a pas empêché le législateur de proclamer la sécurité comme droit fondamental en 1995<sup>28</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée dispose que : « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens. ». Ce texte, identifié comme le marqueur en termes de reconnaissance d'un tel droit, s'éloigne du

---

25 G. Cornu, *op. cit.*, p. 995.

26 Dictionnaire de l'Académie Française, 9ème édition (actuelle).

27 Dictionnaire de l'Académie Française, 8ème édition (1935).

28 Loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 21 janvier 1995, Art. 1<sup>er</sup>.

droit à la sécurité consacré par la DUDH. En effet, cet article vise la protection de la population par l'État des actes de délinquance. Malgré cette consécration législative, fait du gouvernement français en 1995, il nous sera donné à constater que les alternances politiques reflétant un clivage entre les partis traditionnels de droite et de gauche n'ont pas permis d'aboutir à un consensus sur une définition claire de la sécurité et *a fortiori* à sa consécration comme droit fondamental.

Notre étude a vocation à mettre en lumière la manière dont l'État se présente comme le garant de ce droit à la sécurité. Il est donc indispensable d'opérer un rappel historique qui nous permettra de mieux appréhender la période contemporaine en la matière. La sécurité est aujourd'hui considérée comme une fonction régaliennne. Historiquement, régalien signifie ce qui concerne ou appartient en propre au souverain. Par conséquent, les droits régaliens sont les droits du roi qui découlent de sa souveraineté, par extension ce sont ceux de l'État souverain. La notion de sécurité apparaissant comme indivisible de la notion d'État, il convient de retracer brièvement un historique de cette dernière pour expliquer par la suite les relations que celles-ci entretiennent.

La conception d'État telle que nous la connaissons aujourd'hui est différente des formes d'organisation du pouvoir qui l'ont précédée mais elle y prend sa source. On trouve des formes d'organisation du pouvoir qui influencent notre organisation étatique à l'Antiquité grecque et romaine. Qu'il s'agisse des notions grecques de *Koinonia politike* et de *Polis* ou des notions latines de *Res publica* et *civitas*<sup>29</sup>, est apparue l'idée d'une société civile ne pouvant être effective que par l'existence d'un Etat perçu comme le garant de cette vie civilisée permettant l'instauration de conventions sociales. De ce fait, une société dénuée d'une telle organisation était perçue comme laissée à l'état de nature<sup>30</sup>. Cela est illustré par les propos de Cicéron dans *De Republica* lorsqu'il écrit « *Lex est civiles societas vinculum* », soit la loi est le lien de la société civile. Une telle organisation pourrait donc être mise à mal par la primauté des intérêts personnels sur l'intérêt collectif. Durant cette période historique le terme « Etat » que nous connaissons actuellement n'est pas employé. Il s'agit plus d'une organisation sociale entre certains individus, considérés comme citoyens ayant un rôle dans la vie politique, qu'une organisation étatique telle que nous en avons connaissance aujourd'hui. Le but du gouvernement dans les cités antiques était de permettre à l'homme de s'accomplir

---

29 B. Nabli, *L'État Droit et politique*, Armand Colin, coll. U, 1ère éd., 2017, p. 18.

30 G. Pirotte, *La notion de société civile*, La Découverte, coll. Repères, 2018, p. 8.

pleinement. L'apparition du concept d'État va amener un changement de paradigme dans le lien entre les gouvernants et les citoyens.

Le terme Etat vient du latin *stare* traduit par « ce qui tient debout », renvoyant à la notion de stabilité, de permanence<sup>31</sup>. L'avènement de ce terme est daté entre le XV<sup>ème</sup> et le XVI<sup>ème</sup> siècle, il est le reflet du déclin du pouvoir religieux tel qu'il existait au Moyen-Age par rapport au pouvoir politique. Ce dernier se distingue de la personne du gouvernant ou des gouvernants. L'État n'est plus rattaché à la personne qui exerce le pouvoir politique, il s'agit d'un pouvoir institutionnalisé. L'État est donc défini comme « *une personne morale, un sujet de droit (habilité à exercer une activité juridique, donc à jouir de certains droits et à supporter des obligations), qui se caractérise par un attribut propre et exclusif : sa puissance souveraine.* »<sup>32</sup>. La souveraineté de l'État implique que celui-ci se soit imposé à la société civile en légitimant son action par la forme du droit ainsi que par la prise en charge de l'intérêt collectif. L'État fonde ainsi son monopole de la violence grâce au droit qui le légitime conduisant à l'adhésion du peuple<sup>33</sup>. C'est en partant du postulat que la population devait être protégée des dangers que la société pouvait présenter pour elle, qu'est née l'idée d'un contrat social où le souverain se devait d'assurer la protection de ses citoyens. C'est ce qu'évoque Thomas Hobbes dans *Le Léviathan* en 1651 lorsqu'il affirme : « *À l'état de nature, qui décrit la situation dans laquelle serait l'humanité si elle n'était soumise aux lois d'un gouvernement, règne une insécurité absolue. Le sujet ne se reconnaît alors aucune limite : en rupture avec les « lois élémentaires de la nature », il s'arroge le droit d'user de tous les moyens, du mensonge et du vol, de la violence et même du meurtre, pour faire triompher ses intérêts personnels.* »<sup>34</sup>. Cette théorie du contrat social émerge donc du constat que la vengeance privée n'étant que source de violences, l'intervention du politique permet aux individus, en se soumettant à une autorité, de les protéger de celle-ci. La naissance de l'État fait donc suite à cette analyse et apparaît comme indéniablement liée à la notion de sécurité. Locke est venu compléter cette théorie posée par Hobbes en précisant que l'impératif de sécurité ne devait pas empiéter sur les libertés dont les citoyens sont détenteurs. Il ajoute donc une précision à la théorie du contrat social en estimant que les hommes transfèrent au pouvoir politique le droit de juger et de punir mais ils conservent le droit de propriété, la liberté de conscience, la liberté d'expression. Il ajoute également une précision majeure qui est le droit

---

31 B. Nabli, *op. cit.*, p. 18.

32 *Ibidem*, p. 19.

33 D. Salas, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette Littératures, coll. Pluriel, 2019, p. 24.

34 P. Portier, « Les trois âges de la sécurité », *Le Débat*, n° 127, 2003, p. 85.



de résistance à l'oppression du gouvernement pour les citoyens afin de s'assurer que le pouvoir politique ne fasse pas un mauvais usage de son droit.

La demande de sécurité par les citoyens se dessine en filigrane de la naissance de l'État. Les individus, n'étant pas en capacité de se protéger par eux-mêmes des menaces dont ils peuvent être victimes, ressentent le besoin de l'être et pourraient être prêts à l'accepter à n'importe quel prix afin de parvenir à vivre en société. Il a donc pu être vu dans l'avènement de l'État, comme garant de la sécurité des citoyens, « *la condition première et absolument nécessaire pour que des individus, détachés des contraintes-protections traditionnelles, puissent « faire société »* »<sup>35</sup>. Afin de garantir cette société de sécurité, Max Weber avait explicité lors d'une conférence en 1919 que « *l'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique légitime* ». La violence n'étant donc plus le fait des individus, elle est le fait de l'État qui dispose du monopole de l'exercice de la violence. Ce monopole est donc le moyen spécifique permettant de définir l'État, moyen que n'ont pas les autres groupements politiques<sup>36</sup>. Cet exercice de protection relevant de la souveraineté, comme l'avait souligné Thomas Hobbes, est « *une situation construite parce que l'insécurité n'est pas une péripétie qui advient de manière plus ou moins accidentelle, mais une dimension consubstantielle à la coexistence des individus dans une société moderne* »<sup>37</sup>. Les individus semblent donc en demande d'une telle protection octroyée par l'État, demande qui est révélatrice d'un changement de fonctionnement dans la société. Comme l'a très justement souligné Robert Castel, « *les sociétés modernes sont construites sur le terreau de l'insécurité parce que ce sont des sociétés d'individus qui ne trouvent ni en eux-mêmes ni dans leur entourage immédiat, la capacité d'assurer leur protection* »<sup>38</sup>. L'existence de dangers et de menaces semble en effet de moins en moins acceptée dans la société par les individus qui placent toutes leurs attentes dans l'action de l'État comme protecteur. Ce développement de telles attentes est consubstantiel à l'évolution d'une société de plus en plus tournée vers les individus et non les groupements. Cela s'explique par le fait qu'un groupe se sentira moins vulnérable au vu d'un danger. La difficulté intervient donc du fait des attentes des citoyens à l'encontre de l'État en matière de sécurité. Ceux-ci placent tous leurs espoirs vers une société totalement imperméable aux différents risques. De ce fait, l'action du pouvoir politique est souvent grandement attendue en matière de lutte contre l'insécurité. Cela présente une difficulté de

---

35 R. Castel, *L'insécurité sociale, qu'est ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. La république des Idées, 2003, p. 13.

36 D. Queffelec, « La « violence légitime de l'Etat » de Max Weber », *Savoirs*, France Culture, 10 août 2020.

37 R. Castel, *op. cit.*, p. 15.

38 *Ibidem*, p. 7.

taille pour les gouvernants qui doivent agir contre une notion relevant plus du sentiment que d'un élément pouvant être objectivement défini.

L'insécurité est définie comme « *le manque de sécurité, l'inquiétude provoquée par l'éventualité d'un danger* »<sup>39</sup>. Cette définition fait appel à plusieurs mots relevant plus du champ des émotions que d'une réalité objective. En effet, le manque de sécurité peut être différent d'un individu à l'autre face à une situation identique. Tout comme l'inquiétude qui renvoie à un trouble empêchant un état de sérénité, le trouble pouvant ne pas donner lieu à la même manifestation chez des individus différents. En sus, à travers l'expression « *par l'éventualité d'un danger* », le sentiment d'insécurité implique de prendre en considération l'exposition à un danger et la vulnérabilité de la personne se trouvant face à un danger. L'exposition et la vulnérabilité renvoient également à des considérations personnelles démontrant la difficulté à mesurer le sentiment d'insécurité. En l'état de notre propos introductif, l'objectif n'est pas de discuter de la pertinence ou pas de la prise en compte d'une telle notion dans les politiques pénales mais de constater cette difficulté pour l'État, en tant que garant de la sécurité, de répondre aux demandes faites quant au sentiment d'insécurité. Des instruments ont été mis à disposition de l'État afin de mesurer ce sentiment d'insécurité au sein de la population. Ces derniers consistent en des statistiques qui viennent nous apporter des éléments intéressants pour notre étude. En effet, elles nous éclairent sur l'émergence de la peur à l'encontre de la délinquance en France et les différents gouvernants se sont appropriés ces dernières au sein de leur politique pénale.

Il est possible de voir une évolution conjointe de la sensibilité à la violence et du niveau de violence, celui-ci étant collectivement déterminé par les définitions reconnues aux crimes et délits. En effet, lorsque la sensibilité à la violence s'élève les événements qui en sont les facteurs vont être perçus comme violents et cela va donner lieu à une prise en considération institutionnelle<sup>40</sup>. À travers cette corrélation est perceptible la difficulté d'acceptation de la présence d'une insécurité et l'appel que fait le citoyen à l'État de se saisir de cette problématique. Comme l'a souligné Laurent Mucchielli, cette attente de la population à l'encontre de l'État est spécifique « *au poids de l'État jacobin* » aboutissant « *à réaffirmer sans cesse le rôle et la responsabilité de l'État central* »<sup>41</sup>. Le terme jacobin est très employé pour parler du système politique français, il renvoie au « *culte de l'État centralisé,*

---

39 Centre National de Ressources textuelles et Lexicales, « insécurité ».

40 S. Roché, « Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité », *Revue française de science politique*, 48<sup>ème</sup> année, n<sup>o</sup>2, 1998, pp. 302-303.

41 L. Mucchielli, « Le débat sur la sécurité reste intimement lié au poids de l'État jacobin », *Le Monde*, 13 janvier 2010.

*l'interventionnisme de l'État dans la société et l'économie* »<sup>42</sup>. Cette attente résulte du contrat social qui légitime l'État de droit disposant du monopole de la violence légitime ayant pour conséquence sa capacité à protéger ses citoyens. Il apparaît pertinent d'orienter notre étude uniquement sur le modèle français qui, dans sa construction historique et sa conception de la sécurité comme fonction régaliennne, présente un mode de fonctionnement spécifique. Lorsque l'on évoque le terme d'insécurité, l'analyse ne doit pas se limiter à traiter la délinquance mais elle doit s'intéresser à la réponse politique et juridique faite à la délinquance. La réponse pénale qui sera donnée à la suite de l'expression du sentiment d'insécurité renvoie à la notion d'acceptabilité. Cette inacceptabilité d'un risque ou d'un danger va être collectivement et culturellement orientée. Il est considéré comme essentiel d'agir en la matière car les inquiétudes à l'encontre de la délinquance représentent une menace à la fois pour la sécurité personnelle mais également pour la cohésion sociale et politique<sup>43</sup>. On peut parler de menace pour la sécurité personnelle en ce que la sécurité correspond à une exigence ancrée dans la nature de tout être vivant désireux de ne pas mourir, conférant ainsi au politique un pouvoir d'action sans égal<sup>44</sup>. Quant à la cohésion sociale et politique c'est ce vers quoi les différents gouvernements tendent depuis les années 1970 avec pour difficulté la tradition française d'un clivage entre les deux grandes entités politiques que sont la gauche et la droite. En effet, l'appréhension politique de la sécurité soulève des divergences dans le corps politique français depuis les années 1970 où l'État se voit adresser une demande de sécurité.

Les années 1970 fixent le point de départ temporel de notre étude en ce qu'elles voient s'effriter les fondements du modèle de société issu de la seconde guerre mondiale. Cette délimitation n'induit pas une absence de prise en considération du besoin de sécurité des citoyens avant 1970. Nous avons pu démontrer que la notion de sécurité est inhérente au contrat qui fonde la légitimité de l'État. De plus la réaction, parfois dans l'urgence, de la part du législateur à des actes de délinquance n'est pas le fait du XXème siècle. On peut notamment citer les trois lois, qualifiées de « scélérates » par Léon Blum, prises dans l'urgence entre 1893 et 1894 faisant suite à un attentat à la bombe dans l'hémicycle de la chambre des députés par Auguste Vaillant. Ces trois lois vont marquer l'histoire de la législation pénale et le Garde des Sceaux de l'époque, Jean Casimir-Perrier, les avait présentées comme un ensemble de mesures pour sauvegarder « *la cause de l'ordre et celle des*

---

42 M. Waechter, « Le Jacobinisme : la fin d'une tradition politique », *L'Europe en formation*, n°3/4, 2007, p. 100.

43 S. Roché, *op. cit.*, p. 304.

44 M. Foessel, « La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté », *Esprit*, 2006, p. 194.

*libertés publiques* ». Toutefois, depuis les années 1970, le politique tente de répondre à la demande croissante qui lui est adressée par les citoyens expliquant qu'on assiste au développement exponentiel de la place de la sécurité dans le débat public. Cette demande doit être contextualisée dans la période de l'après guerre qui a conduit au développement du capitalisme industriel avec l'organisation du travail standardisé, le poids des syndicats, une protection sociale considérable garantissant un emploi stable. Mais à compter des années 1970, l'État-nation est affaibli dans sa capacité à garantir un équilibre entre le développement économique et le maintien de la protection sociale. En effet, on assiste à une nécessité du développement économique du fait d'une mondialisation des échanges au détriment de la législation sur le travail, protectrice des salariés. La société française dans ces années-là connaît donc une mutation du fait de la mondialisation. L'effondrement des systèmes collectifs établis jusque-là va aboutir à un sentiment d'insécurité sociale. Il s'agira non plus de répondre à un trouble constaté à l'ordre public ou de réprimer une atteinte aux biens ou aux personnes, mais de répondre à une demande sociale fondée sur le sentiment d'insécurité dans toute sa complexité<sup>45</sup>. Cette situation sociale qui avait abouti à des manifestations a pu justifier la première loi prise en matière de sécurité dite « loi anti-casseurs »<sup>46</sup>, mais ce non sans quelques difficultés. Cette dernière avait vocation à établir une responsabilité collective à l'encontre des individus participant à des actions de groupe violentes dirigées contre les personnes et les biens. Cette loi a été défendue par le premier ministre de l'époque, Jacques Chaban-Delmas, et servait les intérêts du ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin, ainsi que du président de la République, Georges Pompidou, ce dernier étant particulièrement préoccupé par l'ordre, la sécurité, la prospérité des honnêtes gens<sup>47</sup>. La discussion de cette loi n'a pas été sans réaction du côté de l'opposition dont François Mitterrand s'est fait le porte-parole alors qu'il était l'invité du journal de vingt-heures le 29 avril 1970. Ce dernier accusait le gouvernement de porter atteinte à l'État de droit en estimant que « *Les formes nouvelles de la délinquance il n'y a rien de nouveau sous le soleil. En réalité nos lois, notre Code Pénal, permettent de répondre à cette question. En vérité le gouvernement a saisi l'occasion, comme s'il avait voulu profiter des circonstances, pour élargir incroyablement la délinquance possible. C'est ainsi qu'en fait il interdit désormais le droit de manifester et de se réunir.* »<sup>48</sup>.

---

45 O. Renaudie, « La prise en compte par les pouvoirs publics des demandes des citoyens en matière de sécurité : état des lieux et enjeux », in *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Pulim, coll. Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe – Europa, 2010.

46 Loi n° 70-480 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, 8 juin 1970.

47 J. Lebrun, « La première loi anti-casseurs de 1970 », *La Marche de l'Histoire*, France Inter, 12 mars 2019.

48 JT de 20H, le 29 avril 1970, ORTF, INA.

Il en arrive à la conclusion qu' « *on n'est jamais allé si loin, en vérité le gouvernement fait une loi de police [...] c'est une mauvaise loi, elle atteint tout le monde, plus personne n'est en sécurité.* »<sup>49</sup>. Cette vision était en claire opposition au gouvernement qui justifiait la nécessité et l'efficacité de cette loi pour répondre « *au désir de tous les français de voir enfin l'ordre s'établir* »<sup>50</sup>. Le gouvernement voyait dans cette dernière, par la voix de son porte-parole Léo Hamon, « *une efficacité de dissuasion car quand [...] les casseurs auront compris qu'ils risquaient d'être les payeurs ils renonceront à être les casseurs* »<sup>51</sup>.

Ce clivage entre les partis traditionnels français de droite et de gauche est le reflet d'une opposition qui s'est cristallisée autour de la notion de sécurité. « La gauche » regroupe les partis dits d'extrême gauche, les mouvements écologistes, le Parti socialiste et ses mouvements satellites tels que le Parti socialiste unifié, le Mouvement Républicain et Citoyen et le Parti radical de gauche. Sont regroupés sous l'entité « la droite » des partis du centre, ceux représentant la tradition gaulliste et souverainiste et les mouvements assimilés à l'extrême droite<sup>52</sup>. Il s'agit d'une simplification intellectuelle mais à l'image des sensibilités de chacun des partis. Deux blocs se sont donc constitués autour de la réponse qui devait être donnée à la délinquance, la gauche se présentant comme le défenseur des libertés et la droite voulant préserver l'ordre. Le quotidien *Le Monde* écrivait le 30 avril 1970 à propos de la loi dite « anti-casseurs » que le comité de liaison de la majorité composé des représentants de l'UDR<sup>53</sup>, du groupe PDM<sup>54</sup> et des républicains indépendants était en accord avec le texte gouvernemental tel qu'amendé par la commission des lois avec l'accord du ministre de la justice. Toutefois, le journal relevait également que le sentiment n'était pas partagé au sein des partis politiques apparentés à la gauche<sup>55</sup> ainsi qu'à certaines organisations et syndicats<sup>56</sup>. En effet, ces derniers avaient pu juger cette loi de scélérate et d'un risque de « *porter atteinte à l'exercice du droit syndical et aux libertés* »<sup>57</sup>.

Cette forte opposition entre les deux principales sensibilités politiques a connu une forte évolution depuis cette première « loi anti-casseurs » tendant désormais à les rapprocher. C'est d'abord en associant la prévention à la répression que la gauche s'est rapprochée de la droite

---

49 JT de 20H, le 29 avril 1970, ORTF, INA.

50 AN, 3ème séance du 29 avril 1970, JORF du 30 avril 1970, p. 1400.

51 « 1970, première loi anti-casseurs », Flash-back, INA, 8 janvier 2019.

52 B. Suzzoni, « Sécurité et politique. Du clivage au consensus ? », Thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Assas, juin 2012.

53 Union pour la Défense de la République, appellation électorale adoptée le 23 juin 1968 par le mouvement gaulliste.

54 Progrès et Démocratie Moderne, groupe centriste de l'Assemblée Nationale.

55 Parti Communiste Français, Parti Socialiste Unifié, Parti Socialiste, parti radical.

56 Convention des institutions républicaines, Objectif 1972, Ligue des droits de l'Homme, CGT, CFDT, FEN, UNEF.

57 « Les réserves de la majorité sur la loi « anti-casseurs » s'amenuisent », *Le Monde*, 30 avril 1970.

dans la prise en compte de la problématique de la sécurité. Les prises de position à propos de la sécurité intérieure n'ont pas cessé du fait d'une société incessamment soumise à de nouvelles menaces. Au fil des années, le clivage idéologique opposant l'ordre aux libertés en 1970 s'est complètement tari par une alliance autour de la répression comme outil assurant la sécurité. Les récentes prises de positions des différents partis politiques associés à la gauche illustrent cette évolution. Le 3 mars 2020, dans une l'émission « Le billet politique » de France culture, Yannick Jadot chef de file d'Europe Écologie Les Verts lors des élections européennes, affirmait que « *la sécurité est devenue un enjeu essentiel* » et défend l'armement des polices municipales, jusque là projet de la droite. C'est dans cette même émission radio qu'Adrien Quatennens, député La France Insoumise, exprimait son souhait de prouver la conscience de la gauche de la réalité des violences. L'objectif de ce dernier était de « *démonter la caricature* » qui est d'associer la sécurité à une politique de droite, affirmant à ce titre vouloir recruter 15 000 policiers de plus. Ces différentes déclarations peuvent permettre de conclure que « *cette évolution [en matière de sécurité] traverse les partis* »<sup>58</sup>.

Au vu de ces différents constats, il est nécessaire que notre analyse s'intéresse aux politiques pénales en matière de sécurité intérieure des années 1970 jusqu'aux lois actuelles en la matière. Celles-ci se sont emparées de la notion de « sentiment d'insécurité » qui est perçu comme le révélateur des dangers présents dans la société pour la population. Cette étude a donc pour objet de s'interroger sur la manière dont les politiques pénales ont progressivement, depuis les années 1970, substitué la lutte contre le sentiment d'insécurité à la lutte contre l'insécurité elle-même.

La sécurité est indissociable d'une prise de position politique en ce que cela renvoie à une notion subjective. Tout en essayant de maintenir une analyse emprunte d'objectivité, il s'agit d'un fait établi que les prises de position en matière de sécurité intérieure ont conduit à un clivage idéologique. Toutefois, il est important d'avoir un propos nuancé et de traduire la réalité des mouvances en matière de sécurité intérieure.

Des années 1970 jusqu'à la fin des années 1990, la politique en matière de sécurité intérieure a tout d'abord oscillé entre dominante répressive et dominante préventive, à l'image de l'alternance politique entre la droite et la gauche. L'existence d'un sentiment d'insécurité fut ensuite l'objet d'un consensus. À cet effet, le législateur est finalement parvenu à consacrer un réel droit à la sécurité (Partie 1).

---

58 F. Says, « Les municipales, la gauche et la sécurité », *Le billet politique*, France culture, 9 mars 2020.

Depuis les années 2000, un consensus s'est formé autour de la politique en matière de sécurité intérieure. La réinsertion et l'accompagnement des auteurs d'infraction n'est pas totalement absente des dispositifs créés par le législateur, néanmoins ceux-ci semblent être relégués au second plan face à l'agrandissement considérable du spectre de la répression. Particulièrement depuis les élections présidentielles de 2002, la sécurité intérieure n'a plus quitté le débat public comme le débat parlementaire, s'inscrivant comme la priorité de tous. Le développement de nouvelles menaces altérant la sérénité de la population est la première préoccupation du législateur (Partie 2).

## Partie 1 : Le difficile consensus autour de la politique pénale en matière de sécurité intérieure

La notion de sécurité étant un état d'esprit de sérénité face à l'absence de risque de menace pour sa vie, son intégrité physique ou ses biens, les prises de position en la matière entraîne nécessairement des visions très contrastées. En effet, il est trop difficile de parler de sécurité sans se rattacher à une certaine idéologie. C'est en ce sens que le débat autour de la sécurité intérieure a, pendant un certain temps, fait l'objet de clivages au sein du corps politique quant à la réponse à apporter aux différentes menaces. Ce dissensus a été le reflet de l'alternance politique (Chapitre 1). En effet, des événements de Mai 68 à l'élection de François Mitterrand, le mot d'ordre des dirigeants politiques était de rétablir l'ordre. Dès cette période a été affirmée une volonté d'agir sur le sentiment d'insécurité, et ce par la répression notamment des auteurs de violences lors des manifestations. Dès 1981 et l'arrivée de la gauche au pouvoir, un changement de cap a été donné faisant de la prévention de la délinquance une priorité. Cette politique reconnaissait l'existence d'un sentiment d'insécurité mais tendait à agir sur l'insécurité elle-même. Néanmoins, dès 1986 la France a connu sa première cohabitation aboutissant à réintroduire de la répression au sein de la politique pénale, et plaçant au centre de son action la lutte contre le sentiment d'insécurité (Chapitre 2). Les mesures de prévention ont rapidement été dépassées par l'affirmation d'un droit fondamental à la sécurité. Le législateur s'est donc emparé de la nécessité de garantir ce droit à la population face aux différentes menaces inhérentes à la vie en société.

### Chapitre 1 : L'alternance politique reflet du clivage idéologique en matière de sécurité intérieure

La notion de sécurité a pris une forte coloration politique dans les réponses qui ont été apportées aux actes de délinquance et aux répercussions de ceux-ci sur la population. La droite, qui était au pouvoir à la suite des événements de 1968, a été la première à établir une véritable politique en la matière ayant vocation à rétablir l'ordre (Section 1). En 1981, la France a connu sa première alternance politique depuis le début de la Vème République avec l'élection de François Mitterrand. Ce dernier, qui avait été très véhément à l'égard des précédentes politiques en matière de sécurité intérieure, a entendu répondre à la délinquance ainsi qu'aux peurs de la population par une politique globale (Section 2).



## Section 1 : La lutte contre le désordre, projet des gouvernements de 1969 à 1981

La législation visant à assurer la sécurité de la population sur le territoire national a été justifiée dans un premier temps par les incidents causés par les manifestations de Mai 68 (I). Mais malgré cette réponse législative le sentiment d'insécurité ne cessait de croître amenant les dirigeants politiques à renforcer les mesures de répression de la délinquance (II).

### I- Une législation en réponse au contexte sociétal

Les incidents de Mai 68 ont été perçus par le gouvernement de l'époque comme l'instauration d'un désordre engendrant des actes de délinquance gratuits et sans lien avec les revendications sociales (A). La préoccupation des dirigeants politiques a été de rétablir cet ordre au moyen de la première loi dite « anti-casseurs » (B).

#### A- L'élément déclencheur : le mouvement social de Mai 68

L'évènement appelé Mai 68 est ce qui est communément reconnu comme un mouvement social. Les mouvements sociaux sont définis comme « *une lutte pour plus de justice, entendue comme norme morale, politique économique ou sociale.* »<sup>59</sup>. Ce dernier s'est caractérisé par une rébellion étudiante qui s'est étendue au monde ouvrier remettant en cause le système gaulliste (1). Cet évènement a marqué les esprits par ses revendications mais surtout par son ampleur qui a donné lieu à de forts affrontements avec les forces de police mises en difficulté pour maintenir l'ordre (2).

##### 1) Une initiative étudiante suivie par les ouvriers

La crise dite de Mai 68 a été initiée par un mouvement étudiant. Celui-ci a été provoqué par l'important flux d'étudiants auquel les universités n'avaient pas été préparées. En effet, l'enseignement supérieur connaît dans les années 1960 « *un accroissement sans précédent des effectifs venus des classes moyennes et populaires* »<sup>60</sup> traduisant sa démocratisation. Entre sélective et démocratique, l'université voit se concentrer les contradictions sociales. Elle est le produit de « *flottements symboliques* »<sup>61</sup> entre l'ordre établi qui n'est plus accepté et la conscience des contradictions sociales. Cette jeunesse conteste la société de consommation qui favorise la productivité au détriment de l'Homme, ayant pour conséquence une grande consommation d'une partie de la population au détriment d'une autre qui connaît de grandes difficultés. Plusieurs thèmes s'entremêlent dans les revendications des

59 J. Bérard, « Des mouvements sociaux pour (et contre) la justice pénale », in *Histoire des mouvements sociaux en France*, La découverte, coll. Poche/ Sciences humaines et sociales, 2014, p. 570.

60 B. Gobille, *Mai 68*, La Découverte, coll. Repères, 2018, p. 18.

61 *Ibidem*, p. 20.

étudiants de Mai 68 : le thème de la justice sociale avec la volonté de libérer l'Homme de ses entraves sociales, administratives, religieuses, mais également le thème politique avec notamment la lutte contre la société capitaliste perçue comme la source de toutes les injustices et contraintes<sup>62</sup>. Le mouvement étudiant a été rallié par le mouvement ouvrier le 13 mai 1968, aboutissant à une convergence des luttes. Les revendications sont plurielles, elles concernent autant des problèmes locaux qu'une contestation de la modification des conditions de travail, du travail à la chaîne mais également la volonté de reconnaissance de la responsabilité du travailleur dans l'entreprise. Il résulte de ces multiples revendications « *un malaise et une insatisfaction dus aux modifications structurelles des conditions de travail* »<sup>63</sup>. Initialement indépendantes de tout mouvement syndical, les revendications ont été reprises par deux syndicats. La CGT<sup>64</sup>, soutenue par le parti communiste, soutenait les demandes d'augmentation de salaires et la CFDT<sup>65</sup> et le PSU<sup>66</sup> réclamaient une modification profonde de la société et de l'entreprise. Le Vème Plan en date de 1964-1965 présenté par le gouvernement peut constituer une explication à cette explosion sociale en ce que l'ouverture à la concurrence internationale a abouti à une augmentation du chômage et à la limitation du progrès du pouvoir d'achat des salariés.

Ces diverses revendications ont trouvé plusieurs formes d'expression : la manifestation et les occupations des lieux de travail et des facultés.

## 2) La réponse aux manifestations par la répression policière

Le mouvement étudiant débute à la faculté de Nanterre le 22 mars 1968. Faculté neuve située à côté de populations vivant dans une grande précarité, faisant apparaître le contraste de la société. Le 2 mai 1968 la faculté de Nanterre est fermée, les étudiants vont donc rejoindre le Quartier Latin où ils vont recevoir le soutien des étudiants de la Sorbonne. Se met en place une série de manifestations ayant pour réponse la répression par les forces de l'ordre. Le 3 mai 1968 la police fait évacuer la Sorbonne avec l'arrestation des militants entraînant des affrontements durant lesquels passants comme manifestants sont réprimés avec violence par les forces de l'ordre<sup>67</sup>. Le quotidien *Le Monde* analysait cette réponse policière comme le fait des « *gouvernements [qui] en fin de compte laissent à la police le soin de répondre de façon*

---

62 S. Berstein et P. Milza, *Histoire du XX<sup>e</sup> siècle Le monde entre guerre et paix*, Hâtier, coll. Initial, 2015, p. 351.

63 *Ibidem*, p.353.

64 Confédération Générale du Travail.

65 Confédération Française Démocratique du Travail.

66 Parti Socialiste Unifié.

67 B. Gobille, *op. cit.*, p. 86.

*sommaire et toujours brutale, comme au quartier Latin, à la question posée* »<sup>68</sup>. La nuit du 10 au 11 mai 1968, appelée « la nuit des barricades », donne lieu à de violents affrontements ayant comme répercussions des dégâts matériels et des blessés. Cet évènement doit son nom au fait que des barricades ai été érigés donnant lieu à de nombreux débordements tels que des véhicules incendiés, des violences ayant pour conséquence des blessés. Le gouvernement est débordé par l'ampleur inattendue que le mouvement a pris à cette occasion. Les médias ont joué un rôle majeur dans la dramatisation de cet évènement notamment avec sa transmission en direct effectuée par Europe 1 et RTL, toute la nuit durant. Ces dernières transmettent les tentatives de pourparlers effectuées, interrompues par l'assaut policier donné aux alentours de 1h15 par le préfet de police, du fait de la fatigue de ses hommes ne permettant pas de différer leur intervention. Les heurts qui vont avoir lieu jusqu'à 5h30 vont être diffusés à l'ensemble des français en direct aboutissant à une solidarité de l'opinion publique envers les syndicats ouvriers et étudiants du fait de leur répression<sup>69</sup>. Le préfet de police, Maurice Grimaud, justifiait l'assaut donné aux forces de l'ordre comme l'unique moyen de dissoudre les barricades perçues comme allant au-delà des revendications et la volonté, de la part de leurs auteurs, d'affrontements avec le service d'ordre<sup>70</sup>. Ce dernier maintenait que la police avait fait usage des moyens classiques. Cette version s'est opposée à celle de l'UNEF<sup>71</sup> et du corps enseignants de l'enseignement supérieur jugeant la répression policière violente, non nécessaire et sa volonté de réduire physiquement la manifestation<sup>72</sup>. Cette nuit, et la répression policière qui a suivi, a conduit à une escalade de la violence du côté des manifestants aboutissant à une extension de la crise aux ouvriers le 13 mai 1968. Dans le cadre de cette répression, ont été associées à la police municipale des patrouilles mobiles telles que les gendarmes mobiles et les CRS ainsi que des troupes supplémentaires réquisitionnées du fait de l'ampleur du phénomène. L'usage de la violence dans le maintien de l'ordre s'inscrit dans « *un ensemble d'expériences pratiques préalables, au sein desquelles la violence était loin d'être exceptionnelle* »<sup>73</sup>. En effet, l'évènement de Mai 68 fait suite à la gestion policière des contestations de la guerre d'Algérie.

La réponse gouvernementale, par le biais des forces de l'ordre, traduit une confusion dans la gestion de la crise de la part de l'État qui s'est trouvé mis en difficulté face à la

---

68 « Un défi d'un nouveau genre », *Le Monde*, 13 mai 1968.

69 B. Gobille, *op. cit.*, p. 27.

70 « Paris a connu une de ses nuits les plus lamentables déclare le préfet de police », *Le Monde*, 13 mai 1968.

71 Union Nationale des Étudiants de France.

72 « Dans les milieux d'enseignants et d'étudiants », *Le Monde*, 13 mai 1968.

73 L. Mathieu, « L'autre côté de la barricade : perceptions et pratiques policières en mai et juin 1968 », *Revue Historique*, n° 665, 2013, p. 151.

réponse à apporter à cette crise sociale. Afin d'éviter une telle situation, le gouvernement a souhaité inscrire dans la loi les incriminations qui permettraient à l'avenir de réprimer de tels comportements.

## B- La gestion de la sortie de la crise de Mai 68

La sortie de la crise de Mai 68 s'est opérée par une victoire du général De Gaulle aux élections du 30 juin 1968 affirmant mettre fin aux désordres instaurés par les incidents de Mai 68 (1). Cette volonté a été concrétisée par son successeur, Georges Pompidou, avec la création d'une responsabilité collective des manifestants tant sur le plan civil que pénal (2).

### 1) L'affirmation de l'ordre par le parti gaulliste

La victoire présidentielle du général De Gaulle s'est faite sur la décrédibilisation du mouvement de Mai 68 présenté comme perturbant le quotidien des français. En ce sens, dans une allocution en date du 30 mai 1968, Charles de Gaulle affirmait qu'on empêchait la société de vivre par l'intimidation, l'intoxication et la tyrannie. Pour beaucoup de français, le mouvement de Mai 68, dont ils soutenaient les revendications, va représenter des entraves dans leur quotidien telles que l'absence de transports en commun, le manque d'essence, la poste non assurée, etc. Cette situation inconfortable va convaincre une majorité de rallier leur vote pour les candidats gaullistes représentés par le parti de l'Union pour la Défense de la République (UDR). Ce dernier est perçu comme en capacité de rétablir l'ordre, contrairement à la gauche qui est identifiée comme soutien des événements de Mai 68 et donc en faveur du désordre engendré par ces derniers. Cette élection était analysée par Christian Fouchet, ministre de l'intérieur lors des événements de Mai 68, comme l'expression « *d'une volonté formelle de dire non au désordre* » car « *le désordre ne paye pas, il coûte, il coûte même très cher* »<sup>74</sup>. Cette volonté de rétablir l'ordre s'est traduite par la politique initiée par le ministre de l'intérieur, Raymond Marcellin. Ce dernier s'est employé à procéder à l'expulsion des étrangers qui auraient participé au désordre lors des mouvements sociaux du printemps 68, à dissoudre douze organisations d'extrême gauche, et à limiter des manifestations voire en interdire<sup>75</sup>. De Gaulle se retirera de la présidence de la République le 27 avril 1969 à la suite de la victoire du « non » au référendum sur la réforme des régions et la transformation du Sénat. Cette démission a ouvert la voie à Georges Pompidou, qui était son premier ministre, se

---

74 C. Fouchet, *A armes égales*, ORTF, 24 mai 1971.

75 M. Rigouste, *L'ennemi intérieur, La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, La Découverte, coll. Poche/ Essais, 2011, p.152.

définissant comme « néo-gaulliste ». Ce dernier poursuivit la politique de maintien de l'ordre initiée par son prédécesseur avec à ses côtés Raymond Marcellin en poste à l'Intérieur.

A l'occasion de ses six mois de mandat le président de la République dresse un bilan lors d'une allocution dans laquelle il rappelle la conduite de sa politique eu égard des événements tels que ceux qui ont eu lieu en mai et juin 1968. Ce dernier affirme que « *le bien être et la sécurité ne s'acquièrent que par l'effort [...] tous nos étudiants admettent que le pays qui consent pour eux des sacrifices financiers énormes exige que l'université soit un centre d'étude et de travail et non pas de désordres et de bavardages infantiles. Que les travailleurs se rendent compte que toute journée, toute heure perdues pour la production est une cause d'appauvrissement général [...] que les services publics fonctionnent et que personne ne s'arroge plus le droit de paralyser le pays tout entier par des grèves dont les modalités sont intolérables et affectent gravement la vie de chaque français.* »<sup>76</sup>. A travers ces affirmations, Georges Pompidou annonce ses positions strictes à l'égard des mouvements sociaux et l'importance qu'il accorde au maintien de l'ordre.

## 2) L'instauration d'une responsabilité collective des manifestants

Initialement, la politique de rétablissement de l'ordre menée successivement à la crise du printemps 68 visait des cas circonscrits, à savoir notamment les mouvements dits « gauchistes ». A ce titre, « *on relève déjà des mesures politiques autoritaires dès le début de la décennie 1970 sous le ministère de Raymond Marcellin (1968-74), dont certaines en réaction directe au mouvement de mai 68. Sa répression a permis au pouvoir de renforcer le contrôle social* »<sup>77</sup>. C'est dans le climat d'une politique mettant en exergue la sécurité et le maintien de l'ordre qu'a été adoptée la première loi dite « anti-casseurs »<sup>78</sup>. Cette dernière avait été voulue par le président Georges Pompidou afin de « *répondre aux débordements et violences lors des manifestations de ce qu'on appelait alors des « commandos »* »<sup>79</sup>. Les défenseurs de cette loi estimaient « *qu'en sanctionnant les groupes qui recherchent, par leur action, que trouble et confusion, [ils répondraient] au vœu de la très grande majorité de notre pays.* »<sup>80</sup>. En ce sens, lors des discussions devant l'Assemblée Nationale, le Garde des Sceaux René Pleven faisait état de l'inquiétude de l'opinion publique face à l'impunité des auteurs d'actes de violences et donc d'une carence des pouvoirs publics<sup>81</sup>. Cette loi prévoyait en son

76 G. Pompidou, JT 20h, ORTF, 15 décembre 1969.

77 N. Bourgoïn, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, Champ social, coll. Questions de société, 2013, p. 33.

78 Loi n°70-480 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, 8 juin 1970, JORF n° 0132 9 juin 1970.

79 « Quand la France adoptait une première loi « anticasseurs » après Mai 68 », *L'Obs*, 29 janvier 2019.

80 AN, 3ème séance du 29 avril 1970, JORF du 30 avril 1970, p. 1400.

81 AN, 2ème séance du 29 avril 1970, JORF du 30 avril 1970, p. 1384.

article 1<sup>er</sup> d'insérer un nouvel article 314 au sein du Code pénal qui disposait en son premier alinéa que : « *Lorsque, du fait d'une action concertée, menée à force ouverte par un groupe, des violences ou voies de fait auront été commises contre les personnes ou que des destructions ou dégradations auront été causées aux biens, les instigateurs et les organisateurs de cette action, ainsi que ceux qui y auront participé volontairement, seront punis, sans préjudice de l'application des peines plus fortes prévues par la loi, d'un emprisonnement de un à cinq ans.* »<sup>82</sup>. En son deuxième alinéa l'article susmentionné prévoyait de sanctionner la participation à un rassemblement illicite, qu'il s'agisse des organisateurs et instigateurs ou de ceux qui auraient continué à participer en connaissance de l'interdiction et des violences. Le texte ajoutait notamment que : « *Les personnes reconnues coupables des délits définis au présent article sont responsables des dommages corporels ou matériels.* »<sup>83</sup>. Au regard de ces dispositions, il est possible de constater que les défenseurs de cette loi souhaitaient instaurer une responsabilité collective tant pénale que pécuniaire. En effet, ce texte pose le principe d'une responsabilité civile collective. Le législateur affirme que les casseurs seront les payeurs en ce qu'ils seront pécuniairement solidaires. De plus, l'article réprime de la même manière à la fois ceux qui seraient sciemment demeurés sur place après le déclenchement des violences et les personnes qui auraient agi à force ouverte, soit à la manière des commandos. Cette loi était soutenue par l'UDR qui était majoritaire à l'Assemblée Nationale, engendrant ainsi l'émoi des partisans de la gauche. Selon Gaston Defferre cette loi pouvait aboutir à des amalgames entre auteurs de violences et simples manifestants, et elle fut qualifiée de « *monstruosité juridique* » par Michel Rocard<sup>84</sup>. François Mitterrand a également remis en cause la nécessité de cette loi jugeant que le gouvernement faisait « *une loi de police* » et que « *les formes nouvelles de la délinquance il n'y rien de nouveau sous le soleil. En réalité nos lois, notre Code pénal permettent de répondre à cette question. En vérité le gouvernement a saisi l'occasion, comme s'il avait voulu profiter des circonstances pour élargir incroyablement la délinquance possible. C'est ainsi qu'en fait il interdit désormais le droit de manifester, le droit de se réunir.* »<sup>85</sup>. Nombreux sont ceux qui s'interrogeaient sur la notion de participation volontaire à une manifestation au sein de laquelle se déroulaient des violences, qui semblait appréhender un large spectre de comportements du fait de son manque de précision. Ce qui posait difficultés était donc

---

82 Article 314, Loi n°70-480 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, 8 juin 1970, JORF n° 5324 9 juin 1970.

83 Article 314, Loi n°70-480 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, 8 juin 1970, JORF n° 5324 9 juin 1970.

84 B. Le Gendre, « L'agonie de la loi anti-casseurs », *Le Monde*, 26 novembre 1981.

85 F. Mitterrand, JT 20h, ORTF, 29 avril 1970.

l'application qui allait être faite de la loi plus que son esprit. Les opposants relevaient que le droit positif disposait déjà des instruments permettant de réprimer les violences commises à l'occasion de manifestations en ses articles 104 et 108 du Code pénal, et par conséquent s'interrogeaient sur la nécessité d'une telle loi. Cette forte opposition à ce projet de loi n'a pas empêché l'adoption du texte de la commission mixte paritaire auquel le Sénat s'est rallié. Son application est intéressante en ce qu'il était affirmé qu'elle aurait pour objet de garantir les libertés publiques, toutefois il est permis de constater que celle-ci ne s'est pas limitée aux manifestations sociales. En effet, elle a notamment permis de réprimer les organisateurs d'un concert à Nice en 1977.

Cette loi anti-casseurs s'inscrit dans la volonté des gouvernements successifs de répondre à l'enjeu de la sécurité intérieure, source de peurs au sein de la population.

## II- Une réponse pénale jugée nécessaire par le législateur face à l'installation d'un sentiment d'insécurité

La loi « anti-casseurs » a été le signe de l'entrée dans une politique pénale marquée par la sécurité. Par l'expression politique pénale est entendue la manière dont l'État va traiter les illégalismes car les incriminations prévues par les différents textes de loi ne suffisent pas. L'État met en place une politique afin de prioriser certains enjeux. En ce sens, dans une approche extensive, elle correspond à la stratégie pénale définie par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale<sup>86</sup>. Cette politique débutée sous la présidence de Georges Pompidou s'est poursuivie voire accentuée sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing dès 1974. C'est à la suite du rapport Peyrefitte en 1977, constatant un sentiment d'insécurité très présent au sein de la population (A), que le gouvernement a fait de la sécurité sa priorité (B).

### A- Le rapport Peyrefitte marqueur de la prise en considération du sentiment d'insécurité au sein de la politique pénale

À l'occasion de sa campagne électorale pour le premier tour des élections présidentielles, le 25 avril 1974, Valéry Giscard d'Estaing affirmait qu'une victoire de son concurrent, François Mitterrand candidat du programme commun, aboutirait à la reprise de « *désordres sociaux, économiques et politiques* »<sup>87</sup>. C'est à trois reprises que le candidat à l'élection présidentielle a prononcé cette expression illustrant sa volonté de maintenir l'ordre en France. C'est avec cet objectif en ligne de mire que ce dernier a entendu les Français quant

---

86 N. Bourgoïn, *op. cit.*, p. 17.

87 Valéry Giscard d'Estaing, Campagne électorale officielle : élection présidentielle 1<sup>er</sup> tour, ORTF, 25 avril 1974.

à leur sentiment d'insécurité (1) et a œuvré afin de répondre au mieux à leurs demandes en matière de sécurité (2).

### 1) Le constat d'un sentiment d'insécurité

Le 20 avril 1976 le premier ministre, Jacques Chirac, a instauré le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance aboutissant à la rédaction en juillet 1977 du Rapport intitulé « Réponses à la violence », dit Peyrefitte du nom de son président et Garde des Sceaux<sup>88</sup>. Ce dernier a eu pour mission, dans un premier temps, de définir la violence en France à la fois par une approche objective de la criminalité et par l'étude du sentiment d'insécurité. Le rapport commence par l'affirmation selon laquelle la société s'inquiète face à la violence, faisant état d'une renaissance du sentiment d'insécurité. Afin de confirmer ses propos, il relève que les presses quotidiennes depuis 1969 mettent en exergue la peur des français. Ces énonciations sont à mettre en parallèle avec les propos tenus par Alain Peyrefitte alors qu'il est interviewé à propos de ce rapport<sup>89</sup>. Ce dernier affirme qu'il n'y a pas de lien de corrélation entre la communication de masse informant sur les violences et l'augmentation de celles-ci, mais que cette information par le mass-média a pour effet d'augmenter le sentiment d'insécurité. Il précise que si les violences augmentent dans la société et que les médias ne s'en font pas le relai le sentiment d'insécurité n'augmente pas. *A contrario*, selon lui lorsque les journalistes parlent d'un seul fait criminel le sentiment d'insécurité est en hausse. Il met en lumière l'effet des médias à la fois sur la perception que la population a de la violence dans la société et sur de potentiels passages à l'acte. Ce qui semble avoir préoccupé le gouvernement en 1977 n'est donc pas tant les violences commises en France mais le sentiment d'insécurité des français. Ce dernier est complexe à définir et à maîtriser en ce qu'il s'agit d'un phénomène subjectif. Il peut être expliqué par divers facteurs tels que la connaissance de faits de violence, l'exposition ou encore la vulnérabilité. En ce sens, les inquiétudes formulées à l'encontre des risques à venir ne proviennent pas systématiquement d'expériences vécues mais également de la perception du danger. Le rapport illustre cela en ce qu'il mentionne qu'une grande majorité des français n'ont pas subi de quelconque violence ni en ont eu connaissance de part leur entourage<sup>90</sup>. En sus, lorsque sont évoquées ces inquiétudes face à une augmentation de la violence, tous types d'actes délictueux sont confondus sans distinction de leur gravité et de leur catégorie. Il peut s'agir tant d'atteintes aux personnes, que d'atteintes aux biens, d'incivilités ou de réels actes de délinquance. Malgré les difficultés pour le

88 A. Peyrefitte, « Réponses à la violence », Rapport à M. le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, La documentation française, 1977.

89 A. Peyrefitte, TF1 Actualités Dernière, Télévision Française 1, 28 juillet 1977.

90 A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 35.



législateur d'appréhender le phénomène du sentiment d'insécurité, le rapport constate que pour les français la lutte contre la violence et la criminalité doit être une des priorités de l'action gouvernementale. En effet, selon l'étude IFOP qui a permis la rédaction de cet rapport sur les réponses à la violence, 20 % des français attendent des pouvoirs publics, par le biais des représentants de l'ordre, que leur protection soit assurée et 17 % sont en demande d'une extension des possibilités d'action des forces de sécurité et d'une plus grande sévérité des peines<sup>91</sup>. Afin d'apporter une réponse à ces inquiétudes, le comité d'études s'est intéressé à la réalité de la criminalité qui selon lui ne présente pas l'ampleur qui lui est accordée par l'opinion publique. Il met en garde sur les biais que peuvent présenter les statistiques, à savoir l'insuffisance des appareils statistiques pouvant conduire à des généralisations et le chiffre noir de la délinquance, soit les délits qui sont ignorés par les services de police et de justice en charge d'élaborer les statistiques de la délinquance.

Toutefois, il semble constater une augmentation de la violence à laquelle une réponse doit être apportée. Quant à la notion de violence, le rapport reste assez flou en visant essentiellement les comportements d'agressions présentés comme corrélés à la croissance de la taille des villes. Cette présentation est orientée sur la perception de ce type de comportement dans le quotidien des individus plus que sur un constat scientifique de l'état de la délinquance en France. En effet, aucune distinction entre les différents types d'agressions n'est explicitée mais la conclusion est qu'« *Elle [la violence] se diffuse de manière contagieuse* »<sup>92</sup>.

## 2) Prévention et répression : l'ambition de mieux répondre à la délinquance

En réponse au constat d'une présence de violence dans la société source d'inquiétude pour la population, le rapport fait un double constat : des insuffisances de la prévention et des lacunes dans la répression. Par la prévention, l'étude entend réduire voire supprimer « *les racines du mal* »<sup>93</sup>, soit une action qui permettrait d'écarter les individus de la voie de la délinquance. A ce titre, elle énonce les causes des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces actions telles que le peu de moyens à disposition des acteurs, une action reléguée au second plan et l'absence de coordination entre les divers acteurs de terrain. Au sein de ses recommandations, le rapport envisageait de pallier à ces carences afin de rendre effectives les actions de prévention. Malgré cette volonté, il ressort de ce travail que l'absence de développement et d'effectivité des mesures de prévention de la délinquance s'expliquerait

---

91 A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 45.

92 A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 77.

93 A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 134.

notamment par la position de l'opinion publique. En effet, cette dernière y est moins sensible et accorde plus de confiance dans la répression qui lui semble être un moyen plus sûr de lutter contre la délinquance. Le comité présente également l'ambition d'apporter des réponses à la violence en réprimant les manifestations de celle-ci. Une critique est donc dressée du système répressif en ce que la politique pénale serait « *insuffisamment adaptée à l'évolution de la délinquance dans les formes multiples qu'elle a prises* »<sup>94</sup>. Par cette affirmation, le rapport reste vague et n'apporte pas de précisions sur ces formes multiples de la délinquance. Nonobstant cette absence, plusieurs remarques sont adressées à l'encontre d'un système répressif qui serait trop carencé. Le premier constat est celui de l'érosion du caractère dissuasif de la sanction qui perd de sa crédibilité du fait du même traitement concernant les simples actes d'indiscipline sociale et les infractions volontaires graves. Le second constat est celui d'un risque de laisser en liberté des individus qui vont sans doute continuer d'agir du fait d'affaires non élucidées et du chiffre noir de la délinquance. Concernant la sanction pénale, le rapport relève que la mauvaise image de la justice pour l'opinion publique est pour partie la conséquence d'une méconnaissance de la réalité, mais cette idée qu'elle se fait n'est pas sans répercussions sur le caractère dissuasif que doit présenter la sanction pénale. Enfin, quant à l'exécution de la peine, l'étude met en exergue le fait que l'opinion publique est choquée par le jeu du cumul des mesures d'abréviation des peines et de l'exercice du droit de grâce. Les rédacteurs accèdent à l'idée selon laquelle ces dernières accroissent le sentiment d'insécurité, et ainsi légitiment cette incompréhension face à la possibilité d'aller au-delà de la volonté du législateur et de la décision du juge. Il ressort de ce rapport, qui se veut être une analyse modérée, que le phénomène des violences est érigé comme l'acte principal de délinquance sans en définir les contours et les spécificités. En sus, la volonté d'apporter une réponse adaptée à de tels actes semble être déséquilibrée au profit de la répression, en laquelle l'opinion publique place sa confiance. En effet, l'analyse de ce rapport permet de constater que plus que d'apporter des réponses à la violence, comme son titre l'indique, il souhaite apporter des réponses à l'opinion publique qui s'inquiète des risques potentiels que peuvent représenter les actes de délinquance au quotidien. Il ne s'agit pas de remettre en cause la véracité de l'augmentation de la violence ou encore du sentiment d'insécurité, mais de faire le constat de l'orientation que donne ce rapport à la politique pénale. Comme cela a pu être prétendu, il ne s'agit pas d'agir sur les causes de la violence et sur le délinquant mais sur ses effets, en agissant sur l'opinion publique.

---

94 A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 138.

Ce rapport a constitué le point de départ à l'adoption de la loi Sécurité et liberté en 1981, qui n'a toutefois considéré que les réponses répressives, abandonnant d'éventuelles actions préventives.

#### B- La loi « Sécurité et Liberté » de 1981 : tournant sécuritaire de la politique pénale

Par son titre, la loi Sécurité et liberté de 1981 oriente la politique pénale vers un système purement répressif ne faisant pas de place à la prévention (1) tout en affirmant que les mesures prises garantiront aux citoyens leurs libertés (2).

##### 1) L'abandon de l'action de prévention au profit de la répression

Le rapport dit Peyrefitte de 1977 avait formulé de nombreuses recommandations dans le but de prévenir les actes de violences. Ces dernières visaient l'urbanisation avec pour objectif de limiter le chiffre de la population dans les villes car les enquêtes menées par le comité avaient permis de constater un lien de corrélation entre l'accroissement de la population et l'accélération de la criminalité. De plus, une réflexion sur l'aménagement urbain avait été apportée afin d'améliorer les conditions de vie des individus jugeant que cela pouvait impacter l'évolution de la délinquance par la réduction des tensions. L'objectif était de mettre en place une politique de la ville afin de créer une solidarité entre les habitants. En sus, dans une perspective de prévenir la délinquance chez les plus jeunes, le rapport émettait des recommandations visant à informer les parents sur l'éducation de leurs enfants afin de ne pas commettre d'erreurs. Était également envisagé de réduire le phénomène d'accoutumance à la violence par les émissions télévisées. Nonobstant cet élan de politique pénale préventive, sera uniquement retenue l'accentuation de la répression comme réponse au sentiment d'insécurité des français. Ce tournant sécuritaire a été annoncé par la loi du 22 novembre 1978<sup>95</sup> qui a instauré une période de sûreté durant laquelle le condamné ne peut bénéficier des dispositions relatives à la suspension ou au fractionnement de la peine, le placement extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle. Cette disposition visait les peines privatives de liberté non assortie du sursis dont la durée était égale ou supérieure à dix ans. La durée de la période de sûreté était soit de la moitié de la peine soit, dans l'hypothèse d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, de quinze ans. La juridiction de jugement pouvait également fixer une période de sûreté lorsqu'elle prononçait des peines d'emprisonnement supérieures à trois ans et non assorties du sursis. Cette période de sûreté fait écho à l'incompréhension de l'opinion publique, dont faisait état le rapport

---

95 Loi n°78-1097 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, 22 novembre 1978, JORF n° 0273 23 novembre 1978 p. 3926.

Peyrefitte, face au cumul des mesures d'abréviation des peines remettant en question la loi et la décision du juge. En sus, cela pouvait permettre de rassurer la population qui se sent en insécurité en neutralisant les individus considérés comme dangereux et violents. C'est moins de deux ans après cette loi qu'un projet de réforme voit le jour à l'initiative d'Alain Peyrefitte, ministre de la justice. Ce projet est présenté comme indispensable eu égard la multiplication des agressions et les réactions très défavorables aux mesures d'individualisation telles que les réductions de peines et les permissions de sortir accordées aux détenus. Cette prise de position paraît tout le moins surprenante au regard des statistiques de la criminalité qui présentaient un ralentissement depuis trois ans. Cette constatation accrédite l'idée que c'est moins la réalité de la délinquance qui semble préoccuper le gouvernement que les peurs de la population. Le projet de loi énonce que l'objectif n'est pas de renoncer à la politique de prévention qui avait été initiée par le rapport Peyrefitte mais qu'il entend donner la priorité à cette réforme afin de répondre urgemment aux formes de délinquance qui impacterait fortement le quotidien des individus.

L'objectif poursuivi par le gouvernement, en soumettant ce projet de loi visant à renforcer la sécurité et protégeant la liberté des personnes, était de redonner à la sanction pénale sa valeur d'exemplarité en réformant de nombreuses dispositions de la procédure pénale. Cette loi a pu être présentée comme modifiant l'esprit du Code pénal et celui du Code de procédure pénale en faisant « *prévaloir les droits légitimes de la société sur ceux, tout aussi légitimes, de l'individu. Et cela c'est une réponse, c'est vrai, à la demande d'une partie importante de l'opinion publique.* »<sup>96</sup>.

## 2) La sécurité comme première des libertés

Le 30 avril 1980 le projet de réforme des dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale, intitulé « renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes », est validé par le Conseil des ministres. Le même jour, lors du journal télévisé, le Garde des Sceaux Alain Peyrefitte le présentera comme un texte de liberté en ce qu'il augmente les libertés individuelles. Ainsi cette réforme envisageait l'efficience de la sécurité pour la population comme une garantie des libertés individuelles. En ce sens, elle avait pour objectif d'agir sur le sentiment d'insécurité et non pas sur la délinquance. En abandonnant le volet préventif envisagé par le rapport Peyrefitte, elle n'a pas vocation à agir sur les causes des violences mais uniquement sur ses effets. Le ministre de la justice maintenait que ce projet de loi était la seule solution face à la situation préoccupante de violence plongeant la population

---

96 P. Lefèvre, Loi sécurité et liberté, Antenne 2 Les Nouvelles dernière édition, 22 janvier 1981.

dans l'insécurité et qu'il était urgent d'agir en la matière. A ce titre, l'Assemblée Nationale s'est saisie de ce texte dans la précipitation par le biais de l'ordre du jour prioritaire, conduisant à son examen à partir de juin 1980. Son adoption était justifiée par le constat d'un affaiblissement de la répression par l'usage des sursis, des libérations conditionnelles, des réductions de peine présentant un caractère quasiment automatique. Alain Peyrefitte accusait les textes et la pratique de cet affaiblissement ainsi que l'éventail des peines trop large, ce à quoi il entendait remédier par cette réforme<sup>97</sup>. Dès le premier article du projet de loi définitif sont visées les atteintes aux personnes et aux biens à l'encontre desquelles devront être assurées une célérité de la procédure et une certitude de la peine. Cette loi a eu pour objectif de faire montre d'une sévérité accrue à l'encontre des auteurs des infractions de violence au stade du prononcé de la peine. Elle est venue élargir le spectre de la récidive en assimilant tous les délits de violence. Elle aggrave les peines pour les auteurs de violences condamnés et admis au régime de la semi-liberté ou bénéficiaire de la libération conditionnelle ou d'une permission de sortir. Enfin, elle réduit les possibilités d'octroi d'un sursis simple ou d'un sursis avec mise à l'épreuve pour les auteurs de violences en récidive ou réitération. Elle vient également encadrer les quantum de peine qui avaient été considérés par Alain Peyrefitte comme ouvrant un champ trop large aux magistrats dans leurs décisions. Ainsi, toutes peines sanctionnant les infractions d'atteinte aux personnes ou aux biens sont encadrées par un minimum et un maximum. Ces dispositions viennent empiéter sur le pouvoir souverain du juge dans le prononcé de la peine, concernant aussi bien la peine d'emprisonnement que la peine d'amende. Par exemple, les menaces d'une atteinte aux personnes, constituant une infraction que la loi réprime d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement, seront punies d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 1 500 F à 20 000 F<sup>98</sup>. L'exécution des peines a également été touchée par la volonté répressive du législateur. Ce dernier vient augmenter la période de sûreté créée par la loi du 22 novembre 1978. Il prévoit que la cour d'assises ou le tribunal, par décision spécialement motivée, peut porter la durée de sûreté initialement prévue aux deux tiers de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, jusqu'à dix-huit ans<sup>99</sup>. Les différentes mesures d'exécution des peines, telles que la semi-liberté, la libération conditionnelle, les permissions de sortir ou encore les réductions de peines, seront soumises à l'accord de la

---

97 A. Peyrefitte, Déclaration d'Alain Peyrefitte sur le projet de loi « sécurité et liberté », Télévision Française 1, 28 mai 1980.

98 Article 16, Loi n°81-82 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, 2 février 1981, JORF 3 février 1981.

99 Article 35, Loi n°81-82 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, 2 février 1981, JORF 3 février 1981.

commission de l'application des peines et pas à la décision simple du juge de l'application des peines et ce notamment en cas du prononcé d'une période de sûreté<sup>100</sup>. Il s'agit là de répondre aux incompréhensions de l'opinion publique face aux différentes mesures abrégant les peines. Cette réforme entend répondre aux demandes des citoyens jugeant la justice trop lente. A ce titre, elle prévoit une saisine directe du tribunal ou de la cour d'assises permettant au procureur de la République de décider de procéder sans instruction préalable. Toutefois, si le tribunal ou la chambre de l'accusation l'exige, une instruction peut avoir lieu. Cette loi étend les pouvoirs des officiers de police judiciaire qui peuvent procéder à des contrôles d'identité en cas de recherches judiciaires ou pour prévenir une atteinte à la sécurité des personnes et des biens<sup>101</sup>. L'individu qui refuserait de s'y soumettre se verrait sanctionné par les dispositions de la présente loi.

L'adoption de cette loi a donné lieu à de nombreux débats justifiant qu'elle ne fut promulguée que le 2 février 1981<sup>102</sup>. En effet, de nombreuses voix se sont élevées afin de s'opposer à ce projet de loi telle que celle de Robert Badinter le qualifiant de mauvais et de dangereux. Le 27 avril 1980, magistrats et juristes ont défilés dans les rues pour s'y opposer, voyant dans ce projet tout sauf une protection de la liberté mais une extension des prérogatives de la police en matière de contrôle d'identité et de flagrant délit, tout comme celles du Parquet au détriment du juge du siège. Ces voix ont été entendues à la suite des élections présidentielles de 1981 où la politique pénale a connu un changement d'orientation.

Section 2 : La volonté du nouveau gouvernement de 1981 d'assurer un équilibre entre répression et prévention au sein de la politique pénale

Les élections présidentielles de 1981 marquent un tournant dans l'histoire de la Vème République en ce qu'il s'agit de la première alternance politique. En effet, c'est la première fois depuis 1958 que la gauche arrive au pouvoir. Cette arrivée n'est pas sans incidence sur la politique pénale car elle va illustrer le clivage idéologique autour de la notion de sécurité (I) par l'incorporation d'une prévention sociale au sein de la politique pénale (II).

---

100 Loi n°81-82 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, 2 février 1981, JORF 3 février 1981, art. 37.

101 *Ibidem*, art. 76.

102 Loi n°81-82 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, 2 février 1981, JORF 3 février 1981.

I- L'arrivée de la gauche au pouvoir : la volonté de rompre avec la politique pénale sécuritaire

L'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République a eu pour conséquence en matière de politique pénale de s'inscrire en rupture plus ou moins totale avec les précédentes. Ce changement s'est illustré par une volonté de libérer pour partie la politique pénale de la vision sécuritaire (A), ainsi que par l'ambition de construire une politique globale conjuguant répression et prévention sociale (B).

#### A- La libéralisation partielle de la politique pénale

Le parti socialiste, avec comme candidat François Mitterrand, avait élaboré un programme intitulé « 110 propositions pour la France » au sein duquel il visait notamment les réformes relatives à la justice. Une fois à la tête de la République française et entouré de Robert Badinter au ministère de la justice, ce dernier a entendu mettre en œuvre les promesses faites en matière de politique pénale (1). Néanmoins, il est possible de constater que ces réformes ont été revues à la baisse et conservent des stigmates des prises de position des précédents gouvernements (2).

##### 1) Les réponses aux promesses de campagne

La 52ème proposition avait pour ambition d'abroger les procédures d'exception, à savoir la loi « anti-casseurs » et la loi dite Peyrefitte<sup>103</sup>. Ces annonces font échos à la forte opposition de François Mitterrand à l'égard de la loi dite « anti-casseurs » de 1970 mais également à l'égard de la loi dite Sécurité et Liberté de 1981. En effet, ce dernier jugeait que le gouvernement avait adopté la loi « anti-casseurs » en 1970 afin d'élargir les possibles dans le domaine de la délinquance avec pour conséquence selon lui d'interdire le droit de manifester et le droit de se réunir. Il qualifiait cette loi de « loi de police », qu'il affirmait comme étant mauvaise et ne garantissant la sécurité d'aucun<sup>104</sup>. Le projet de la loi dite Sécurité et Liberté en 1980 avait également déclenché une forte opposition de François Mitterrand, qui s'était exprimé à ce sujet le 29 mai 1980 à l'occasion d'un meeting intitulé Rassemblement pour les libertés. Ce dernier ironisait sur le fait que la peine pouvait être doublée du fait des circonstances aggravantes des violences afin de démontrer les failles du projet de loi. Concernant le sort de la loi réprimant les formes nouvelles de délinquance du 8 juin 1970, sa volonté d'abrogation était motivée par l'application qui en avait été faite. En effet, le Garde des Sceaux relevait qu'elle avait été plus utilisée afin de dissuader les

---

103 110 propositions pour la France, Le Poing et la Rose, Parti Socialiste, Février 1981.

104 François Mitterrand, Flash-back, INA, 5 avril 2019.

organisateurs et les participants éventuels de recourir à cette forme d'expression que de réprimer les actes de violence commis à l'occasion des manifestations. A cet effet, deux propositions avaient été faites : celle du Groupe Communiste consistant en son abrogation pure et simple et une amnistie totale pour toutes les condamnations prononcées en application de ce texte et celle du Groupe Socialiste souhaitant l'abrogation de l'article 314 du Code pénal et le troisième alinéa de l'article 184 du Code pénal ainsi que la modification de l'alinéa 2 de l'article 108 du Code pénal. C'est cette deuxième proposition qui a été retenue le 15 décembre 1981, n'aboutissant qu'à une abrogation partielle de la loi du 8 juin 1970<sup>105</sup>. Les dispositions visées par cette abrogation sont celles qui réprimaient les actions collectives, soit par la forme de manifestations ou de réunions, soit par l'occupation des lieux. Était contesté le fait de retenir la responsabilité collective des membres du groupe sur le plan pénal et pécuniaire, car c'était considéré comme allant à l'encontre du principe inhérent au droit pénal, à savoir la responsabilité pénale personnelle. Cette abrogation avait également pour objectif la suppression de la pénalisation de simples participants à un rassemblement du seul fait qu'ils auraient eu connaissance des violences ou dégradations. En sus, par la suppression des ces articles, était affirmé que le code pénal permettait déjà de réprimer de manière adaptée les violences commises au cours des rassemblements. L'année suivante, le Garde des Sceaux Robert Badinter a présenté le 21 juillet le projet d'abrogation de la loi dite Peyrefitte, également appelée « Sécurité et liberté »<sup>106</sup>. Il s'agissait également d'une des promesses de campagne de François Mitterrand qui s'était fortement opposé à son adoption. A l'occasion de cette présentation, Robert Badinter justifiait ce projet d'abrogation en ce que celle-ci représentait une atteinte aux libertés individuelles, une défiance à l'égard de l'autorité judiciaire et un acte politique du précédent gouvernement. A ce titre, il exprimait sa volonté de refuser la voie de la répression et de se tourner vers une justice préventive. Toutefois, les discussions à l'Assemblée nationale n'ont pas été sans difficulté pour les partisans de l'abrogation. En ce sens, Christian Bonnet, ancien ministre de l'Intérieur, jugeait ce projet irréaliste face à une délinquance qui ne cessait de progresser. C'est également Alain Peyrefitte qui s'en est indigné, jugeant qu'il s'agissait de donner « *un coup d'accélérateur au laxisme que la loi « sécurité et liberté» avait précisément freiné , au moment précis où la croissance de la violence exigerait de la représentation nationale et du Gouvernement la plus grande vigilance et la plus grande fermeté.* »<sup>107</sup>. Après divers amendements et la réunion de la

---

105 Sénat, proposition de loi tendant à modifier l'article 108 du Code pénal et à abroger les articles 184, alinéa 3, et 314 du même Code, 15 décembre 1981.

106 Assemblée nationale sécurité et liberté, TF1 20h, 21 juillet 1982.

107 AN, 3ème séance, 21 juillet 1982, JORF 11 juin 1983, p. 4640.



commission mixte paritaire, le parlement est parvenu à un accord n'aboutissant toutefois qu'à une abrogation partielle de la loi « Sécurité et Liberté » le 11 juin 1983<sup>108</sup>.

Les annonces faites durant la campagne présidentielle sont toutefois à mettre en parallèle avec la réalité des réformes effectuées. En effet, qu'il s'agisse de la loi « anti-casseurs » ou de la loi dite Peyrefitte le résultat n'a été qu'une abrogation partielle. Cela interroge principalement pour la loi dite Peyrefitte contre laquelle une forte opposition s'était constituée. Quant à la loi « anti-casseurs », cela pose moins de difficultés de compréhension car toutes les dispositions instaurant une responsabilité collective ont été abrogées.

## 2) L'ambiguïté des réformes pénales

François Mitterrand comme Robert Badinter, qui s'étaient fortement opposés à la loi « Sécurité et Liberté » lors des débats aboutissant à son adoption, n'ont toutefois pas milité en faveur d'une abrogation totale de celle-ci en 1982 à l'occasion du projet d'abrogation. Le projet avait pour volonté d'abroger les dispositions créant un droit pénal d'exception. Ainsi, cela visait l'élargissement du champ d'application des règles de la récidive correctionnelle, l'interdiction de prononcer une peine de substitution à l'emprisonnement, la limitation des effets des circonstances atténuantes, l'aggravation systématique des peines encourues par certaines catégories de délinquants, les restrictions apportées à l'octroi d'un sursis simple ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Quant à la procédure pénale, le texte souhaitait abroger la possibilité de prolonger la garde à vue d'un jour supplémentaire pour certaines infractions, la possibilité pour les présidents des chambres d'accusation de convoquer les juges d'instruction et de les dessaisir des affaires criminelles. Ces abrogations voulues ne concernaient que onze articles sur cent. Quant aux autres dispositions, le projet avait pour objectif d'en modifier certaines. En effet, en matière d'exécution des peines, il souhaitait rétablir le régime qu'avait instauré la loi du 22 novembre 1978 sur la période de sûreté. Quant à la procédure de saisine directe, le gouvernement souhaitait la remplacer par une procédure d'urgence applicable uniquement aux flagrants délits passibles d'une peine puni entre un an et cinq ans d'emprisonnement sans possibilité de renvoi à l'instruction. Le projet de loi impose également, afin d'assurer la célérité des jugements et éviter les détentions provisoires, des délais brefs aux juridictions appelées à statuer sur une demande de mise en liberté, soit dix jours pour le tribunal, vingt pour la Cour. Enfin, comme l'avait exprimé le ministre de l'Intérieur Gaston Defferre dans un discours le 15 avril 1982, le projet de loi entendait

---

108 Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

maintenir la procédure des contrôles et vérifications d'identité instituée par la loi dite Peyrefitte. Toutefois, contrairement à la volonté de l'occupant de la place Beauvau qui entendait conserver cette procédure sans restriction, le projet souhaitait l'encadrer par des garanties supplémentaires afin d'opérer un équilibre entre le respect des libertés individuelles et les nécessités de la sécurité publique. En ce sens, ces contrôles et vérifications avaient vocation à être placés sous l'autorité judiciaire et les raisons les motivant devaient être mentionnées dans le rapport de police. En sus, le recours à ces procédures devait être fondé sur une présomption ou pour garantir la sûreté des personnes et des biens directement menacés. Le projet de loi a finalement été adopté le 11 juin 1983, entérinant tous les vœux du gouvernement concernant l'abrogation partielle de la loi du 2 février 1981. Néanmoins, il résulte de cette loi d'abrogation que les membres du gouvernement qui ont souhaité ce projet étaient initialement fermement opposés à la loi « Sécurité et Liberté » et que le résultat de cette abrogation peut sembler en deçà des promesses qui avaient été faites au sein des « 110 propositions pour la France ». En effet la 52ème proposition annonçait la volonté d'abroger la loi dite Peyrefitte. Il ressort que les avancées réalisées par le gouvernement qu'il s'agisse de l'atténuation de la sévérité instituée par cette dernière dans le prononcé et l'exécution des peines, de l'avènement du travail d'intérêt général ou du développement des garanties des droits de la défense, sont à nuancer avec d'autres positions de cette loi d'abrogation. En effet, les contrôles et vérifications d'identité sont maintenus et consacrés au sein d'un chapitre. L'apport de la loi a été d'encadrer leur pratique en garantissant un contrôle par l'autorité judiciaire et en développant les droits de la défense. De plus, elle maintient les dispositions qui permettent d'assurer une célérité des jugements et des procédures judiciaires. Enfin, et il s'agit d'une prise de position notable, la loi abroge les dispositions relatives à la période de sûreté instituées par la loi de 1981 mais elle maintient celles de la loi de 1978. Certes, cela revient à diminuer la période de sûreté mais cela ne la supprime pas.

L'ambition du gouvernement en matière de réforme de la politique pénale ne s'est pas limitée aux différentes abrogations des lois jugées sécuritaires. En effet, ce dernier a souhaité répondre aux problèmes de délinquance qui ont émergé dans les banlieues des villes.

#### B- L'introduction de la politique de la ville dans la politique pénale

Dès son élection, François Mitterrand ainsi que son gouvernement ont dû faire face aux premières émeutes urbaines qui se sont déroulées en France (1). Ce sont ces événements qui ont conduit à prendre en considération la politique de la ville comme une possible réponse à la délinquance (2).

## 1) L'élément déclencheur : les émeutes urbaines

L'émergence du phénomène des émeutes urbaines est datée entre la fin des années 1970 et 1980. Elles ne sont pas encore connues sous ce terme qui apparaîtra plus tard, mais seront nommées dans les médias les « rodéos des Minguettes ». *Les Minguettes* est le nom du quartier de Vénissieux situé en banlieue lyonnaise<sup>109</sup>. En réalité, la première émeute urbaine a eu lieu le 15 septembre 1979 à Vaulx-en-Velin dans la cité de la Grappinière, quartier de Lyon. Les policiers s'étaient rendus dans cette cité afin d'arrêter un individu qui avait volé des voitures. Ce dernier cherche à s'échapper dès leur arrivée et s'ouvrit les veines. Il fut embarqué par les policiers et amené à l'hôpital ce qui déclencha une bagarre générale<sup>110</sup>. Ce phénomène va se trouver accentué dans les autres quartiers de Lyon, et notamment à Vénissieux dans la cité des Minguettes deux ans plus tard. En effet, en juillet 1981 débutent les phénomènes des « rodéos » lorsque des jeunes volent des voitures et parquent à leur volant au sein de ce quartier pour ensuite y mettre le feu, ces événements pouvant s'accompagner de courses poursuites avec la police. L'intervention des forces de l'ordre est complexe car ces derniers ne parviennent pas à rétablir le calme et à faire cesser ces actes, et font face à des actes de violence à leur rencontre tels que des jets de pierres. Ils en viennent à éviter le contact avec les manifestants. Ces rodéos s'accompagnent de cambriolages et de saccages des commerces. Ces incidents se sont multipliés et étendus à Villeurbanne et Vaulx-en-Velin, d'autres quartiers de Lyon. Ces derniers ont donné lieu à leur médiatisation dans la presse locale dans un premier temps, pour ensuite être intégrés à l'actualité nationale<sup>111</sup>. La municipalité de Vénissieux a tenté dans un premier temps de rassurer la population en minimisant ces faits et a finalement pris la mesure de leur gravité. Elle a réagi par l'ouverture, le 10 juillet 1981, d'une annexe du commissariat de police au sein même de la cité. Toutefois, cela a été perçu par les jeunes comme une provocation, et une absence d'intervention des policiers a abouti à sa suppression trois jours plus tard. Mais le 16 juillet le maire a pris l'initiative de convoquer une assemblée extraordinaire composée de responsables municipaux, policiers, associations, syndicats et habitants des Minguettes afin de désamorcer la crise. Les discussions oscillent entre prévention, identifiant la source de la crise comme les résurgences d'un malaise social, et répression car certains y voyaient uniquement un problème de délinquance. La parole est également donnée aux jeunes qui justifient leurs agissements comme une forme de vengeance en réponse aux comportements de racisme dont ils sont

---

109 L. Mucchielli, « Les émeutes urbaines dans la France contemporaine », in *Les violences politiques en Europe*, La découverte, coll. Recherches, 2010, p. 142.

110 O. Bertrand, « Trente ans de violences urbaines », *Libération*, 27 octobre 2006.

111 « L'été des Minguettes 1981 « Les rodéos de la colère » », *Affaires sensibles*, France Inter, 22 juin 2017.

victimes. Les faits de violence ne cessent pas et cela aboutit au retrait des policiers qui sont remplacés par des brigades de prévention omniprésentes. Mais ces dernières étant également mises en échec, un quadrillage des quartiers ainsi que des barrages opérés par des Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) et des policiers sont mis en place. Ces dernières mesures n'améliorent pas la situation mais la déplacent vers le centre de Lyon au début du mois de septembre 1981. Les forces de l'ordre apparaissent lassées de cette situation dans laquelle elles se sentent impuissantes. Les événements des quartiers Lyonnais ont eu des répercussions sur le territoire national donnant lieu à 250 véhicules brûlés en France durant l'été 1981<sup>112</sup>. Il ne s'agit donc pas exclusivement d'un problème inhérent aux quartiers Lyonnais mais d'une situation de crise qui touche tout le territoire amenant à la nécessité d'une prise de décisions de la part du gouvernement.

## 2) La naissance d'une nouvelle politique de la ville

Afin de mieux comprendre la réponse qui a été donnée par les pouvoirs publics aux incidents qui se déroulaient à Lyon durant l'état 1981, il est primordial d'expliquer la naissance de la cité des Minguettes. Cette dernière fût la première ZUP (« zone à urbaniser par priorité »), soit un grand ensemble d'habitations qui avait pour objectif de prévenir les erreurs résultant de la concurrence désordonnée des constructeurs à la recherche de terrains. Ces grands ensembles ont eu vocation à pallier la crise endémique du mal-logement, mais au fil des années l'équilibre a été bouleversé donnant lieu à l'abandon de ces logements par certains et à l'absence d'entretien de ceux-ci. En effet, au milieu des années 1970 les classes moyennes ont bénéficié des politiques d'encouragement à l'accession à la propriété et elles ont quitté les grands ensembles. À l'été 1981, la cité des Minguettes présentait plusieurs difficultés à savoir l'insalubrité des logements, l'absence de lieu de réunion pour les habitants où partager des moments conviviaux conduisant à leur isolement. À cela s'ajoute la crise économique ayant pour conséquence de nombreuses personnes au chômage, cette précarité affectant notamment les habitants de la cité des Minguettes. Le 16 septembre 1981 s'est tenue une réunion entre les maires de Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne et le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre, afin d'évoquer les émeutes dans l'objectif de repenser l'organisation de ces quartiers avec notamment l'idée de l'insertion des jeunes habitants. L'ampleur de ces événements a donc amené le gouvernement à apporter des solutions. Ce dernier s'est saisi de la problématique tout en souhaitant apporter des solutions innovantes malgré le sentiment d'urgence à agir. Cette mobilisation politique a conduit à établir une

---

112 L. Mucchielli, *op. cit.*, p. 143.

nouvelle politique de la ville par la création de plusieurs programmes. Ainsi, le 18 octobre 1981 le premier ministre, Pierre Mauroy, affiche sa détermination lors des assises pour l'avenir des quartiers d'habitat social donnant lieu à la création d'une commission nationale pour le développement social des quartiers. Cette dernière avait pour mission la réhabilitation des quartiers par la réparation des dégradations des bâtiments et l'implication de ses habitants. Quant à la prise en charge des jeunes populations des quartiers, le rapport de Bertrand Schwartz en mars 1981 sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes conduit à la création de permanences d'accueil, d'information et d'orientation et des missions locales. Sont également créées les Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP) poursuivant l'objectif de corriger l'inégalité sociale par « *le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire était le plus élevé* »<sup>113</sup>. Ces zones prioritaires avaient été créées en juillet 1981 mais en décembre de la même année intervient une nouvelle circulaire<sup>114</sup> qui en précise les contours pour une meilleure effectivité. Enfin, est mise en place l'action ponctuelle « opération prévention été » renommée opération « anti-été chaud » dès l'été 1982. Cette initiative résulte du constat que beaucoup de jeunes ne partent pas en vacances et de ce fait l'oisiveté cumulée à l'absence de surveillance des parents qui travaillent durant une partie des vacances scolaires peuvent aboutir à la commission d'incivilités voire d'actes de délinquance. Il s'agit donc de proposer des activités sportives et culturelles dans les différentes cités, voire même de séjours hors des cités durant quelques semaines. Cette mesure, qui s'inscrit dans l'optique d'éviter la commission d'actes de délinquance, n'est pas exempte de critiques en ce qu'elle n'est concentrée que sur une partie de l'année, et durant les autres mois de l'année les jeunes se retrouvent à nouveau isolés dans leurs quartiers. Ces mesures sont jugées insuffisantes par les jeunes des Minguettes, qu'il s'agisse des activités et sorties organisées durant l'été ou des promesses faites d'aménagement des cités afin de créer des lieux de convivialité ou d'opportunité de réadaptation sociale. Ces derniers affirmaient que c'est cet abandon par les pouvoirs publics dans un quotidien précaire qui conduisait à des situations qui dégénéraient, notamment avec les forces de l'ordre avec lesquelles les relations restent très conflictuelles<sup>115</sup>.

A compter de mars 1983, les évènements violents vont refaire surface aux Minguettes et s'enchaîner. Ceux-ci mettent en lumière l'insuffisance des actions prises dans l'urgence à la suite des émeutes de l'été 1982 justifiant la recherche de nouvelles actions efficaces.

---

113 Circulaire n°81-238, Zones prioritaires, 1<sup>er</sup> juillet 1981, B.O. n° 27 du 9 juillet 1981.

114 Circulaire n° 81-536, 28 décembre 1981, B.O. spécial n° 1 du 21 janvier 1982.

115 JT 20h, Antenne 2, 14 septembre 1981.

## II- Le rapport Bonnemaïson : l'ambition d'une prévention sociale de la délinquance

Le rapport Bonnemaïson de décembre 1982, élaboré lors de la commission des maires sur la sécurité et remis au Premier ministre le 1er février 1983 par son président Gilbert Bonnemaïson, regroupe soixante-quatre propositions tendant à établir un équilibre entre la prévention et la répression. Ce dernier fait le constat que l'arsenal répressif était inadapté à la délinquance quotidienne qui engendre un sentiment d'insécurité (A). Ce constat justifie les propositions faites mêlant les acteurs locaux à leurs homologues nationaux à la prévention des actes de délinquance (B). Ce rapport s'intègre dans le débat sur la décentralisation, dont les lois modifiant les compétences attribuées aux communes, aux départements, aux régions et à l'État ont été adoptées le 7 janvier<sup>116</sup> et le 22 juillet 1983<sup>117</sup>, mettant en lumière le rôle actif alloué aux acteurs locaux.

### A- Entre insuffisance et inadaptation de la réponse pénale

Sans ignorer la nécessité d'un dispositif répressif, le rapport Bonnemaïson déduit de l'échec à résoudre le problème de la délinquance quotidienne et du sentiment d'insécurité (1) la nécessité d'apporter une réponse plus adaptée qui soit judiciaire mais également sociale (2).

#### 1) Le constat des limites du dispositif répressif

L'objectif fixé par la commission des maires est de « *faire des propositions concrètes susceptibles d'enrayer le développement du sentiment d'insécurité* »<sup>118</sup>. Par conséquent, avant d'apporter des solutions, les rédacteurs se sont interrogés sur les fondements de la persistance du sentiment d'insécurité au sein de la population malgré un arsenal répressif jugé suffisant. Le rapport fait le constat que le sentiment d'insécurité est présent chez les populations qui sont confrontées à une délinquance quotidienne. Il énonce que ce sentiment serait croissant depuis les années 1966/1970 au regard des sondages d'opinion, des conversations, des reportages. Les médias, jouant un rôle démultiplicateur de cette peur chez la population par la surreprésentation de la délinquance, déformant la réalité. A ce titre, il vise des sondages d'opinion qui confirment cela car, en 1976, 82 % des français avaient le sentiment de vivre à une époque de violence contre 88 % en 1979<sup>119</sup>. Ce sentiment n'est pas totalement infondé si l'on s'en tient aux dires de la commission des maires. Elle relève que depuis 1963 la

---

116 Loi n° 83-663 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, 7 janvier 1983, JORF 9 janvier 1983.

117 *Ibidem*.

118 « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, Commission des maires sur la sécurité, La documentation française, décembre 1982, p. 9.

119 *Ibidem*, p. 14.

criminalité présenterait un accroissement annuel de 8,3 %. Elle précise que l'affirmation selon laquelle le taux de criminalité serait corrélé à l'augmentation de la population est fausse car entre 1963 et 1981 les crimes et délits ont progressé de 322 % alors que la population n'a augmenté que de 13 %.<sup>120</sup> Le rapport met en garde sur les biais que présentent ces affirmations sur cette forte évolution de la criminalité. Ces derniers mettent en péril des actions pertinentes et ciblées, et donc leur efficacité. Il ressort de cette analyse qu'une amélioration des statistiques est nécessaire afin de disposer de données scientifiques dénuées de subjectivité. Quant à la délinquance source d'un sentiment d'insécurité, il s'agit principalement des délits qui touchent directement la population, soit par des atteintes à la personne soit par des atteintes aux biens. S'ajoute à cette explication, la fréquence à laquelle une personne peut être victime. Le rapport s'étonne de la persistance à la fois du sentiment d'insécurité et des actes de délinquance alors même que depuis le début des années 1970 les gouvernements successifs se sont employés à apporter une réponse pénale dans un objectif permanent d'assurer la sécurité de la population. Il juge que les moyens de répression qui se sont vus renforcés au fil des années ne sont pas totalement effectifs. Sont en cause le manque de magistrats qui a pour conséquence d'allonger les durées de jugement ainsi que la croissance très légère des effectifs de police, le fort taux de classement des dossiers par le procureur (entre 80 et 90%) en partie corrélé avec le faible taux d'affaires élucidées par la police (environ 30%). A cela s'ajoute la précision que « *la diminution, ou le faible taux de réussite, pour les délits ressentis par l'opinion publique comme les plus insécurisants aggrave donc le sentiment d'insécurité et d'impuissance* », comme c'est notamment le cas pour les cambriolages (en 1981 le taux d'élucidation était de 15,37% contre 18,69 en 1974)<sup>121</sup>. Enfin, le rapport remet en cause l'effectivité de la réinsertion sociale à la sortie de la détention s'illustrant par un fort taux de récidive (40 à 50 % la première année et 60 à 70 % les années suivantes)<sup>122</sup>. Le rapport s'interroge donc sur l'effectivité de la voie répressive dont le coût ne cesse de croître. Ce sont ces constats qui ont amené les maires à voir dans la prévention une nécessité dans la réponse à apporter à la fois à la délinquance quotidienne et à la population qui se sent en insécurité.

L'espoir placé dans la réussite d'une politique de prévention par la commission des maires résulte de la conviction que la réponse à la délinquance quotidienne doit être globale. C'est en ce sens que la seule réponse répressive était jugée insuffisante.

---

120 *Ibidem*, p. 16.

121 *Ibidem*, p. 24.

122 *Ibidem*, p. 29.

## 2) La nécessaire considération de l'environnement social

Le rapport conclut à l'insuffisance de la réponse pénale nécessitant un équilibre avec la réponse préventive. Afin de mieux cibler les actions de prévention, les maires se sont intéressés aux situations de vulnérabilité qui sont des facteurs soit d'un sentiment d'insécurité, soit de la commission d'actes dits de délinquance quotidienne. A ce titre, la commission a souhaité porter une partie de son action sur l'environnement social et le cadre de vie. Cette ambition a trait dans un premier temps à agir sur l'amélioration des conditions de logement d'urbanisme. Cette orientation renvoie aux accusations que les habitants de la cité des Minguettes adressaient aux pouvoirs publics, à savoir des logements insalubres, des lieux de réunion inexistant, le manque voire l'absence d'aménagements urbains. Le rapport affirme que ces critiques résultent de l'histoire même de la construction des grands ensembles qui ont vu le jour dans les années 1950 dans les périphéries des villes, changeant les communes en banlieues et ces logements en cités dortoirs. La conclusion qui est tirée par la commission est que la conception de cet aménagement urbain a conduit à l'isolement des populations et notamment des plus jeunes et à leur ennui, ayant pour répercussion des actes de vandalisme et de dégradation des locaux communs. Selon les maires, la montée de la petite et moyenne délinquance et donc le sentiment d'insécurité s'expliqueraient par les difficultés de vie pour les ménages et l'échec scolaire engendrant une sous-qualification professionnelle voire le chômage. Ils ajoutent la concentration de nombreuses familles immigrées entraînant des réactions racistes multipliant les conflits<sup>123</sup>. La commission met en exergue la nécessité d'apporter de l'aide à une jeunesse qui peut être vulnérable. Selon les maires, les difficultés d'insertion dans la vie professionnelle, l'inactivité, les carences éducatives peuvent être des facteurs d'entrée dans la délinquance. En effet, selon eux, ces constats peuvent être expliqués par « *des familles qui ont connu un départ difficile dans la vie, dû à leur milieu d'origine, à l'arrivée dans les villes, aux conditions de logement déplorables, à l'isolement, à l'échec professionnel ou scolaire, et cela depuis plusieurs générations* »<sup>124</sup>. Les rédacteurs ne viennent pas condamner ces familles mais relève ces faits comme une explication à la situation. En sus, l'insertion professionnelle s'avère souvent mise en péril par l'absence de formation professionnelle. Ils font donc le constat que les comportements délinquants d'une partie de la jeunesse puisent leur source dans le désœuvrement et l'ignorance des règles de la société.

---

123 *Ibidem*, p. 33.

124 *Ibidem*, p. 60.



Le rapport Bonnemaison voit donc majoritairement dans les causes de la délinquance une crise sociale qui nécessite la conduite d'une politique globale par la mobilisation des acteurs tant nationaux que locaux, afin de prendre en considération toutes les spécificités de la délinquance et du sentiment d'insécurité.

#### B- L'élaboration de propositions à la lumière de la délinquance quotidienne

La commission constate que les plaintes recensées dans les circonscriptions de police font apparaître que le taux de criminalité est lié à la taille des agglomérations. En effet, il résulte de ces statistiques que les agglomérations de plus de 250 000 habitants sont celles qui recensent le plus fort taux de criminalité, suivies de près par les périphéries des grandes métropoles. Toutefois, les maires jugent que ces données sont à prendre en considération avec du recul, et ils n'établissent pas de lien de corrélation car selon eux la délinquance est mouvante. Ces données permettent aux maires de dire que doivent être instaurées des structures permanentes de prévention (1) ainsi qu'une collaboration entre les acteurs locaux sous la coordination des maires et élus locaux (2).

##### 1) Le développement d'instances permanentes réunissant acteurs locaux et nationaux dans la lutte contre la délinquance

Une des missions de la commission des maires a été d'élaborer des propositions de création d'instances permanentes de prévention de la délinquance. A ce titre, elle s'est inspirée des actions mises en place durant l'été 1982, à la suite des incidents à la cité des Minguettes. Toutefois, elle a tiré les conclusions des carences de ces dispositifs pour les améliorer et s'assurer de leur réussite. Il ressortait de ces politiques entreprises que leur aspect temporaire mettait en péril leur effectivité. En effet, les bénéficiaires de ces actions avaient l'impression d'avoir été la priorité des politiques publiques seulement pour un temps restreint et de ne plus être au cœur de leur attention. Pour les rédacteurs, la mise en place des différents dispositifs ne doit pas avoir pour seule vocation d'apaiser les conflits à un instant donné mais ils doivent se pérenniser pour être efficaces. En ce sens, il leur a semblé pertinent d'instaurer des instances permanentes tant au niveau local que national. Le rapport précise que cette initiative avait été amorcée par le Premier ministre le 28 mai 1982 lorsqu'il indiquait qu' « *un comité national de prévention pourrait être mis en place. Sa vocation serait celle d'une force de propositions, de diffusion et de valorisation de l'ensemble des initiatives* »<sup>125</sup>. Il s'agissait donc d'une initiative du gouvernement qui semblait soucieux de la situation et jugeait

---

125 *Ibidem*, p. 101.

imparfaites les réponses apportées à la situation. La réflexion de la commission a conduit à la proposition d'une instance nationale de prévention de la délinquance accompagnée d'instances décentralisées. L'instance nationale, le conseil national de prévention de la délinquance, était pensée comme un laboratoire d'idées et de réflexions sur la délinquance mais également une instance qui doit impulser les actions, cela nécessitant une concertation avec les structures départementales. À ce titre, étaient envisagées deux réunions annuelles. Il avait été pensé que ce conseil soit présidé par le Premier ministre et composé de trente-cinq maires, quinze membres de droit représentant les principaux ministères concernés par la prévention, une représentation parlementaire avec trois députés et deux sénateurs et vingt-cinq membres nommés par le Premier ministre parmi les représentants des syndicats d'enseignants, professionnels et ouvriers, les associations, les organismes et les personnalités qualifiées. Cette proposition faite par les maires a été suivie et a été consacrée par le décret du 8 juin 1983<sup>126</sup>. Le rapport proposait également que des instances décentralisées de la prévention soient instituées afin de se faire le relai des actions de prévention du niveau national au niveau local. Cette proposition fait écho aux critiques formulées à propos du manque de coordination entre les différents acteurs sociaux. Ainsi, l'objectif de la commission était d'établir des échanges entre les élus locaux et l'État. Pour ce faire, un conseil départemental de prévention de la délinquance devait voir le jour dans chaque département avec pour mission « *de prendre la mesure de l'évolution de la délinquance, de ses diverses formes et de la perception qu'en a la population* »<sup>127</sup>. En sus, il était prévu qu'il coordonne les expériences locales et qu'il les porte à la connaissance du public. La commission avait envisagé sa composition par les différents acteurs de la prévention de la délinquance tels que les élus locaux, les acteurs de la justice, l'éducation nationale, la police et la gendarmerie. Enfin, au niveau local il a semblé essentiel aux rédacteurs de créer des conseils communaux de prévention de la délinquance en ce que la commune est le lieu privilégié où la prévention devient opérationnelle. Pour la commission leur installation doit être laissée à la libre appréciation des villes qui en ressentent la nécessité. Ces conseils devraient être réunis sous l'autorité du maire qui serait assisté de tous les décideurs dans leur champ de compétence, des représentants de la commune, des services extérieurs des ministères concernés et des magistrats voire même des délégués de certaines associations de prévention ou des bénévoles. Ces deux instances locales ont été créées en 1983, pour les conseils communaux de manière facultative et pour les conseils départementaux de manière obligatoire.

---

126 Décret n°83-459, 8 juin 1983, JORF 9 juin 1983.

127 « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, Commission des maires sur la sécurité, La documentation française, décembre 1982, p. 107.

En 1997, les contrats locaux de sécurité sont lancés et cela finira par donner naissance en 2002 aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance remplaçant les conseils communaux institués en 1983. C'est au sein de cette instance que les acteurs locaux vont pouvoir adapter la politique de la ville aux spécificités de leur territoire.

2) Les maires et les élus locaux : coordonnateurs d'une politique de prévention de la délinquance adaptée aux spécificités des territoires

Le rapport Bonnemaïson voit à travers le maire le pivot de la politique de prévention car celle-ci doit être globale, donc prendre en considération à la fois l'éducation, la formation, le logement, la famille, et s'appuyer sur un système de répression. Néanmoins, le gouvernement, les juges, les préfets, les membres des forces de l'ordre ne peuvent apprécier seuls les besoins d'une ville ou d'un quartier en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. Selon la commission, l'impact d'une politique de prévention et de répression doit sa qualité et son efficacité à l'adaptation aux conditions locales. Les maires doivent être en lien avec la police municipale et la gendarmerie, et cet échange d'informations doit avoir lieu dans le cadre du conseil communal de prévention de la délinquance. Il doit s'agir d'un échange à propos de la coordination des politiques préventives et répressives à la suite duquel les forces de l'ordre doivent tirer connaissance des politiques de prévention suivies dans les quartiers et accepter de moduler leurs interventions répressives<sup>128</sup>. Le maire est le président du conseil communal et à ce titre il va pouvoir permettre des échanges entre les forces de l'ordre et les autres acteurs tels que les élus ou les représentants d'associations notamment sur les reproches que peuvent adresser les habitants à la non-action de la police ou de la gendarmerie. En effet, les habitants, par le biais des associations, peuvent exprimer cette incompréhension à propos de la non-intervention des forces de l'ordre et de la justice sur des agissements relevant de petites contraventions mais qui ont de grandes répercussions sur le quartier selon eux. Plus précisément sur la justice, le conseil communal pourrait être le lieu d'échanges sur la politique pénale afin de dissiper la méfiance de la population à son encontre. La concertation entre les travailleurs sociaux dans la prévention de la délinquance est jugée primordiale pour les maires afin que leurs actions s'intègrent au mieux dans la politique globale de prévention. Il apparaît que les élus locaux seraient les plus à même de permettre cela, et ce par la création d'une instance de réflexion, force de propositions auprès du conseil communal de prévention ou de la municipalité, composée des divers intervenants de terrains

---

128 Proposition n°47, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, Commission des maires sur la sécurité, La documentation française, décembre 1982, p. 138.

tels que les associations, les travailleurs sociaux, les enseignants<sup>129</sup>. La commission exprime également la nécessité d'adapter la prise en charge des victimes à l'échelon local. À ce titre, elle proposait d'adjoindre aux membres de la commission chargée de statuer sur les indemnités allouées aux victimes un élu local et un représentant d'association. De plus, il était envisagé d'instituer plusieurs de ces commissions dans les grandes agglomérations afin de les rapprocher de la population. En sus de la prise en charge financière des victimes était envisagée la création d'un bureau d'aide aux victimes ayant pour missions d'offrir un service de réparation d'urgence, d'accorder une aide financière de secours, faciliter la délivrance rapide de documents administratifs, faire accélérer le règlement de certains problèmes administratifs et apporter une aide juridique et psychologique<sup>130</sup>.

L'alternance politique a mis en exergue des divergences quant à la réponse à apporter à la délinquance. Certains y voyaient la nécessité de faire primer la répression, quand d'autres envisageaient une réponse globale. Néanmoins, au fil des mesures adoptées la prise en considération croissante du sentiment d'insécurité est perceptible, permettant de voir une forme de consensus sur la réponse à apporter en matière de sécurité.

## Chapitre 2 : Le consensus autour de la réponse pénale en matière de sécurité intérieure à partir de 1986

1986 marque la date de la première cohabitation que la France a connue, et ce avec François Mitterrand à la tête de l'État et Jacques Chirac à la tête du gouvernement. Le terme « cohabitation » désigne le partage des responsabilités entre des adversaires politiques<sup>131</sup>. La deuxième cohabitation a été celle de 1993 à 1995 entre François Mitterrand et Edouard Balladur. Enfin, la troisième a duré de 1997 à 2002 avec Jacques Chirac à la présidence de la République et Lionel Jospin à la tête du gouvernement. C'est durant ces années de cohabitation que s'est opéré un « *basculement des politiques de prévention sociale vers des politiques de sécurité* »<sup>132</sup>. En effet, en arrivant à la tête de l'État, François Mitterrand avait engagé une politique pénale orientée vers la prévention sociale avec pour éléments marquants l'abrogation de la loi « anti-casseurs » et de la loi « Sécurité et Liberté », ainsi que les

---

129 Proposition n° 14, *op. cit.*, p. 126.

130 Propositions n° 54 et 55, *op. cit.*, p. 143.

131 A. Garrigou, *La politique en France*, La Découverte, coll. Repères, 2017, p. 293.

132 S. Body-Gendrot, D. Duprez, « Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France », *Déviance et société*, vol. 25, 2001, p. 382.

mesures prises à la suite du rapport Bonnemaïson en 1982. Ces initiatives n'ont toutefois pas permis de freiner le sentiment d'insécurité au sein de la population, victimes directes ou non d'actes de délinquance, mais du moins informée de faits de violence. En ce sens, les acteurs politiques, quel que soit leur bord politique, se sont employés à prendre en considération ce sentiment en reconnaissant une véritable portée à la notion de sécurité intérieure (Section 1). L'émergence du terrorisme et la persistance de la délinquance quotidienne, faisant accroître le sentiment d'insécurité, ont conduit à multiplier les réponses législatives tendant à apporter une réponse toujours plus répressive (Section 2).

Section 1 : La volonté d'inscrire la notion de sécurité intérieure au-delà des clivages politiques

L'importance consacrée, par les acteurs politiques et le législateur, à la notion de sécurité s'illustre à travers la création de structures institutionnelles ayant vocation à réfléchir sur les actions menées en la matière (I). Cette consécration de la notion de sécurité s'est également opérée dans la loi par l'affirmation de l'existence d'un droit fondamental à la sécurité (II).

I- La consécration institutionnelle de la sécurité intérieure

La réponse institutionnelle dans le champ de la sécurité intervient à la suite de l'émergence d'un fort sentiment d'insécurité au sein de la population mettant en exergue à la fois la faiblesse de la coordination entre les différents acteurs en la matière (A), ainsi que la nécessité d'élaborer et de diffuser une doctrine de la sécurité<sup>133</sup> (B).

A- Le Conseil de Sécurité Intérieure : l'avènement d'une structure de coordination des acteurs de la sécurité intérieure

Le Conseil de Sécurité Intérieure a été créé par Jacques Chirac, alors qu'il était premier ministre, afin d'apporter une réponse à la multiplication d'actes terroristes sur le sol français (A). Il n'obtint cependant une consécration réglementaire que dix ans plus tard par le gouvernement de Lionel Jospin (B).

1) Une création nécessaire face à la nouvelle menace terroriste

Dans les colonnes du quotidien *Le Monde*, Alain Marsaud juge d'instruction en charge du dossier de l'attentat des grands magasins, exprimait en 1985 la nécessité de créer un organe

---

133 J.-J. Gleizal, « A propos de la sécurité », *RSC*, 1994, p. 812.

interministériel unique et permanent de lutter contre le terrorisme auprès du Premier ministre<sup>134</sup>. Cette idée avait été formulée alors même que le nombre de victimes du terrorisme en France était stable mais présentait une persistance. En ce sens, en 1984, le RPR faisait déjà deux propositions pour la sécurité tendant à la création d'un conseil de la sécurité intérieure réuni autour du président de la République, et un comité permanent de coordination de la lutte antiterroriste auprès du Premier ministre ayant pour mission d'assurer la cohérence des politiques poursuivies dans les domaines de compétences du Garde des Sceaux, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense<sup>135</sup>. Ces mots trouvent une résonance du fait des attentats perpétrés par le Hezbollah sur le territoire français à compter de décembre 1985 et qui se sont poursuivis durant l'année 1986<sup>136</sup>. En effet, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale le 9 avril 1986, le Premier ministre Jacques Chirac annonçait qu'il installerait auprès de lui « *un conseil de sécurité intérieure réunissant les ministres compétents, qui aura la responsabilité de concevoir et coordonner la lutte contre le terrorisme. Les services de police seront regroupés pour une plus grande efficacité.* »<sup>137</sup>. La première proposition du RPR d'un conseil de sécurité intérieure placé auprès du président de la République fut abandonnée du fait de la situation de cohabitation forcée. Comme il l'avait annoncé, Jacques Chirac s'est employé à instaurer un conseil de sécurité intérieure auprès de lui, qui fut effectif à la suite des six attentats qui ont eu lieu en septembre 1986 causant la mort de quinze personnes et faisant de nombreux blessés. Sa création était jugée indispensable afin de renforcer la coordination entre les services d'information et les services d'action. Cette instance interministérielle n'était pas consacrée par un texte législatif ou réglementaire, c'était un organe de fait en réponse à la nouvelle menace terroriste qui sévissait sur le territoire français. Cette création avait néanmoins pour le Premier ministre toute son importance en ce qu'il jugeait que le fait qu'elle soit placée auprès de lui traduisait « *la résolution de notre pays à réduire les menaces terroristes* »<sup>138</sup>.

Le Conseil de Sécurité Intérieure a été poursuivi par le gouvernement Rocard en 1988 qui l'a consacré par la voie réglementaire. Toutefois, le nom de cette instance a été modifié et semblait faire référence au comité interministériel du renseignement instauré par l'ordonnance de 1959 organisant la coordination des activités des services concourant au renseignement<sup>139</sup>.

---

134 A. Marsaud, « Point de vue Pour un « conseil de sécurité » », *Le Monde*, 21 décembre 1985.

135 E. Plenel, « Un conseil de sécurité serait créé auprès de M. Chirac », *Le Monde*, 24 mars 1986.

136 A. Bauer, J.-L. Bruguière, *Les 100 mots du terrorisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2016, p. 115.

137 J. Chirac, Premier ministre, discours de politique générale, AN, Paris, le 9 avril 1986.

138 E. Plenel, « Un conseil de sécurité serait créé auprès de M. Chirac », *Le Monde*, 24 mars 1986.

139 Art. 13, Ordonnance n° 59-147 portant organisation générale de la défense, 7 janvier 1959, JORF n° 0008 du 10 janvier 1959 p. 691.

Lorsque Jacques Chirac institue le Conseil de Sécurité Intérieure il supprime le Comité Interministériel du Renseignement. Le décret en date du 20 avril 1989 réutilise ce terme<sup>140</sup> tout en consacrant un organe similaire au conseil instauré par Jacques Chirac en 1986 dans ses missions. En effet, le premier article du décret prévoit que ce comité aura vocation à assurer l'orientation et la coordination des activités des services qui concourent au renseignement et ce sous la présidence du Premier ministre.

## 2) La consécration réglementaire par le gouvernement de Lionel Jospin

C'est le gouvernement Jospin en 1997 qui réinstaurera le Conseil de Sécurité Intérieure, et cela donnera lieu à une consécration réglementaire. Lionel Jospin, membre du PS, a été nommé Premier ministre le 3 juin 1997 sous la présidence de Jacques Chirac, membre du RPR. Il s'agit donc à nouveau d'une cohabitation. Néanmoins, le chef du gouvernement a marqué son intérêt à l'encontre de la sécurité dès son entrée en fonction, en affirmant que l'État devait en être le garant afin que ses citoyens ne se sentent pas en insécurité<sup>141</sup>. Il place la sécurité comme une priorité gouvernementale, propos auxquels s'est joint le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement à l'occasion du colloque de Villepinte. Ce dernier affirmait que la sécurité « *ne saurait être l'affaire des seules forces de police, ni du seul ministère de l'Intérieur.* ». À ce titre, il énumère les différents ministères concernés tels que le ministère de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice, de l'Éducation nationale, du Logement et de l'Emploi, et de la Solidarité<sup>142</sup>. Cette déclaration est corroborée par l'annonce du Premier ministre le 25 octobre 1997 de créer un Conseil de sécurité intérieure qui réunira le ministre de l'Intérieur, le Garde des Sceaux, le ministre de la Défense, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État au budget, et si besoin d'autres ministres<sup>143</sup>. Contrairement à cette instance instaurée sous le gouvernement de Jacques Chirac en 1986, ce Conseil n'avait pas vocation à être essentiellement centré sur la question du terrorisme, mais à définir les orientations générales de la politique de sécurité. Cette volonté politique d'institutionnaliser la question de la sécurité intérieure au niveau étatique par une démarche de collaboration entre les différents

---

140 Décret n° 89-258 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, 20 avril 1989, JORF n° 0096 du 23 avril 1989 p. 5229.

141 L. Jospin, Déclaration de politique générale sur les axes de travail du gouvernement à l'Assemblée nationale, 19 juin 1997.

142 J.-P. Chevènement, Ministère de l'Intérieur, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », *La Documentation française*, 24-25 octobre 1997.

143 O. Biffaud, E. Inciyan, « M. Jospin annonce la création d'un Conseil de sécurité intérieure », *Le Monde*, 26 octobre 1997.

ministères a donné lieu au décret du 18 novembre 1997<sup>144</sup>. Toujours durant le second quinquennat de Jacques Chirac, mais avec pour chef du gouvernement Jean-Pierre Raffarin membre de l'UMP, le Conseil de sécurité intérieure a vu son fonctionnement modifié en ce qu'il a été placé sous la présidence du chef de l'État, réaffirmant que la lutte contre l'insécurité était sa priorité<sup>145</sup>. En ce sens, le décret de 2002 précise que le Conseil fixera les priorités en matière de sécurité intérieure, évaluera les actions menées dans les différents ministères et examinera les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure. Enfin en 2009 ce Conseil connaîtra sa dernière modification, il sera renommé Conseil de défense et de sécurité nationale fusionnant ainsi les questions de défense nationale et de sécurité intérieure<sup>146</sup>.

Cette instance interministérielle a été complétée par l'instauration de structures de recherche sur les questions que soulèvent la sécurité intérieure. Ces différentes démarches mettent en lumière la prise en considération de ces problématiques au niveau institutionnel.

#### B- La création de structures de recherche sur les questions de la sécurité

La volonté des pouvoirs publics de toujours mieux répondre à la délinquance et au sentiment d'insécurité s'est traduite par la création d'un institut de recherche (1), ainsi que par le développement de l'importance accordée aux statistiques (2).

##### 1) L'évolution de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure au gré des mouvances politiques

En 1989, le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe (PS) créa l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure. La création de ce dernier avait pour missions « *d'impulser la réflexion et la recherche sur les questions de la sécurité intérieure et d'en diffuser les résultats auprès des cadres policiers et des hauts fonctionnaires en charge des politiques publiques.* »<sup>147</sup>. Le ministre de l'Intérieur de l'époque justifiait sa décision par le constat qu'en France il n'existait pas de centre de documentation, de bibliothèque, de centre de recherche spécialisés dans les questions de sécurité. A ce titre, l'IHESI va être le lieu d'apprentissages et d'échanges permettant d'établir un partenariat entre les différents acteurs dans la lutte contre la délinquance et les incivilités. Cette apport ne s'est pas limité aux frontières françaises, cette

---

144 Décret n° 97-1052 portant création du Conseil de sécurité intérieure, 18 novembre 1997, JORF n°268 du 19 novembre 1997 p. 16736.

145 Décret n° 2002-890 relatif au Conseil de sécurité intérieure, 15 mai 2002, JORF n° 113 du 16 mai 2002 p. 9246.

146 Décret n°2009-1657 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 24 décembre 2009, JORF n°0301 du 29 décembre 2009.

147 IHESJ, « Sécurité 25 ans de réflexion », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 8 septembre 2014.



création d'un institut de recherche a permis de nouer des contacts avec des homologues étrangers. En sus, l'idée de la création a été inspirée par l'Institut des hautes études de la défense nationale qui avait été accueilli au sein de l'opinion publique par un large consensus, contrastant avec la sécurité intérieure qui était l'objet de polémiques au sein du corps politique<sup>148</sup>. L'objectif était donc de dépasser ces clivages politiques et idéologiques, et ce à travers trois axes de recherches : les acteurs et les institutions de la sécurité, les risques, menaces et leurs perceptions, les politiques publiques de sécurité. Cette consécration amène à un double constat : le thème de la sécurité est une des préoccupations principales de l'État, et ce dernier prend en considération la demande de sécurité des citoyens qui lui est adressée. A ce titre, l'IHESI a rapidement connu une nouvelle orientation en 1993, avec le changement de gouvernement. Les recherches ont été remplacées par des études qui n'avaient plus que vocation à apporter des connaissances utiles aux institutions de la sécurité intérieure et ce sous forme de préconisations. L'arrivée de Lionel Jospin à la tête du gouvernement a permis de rétablir la ligne de conduite de l'institut, à savoir la recherche du fait notamment de son nouveau directeur Frédéric Ocqueteau, « *chercheur au CNRS, sociologue et spécialiste de la sécurité privée* »<sup>149</sup>. Mais en 2004 l'IHESI est à nouveau modifié, et devient l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure<sup>150</sup>, placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur. En 2009, une dimension judiciaire est ajoutée à l'institut qui devient l'Institut National des Hautes Etudes de la sécurité et de la justice<sup>151</sup> le plaçant sous la tutelle du Premier ministre, faisant de lui un établissement interministériel. Alors qu'en 2019 sa suppression en tant qu'établissement public rattaché au Premier ministre avait été décidée, il fut repris par le ministre de l'Intérieur en 2020 et devient en 2021 l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur. Ces multiples évolutions qu'a connu cet institut illustrent les diverses préoccupations et orientations gouvernementales en matière de sécurité intérieure. En effet, soit la tendance a été de le consacrer entièrement comme un institut de recherche, soit de le mettre au service de la police, et ce par exemple en le plaçant sous la tutelle du ministre de l'Intérieur.

---

148 F. Ocqueteau, D. Monjardet, « Insupportable et indispensable, la recherche au ministère de l'Intérieur », in *L'État à l'épreuve des sciences sociales, la fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>e</sup> République*, La Découverte, coll. Recherches, 2005, p. 231.

149 N. Bourgoïn, « La révolution sécuritaire (1976-2012) », *Champ social*, coll. Questions de société, 2013, p. 45.

150 Décret n°2004-750 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité, 27 juillet 2004, JORF n° 174 du 29 juillet 2004.

151 Décret n°2009-1321 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 28 octobre 2009, JORF n° 0252 du 30 octobre 2009.

Alors même que l'IHESI devient l'INHESI et est placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, est créé l'Observatoire national de la délinquance<sup>152</sup>.

## 2) L'instauration d'instruments de mesures de la délinquance au service des politiques publiques

La création de l'OND fait suite à une demande du gouvernement, notamment à une lettre de mission de Lionel Jospin du 23 juillet 2001, où il demandait à ce que soit mis en place de nouveaux instruments statistiques, et ce dans l'objectif de rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête, des suites données par l'institution judiciaire. Le Premier ministre l'avait affirmé, il souhaitait mesurer l'insécurité et les résultats obtenus. L'observatoire a connu un élargissement en même temps qu'a été ajoutée une dimension judiciaire à l'INHESI. Il devient donc l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales par le décret du 28 octobre 2009<sup>153</sup>. Il s'est donc vu adjoindre de nouvelles missions à celles qui lui étaient déjà assignées. Ainsi, il avait vocation à centraliser les données relatives au prononcé, à la mise à exécution et à l'application des mesures et sanctions pénales, et à les exploiter. En sus, il avait pour mission d'assurer une fonction de veille sur les phénomènes criminels, leur perception par les citoyens et sur l'ensemble des politiques publiques afin de mieux connaître la délinquance et les réponses qui doivent y être apportées pour les prévenir ou les réprimer. Cet observatoire a été supprimé à la suite de la fusion de l'INHESJ au ministère de l'Intérieur mais certaines de ses missions ont été reprises par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure. Contrairement à l'objectif affiché par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement lors du Colloque de Villepinte en 1997 de coordonner l'action des différents ministères autour de la problématique de la sécurité, cette évolution comme celle de l'institut de recherche met en lumière la centralisation autour du seul ministère de l'Intérieur. Depuis 1972, les outils de mesure de la justice ont été abandonnés au bénéfice de l'utilisation des statistiques de police et de gendarmerie. En effet, l'état 4001 a été systématisé afin de mesurer l'activité de l'État en matière de sécurité. Or cet outil va présenter des limites en ce qu'il sera uniquement fait mention des faits constatés et élucidés, et n'apporte pas de précisions qui pourraient donner une connaissance des phénomènes sociaux tels que les lieux de résidence des délinquants et des victimes. C'est ce qu'a notamment permis le SSMSI en prenant en considération l'essentiel des informations enregistrées lors du dépôt de plainte, comme le lieux des faits, le

152 Décret n°2004-750 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité, 27 juillet 2004, JORF n°174 du 29 juillet 2004.

153 Décret n°2009-1321 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 28 octobre 2009, JORF n°0252 du 30 octobre 2009.

lien entre la victime et l'auteur, le mode opératoire. Cela permet de « géolocaliser la délinquance et de conduire à des analyses territoriales fines »<sup>154</sup>. Cette évolution des différentes créations des instruments statistiques de la délinquance illustre la volonté pour les gouvernants de toujours mieux répondre à la demande de sécurité adressée par les citoyens. En effet, ces instruments de mesure permettent de vérifier sans cesse l'efficacité des administrations régaliennes. Ainsi, ils peuvent initier des changements dans les modes de fonctionnement des activités et des organisations. En ce sens, avait été prise la décision de publier mensuellement ces statistiques, déjà avec l'état 4001 puis avec la création de l'OND. En sus, en 2007 ont été initiées des enquêtes nationales annuelles de victimation co-réalisées par l'OND et l'INSEE. Cette volonté est un argument supplémentaire pour l'État afin de démontrer son attachement aux préoccupations et demandes des français.

Au-delà de ces consécutions institutionnelles, l'apport majeur en matière de sécurité intérieure durant les années 1990 a été de consacrer la sécurité comme un droit fondamental au sein de la loi.

## II- La consécution législative d'un droit fondamental à la sécurité

L'évolution de la politique pénale et la préoccupation des pouvoirs publics face au sentiment d'insécurité grandissant au sein de la population a conduit le législateur à consacrer un droit à la sécurité, portant la qualité de droit fondamental (A). Nonobstant sa réaffirmation au sein de nombreux textes législatifs, une confusion autour de la notion de sécurité est restée prégnante (B).

### A- L'affirmation du droit fondamental à la sécurité

La notion de sécurité a été l'objet de clivages idéologiques et politiques entre la gauche et la droite. Ce n'est qu'en 1995 que le législateur a créé un droit à la sécurité dont le caractère fondamental a fait l'unanimité au sein du monde politique (1). Ce droit, qui n'a cessé d'être réaffirmé par le législateur, interroge sur sa valeur fondamentale en ce qu'aucune reconnaissance constitutionnelle n'a été faite jusqu'alors (2).

#### 1) La consécution par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 janvier 1995

Le droit à la sécurité n'a pas connu de consécution législative jusqu'à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995<sup>155</sup>. Néanmoins

---

154 A. Estival, O. Filatriau, « La mesure statistique de la délinquance, *AJ Pénal*, avril 2019, n° 04, p. 224.

155 Loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 21 janvier 1995, JORF n° 0020 du 24 janvier 1995.

jusqu'à cette date, au cours des débats parlementaires à propos des divers projets de loi afférents à la sécurité intérieure, était invoquée la nécessité d'agir contre les différentes formes de violence et le sentiment d'insécurité fortement présent au sein de la population française. C'est à ce titre qu'Alain Peyrefitte, alors Garde des Sceaux, avait justifié son projet de loi par l'affirmation selon laquelle « *la sécurité est la première des libertés* »<sup>156</sup>. C'est Pierre Joxe qui est allé plus loin dans la considération qui devait être apportée au droit à la sécurité selon lui, le 5 novembre 1984 devant l'Assemblée nationale alors qu'il était ministre de l'Intérieur. En effet, ce dernier s'était exprimé en ces termes : « *Aujourd'hui, et plus encore qu'en 1789, pour tous les démocrates, la sécurité est un droit de l'Homme.* ». C'est en rappelant ces paroles, que le rapport du Sénat sur la loi du 21 janvier 1995 affirme que « *la sécurité des personnes n'est pas seulement un élément de notre environnement social parmi d'autres, mais un véritable droit fondamental dont l'État doit garantir l'effectivité et le renforcement.* »<sup>157</sup>. Ainsi était justifié le combat mené contre l'insécurité en ce que ce problème mettait en cause un droit fondamental. Cette consécration traduit la demande de sécurité qui est faite dans le champ juridique nécessitant le renforcement des dispositifs de prévention des atteintes à la sécurité des personnes. En ce sens, le développement des diverses législations en matière de sécurité intérieure tendent vers le « *risque zéro* », à savoir en limitant au maximum les situations pouvant présenter une menace pour la sécurité des personnes. Le droit fondamental à la sécurité, tel que consacré en 1995 par le législateur, découle de l'analyse de la présence d'un sentiment d'insécurité au sein de la population depuis le rapport Peyrefitte. Ce droit rentre donc dans la catégorie des droits créances, ou encore des « *droits à...* », en ce sens qu'une demande est adressée à l'État. C'est en cela que ce droit engendrerait la mise en place de système de prévention de la délinquance car l'État devra déployer les moyens qui sont à sa disposition pour assurer la sécurité de ses citoyens, en n'étant toutefois pas maître de l'effectivité totale des mesures entreprises. Cette exigence de protection de la sécurité des personnes par la population à l'encontre de l'État se rapproche des articles 2 et 3 de la Conv. EDH. Cette dernière ne consacre pas un droit à la sécurité mais elle garantit à toute personne un droit à la vie ainsi que l'interdiction de soumettre quiconque à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ces exigences peuvent être considérées comme la prise en considération de la nécessité de protéger la sécurité des personnes.

---

156 AN, 2ème séance du mercredi 11 juin 1980, JORF n° 40 du jeudi 12 juin 1980, p. 1749.

157 Sénat, rapport n° 564 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, 30 juin 1994.

À la suite de cette consécration par le législateur de 1995, le droit fondamental à la sécurité n'a cessé d'être brandi par les acteurs politiques et le législateur. Sans consécration par le Conseil constitutionnel ce droit semble toutefois dénué de sa valeur fondamentale.

## 2) La portée de la « fondamentalisation » de ce droit à la sécurité

Depuis la loi du 21 janvier 1995 la sécurité, comme droit fondamental, est omniprésente dans les discours politiques et elle n'est plus le fait d'un parti politique. Cette consécration législative semble avoir définitivement rompu le clivage idéologique et politique autour de la question de la sécurité. En effet, dès sa prise de fonction à la tête du gouvernement en juin 1997, Lionel Jospin affirmait que la sécurité était un des devoirs primordiaux de l'État car « *la sécurité, garante de la liberté, est un droit fondamental de la personne humaine* »<sup>158</sup>. Cette perspective en matière de politique pénale annoncée par Lionel Jospin lors de sa déclaration de politique générale sera confirmée à l'occasion du colloque de Villepinte. Il fait le constat que la sécurité est la deuxième priorité des français, après l'emploi. En ce sens, il affirme sa compréhension face à l'insécurité à laquelle les français sont confrontés dans leur vie quotidienne. De ce fait, il affirme « *si ce droit n'est pas respecté, d'autres ne pourront l'être* »<sup>159</sup>. Par cette affirmation, il évoque la sécurité comme un droit dont le respect est la condition *sine qua non* du respect des autres droits inhérents à la personne humaine. Ainsi, dans le même sens que la loi de 1995, il place le droit à la sécurité comme ayant une valeur supérieure aux autres droits dont l'État a le devoir d'assurer l'effectivité, concluant donc que l'insécurité est un échec pour l'État. Le législateur a eu l'occasion de réaffirmer ce droit à la sécurité, que ce soit en 2001 ou en 2003. En effet, à l'occasion de débats sur le projet de loi relatif à la sécurité quotidienne en 2001, le rapport de l'Assemblée nationale débute dans les termes suivants : « *La sécurité est un droit. Elle conditionne l'exercice des libertés, individuelles et collectives.* »<sup>160</sup>. Le législateur de 2001 va également le rappeler dès le premier article de la loi qui dispose que « *La sécurité est un droit fondamental* »<sup>161</sup>. Le législateur de 2003, à l'occasion de la loi pour la sécurité intérieure, s'inscrira dans la même lignée par l'affirmation dès le premier article également que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés*

---

158 L. Jospin, Déclaration de politique générale sur les axes de travail du gouvernement à l'Assemblée nationale, 19 juin 1997.

159 L. Jospin, Premier ministre, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », La Documentation française, 24-25 octobre 1997, p. 88-89.

160 AN, rapport n° 2996 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2938) relatif à la sécurité quotidienne, 18 avril 2001

161 Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne, 15 novembre 2001, JORF n° 266 du 16 novembre 2001, p. 18215.

*individuelles et collectives.* »<sup>162</sup>. C'est finalement par la création du Code de la sécurité intérieure, par l'ordonnance du 12 mars 2012, que le droit à la sécurité considéré comme fondamental sera consacré dans un code sans que cela ait une incidence sur sa portée normative. En effet, l'article L111-1 dudit code reprend la même formulation que les précédentes lois, faisant de la sécurité un droit fondamental<sup>163</sup>. Cette consécration législative a pu être perçue comme confirmée par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. En effet, de manière récurrente les Sages emploient la formule suivante : « *Considérant que la conciliation doit être opérée entre l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la recherche des auteurs d'infraction et de la prévention d'atteintes à l'ordre public notamment à la sécurité des personnes et des biens, nécessaires l'un et l'autre, à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle* »<sup>164</sup>. Néanmoins, si cette formule pourrait être considérée comme une reconnaissance implicite de la « *fondamentalisation* » du droit à la sécurité il n'en est rien. Le conseil a affirmé que « *l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ne peut, en lui-même, être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* »<sup>165</sup>. Cette décision s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État qui avait jugé que « *si l'autorité administrative a pour obligation d'assurer la sécurité publique, la méconnaissance de cette obligation ne constitue pas, par elle-même, une atteinte grave à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* »<sup>166</sup>. Cette privation d'assise constitutionnelle prive le droit à la sécurité de son caractère fondamental.

Cette affirmation par le législateur illustre la considération que ce dernier porte à l'endroit de la sécurité, qui doit être garantie à tout un chacun. Néanmoins, celle-ci n'est pas sans poser de difficultés d'interprétation.

#### B- Les difficultés de la volonté de « *fondamentalisation* » du droit à la sécurité

L'inscription du droit à la sécurité comme un droit fondamental interroge sur la définition de la sécurité en elle-même (1), et sur la confusion entretenue dans le débat public avec la notion de sûreté (2).

---

162 Loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure, 18 mars 2003, JORF n°66 du 19 mars 2003, p. 4761.

163 Ordonnance n° 2012-351 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, JORF n° 0062 du 13 mars 2012.

164 Cons. const., 19 janvier 1981, Sécurité et Liberté, n° 80-127 DC ; Cons. const., 22 mars 2012, n° 2012-652 DC ; Cons. const., 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC.

165 Cons. const. 17 octobre 2014, n° 2014-422 QPC.

166 CE, réf., 20 juillet 2001, Cne de Mandelieu-la-Napoule, n° 236196.

## 1) L'imprécision du terme « sécurité »

Lorsque la loi dite Pasqua de 1995 consacre la sécurité comme un des droits fondamentaux garantis par la République, elle vise la sécurité des personnes et des biens. Or cette expression englobe une acception large du terme « sécurité ». Par son premier article la loi de 1995 entend le définir en affirmant qu'il s'agit pour l'État de veiller « *sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* »<sup>167</sup>. Les lois qui l'ont succédée en 2001 et 2003 ont réaffirmé le caractère fondamental du droit à la sécurité, sans toutefois s'attarder sur la notion même de sécurité. Il paraît toutefois complexe de parler de sécurité au singulier lorsque ça a trait aux risques que la vie fait encourir. Il serait donc plus juste de parler de sécurités qui renverraient aux insécurités telles que « *les insécurités alimentaires, environnementales, routières, thérapeutiques, insécurités liées à la précarité, au handicap, à la vulnérabilité, aux peurs, aux attentes aux personnes et aux biens avec au premier chef le terrorisme* »<sup>168</sup>. La loi Pasqua visait toutes les formes d'insécurité car c'était une loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, par conséquent elle fixe la politique en matière de sécurité et les moyens qui vont être développés. La loi de 2001 visait les insécurités causées par la délinquance quotidienne mais elle présentait également des dispositions pour lutter contre le terrorisme. Enfin, la loi de 2003 pour la sécurité intérieure visait à la fois la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée mais également d'autres dispositions diverses telles que pour la lutte contre l'homophobie, l'exploitation de la mendicité, les armes et les munitions. Au regard de l'acception large de la sécurité, et donc des insécurités, qui est retenue dans ces trois lois intervenant dans le champ de la sécurité intérieure, il est possible de s'interroger sur l'objectif poursuivi par le législateur. Ce dernier invoque la poursuite de l'égalité entre les citoyens et la conservation de leur liberté à l'appui des différentes lois. En effet, il a affirmé que les insécurités conduisaient à une inégalité dans l'espace qui s'accompagnait d'une inégalité entre les personnes. En sus, il réaffirme au sein de chaque loi la formule selon laquelle la sécurité est une condition de l'exercice des libertés individuelles et collectives et de la réduction des inégalités. Ces formulations se retrouvent également dans le discours de clôture du colloque de Villepinte prononcé par Lionel Jospin, qui affirme que « *l'insécurité est aussi une inégalité : les plus*

---

167 Art. 1<sup>er</sup>, Loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 21 janvier 1995, JORF n°0020 du 24 janvier 1995.

168 C. Lazerges, « Les enjeux de la fondamentalisation du droit à la sécurité », in *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, 2017.

*démunis de nos concitoyens sont précisément ceux qui ont le plus à souffrir de l'insécurité* »<sup>169</sup>, selon lui l'inégalité est territoriale et sociale. Par conséquent, l'absence de sécurité serait également corrélée à l'impossibilité d'exercer son droit à la liberté. Ces propos font échos à ceux tenus par Alain Peyrefitte selon qui « *la sécurité est la première des libertés* »<sup>170</sup>. Ces différentes affirmations mettent en lumière le fait que la sécurité dépasse la seule question de la délinquance, le législateur cherche à lutter contre le sentiment d'insécurité présent au sein de la population. C'est en cela que la fondamentalisation du droit à la sécurité peut présenter un risque en ce qu'il s'agit d'un droit vague et pas strictement défini. Cela pourrait avoir pour conséquence de légitimer toutes les actions contre les sources d'insécurité et ce en le motivant par la nécessité de garantir l'égalité et la liberté des individus. La difficulté provient du terme « insécurité » qui est entendu par le législateur comme un sentiment, et qui de ce fait est subjectif et variable entre les individus.

C'est également sur le plan de la terminologie que la consécration de ce droit fondamental interroge en ce qu'il a très souvent été assimilé au droit à la sûreté.

## 2) La confusion entre le droit à la sûreté et le droit à la sécurité

La difficulté inhérente au droit à la sécurité est qu'il a très souvent été confondu avec le droit à la sûreté, ajoutant de la confusion à sa définition. La loi de 1995 fait précéder l'affirmation selon laquelle le droit à la sécurité est un droit fondamental d'une comparaison avec l'article 2 de la DDHC. Ce dernier dispose que la sûreté est un des « *droits naturels et imprescriptibles* » de l'Homme. A ce titre, le législateur affirme que le droit à la sécurité est « *une terminologie plus contemporaine* »<sup>171</sup> de la notion de sûreté. Le rapport poursuit en citant les propos de Pierre Joxe qui opérait une confusion entre ces deux droits jugeant qu'« *aujourd'hui et plus encore qu'en 1789, pour tous les démocrates, la sécurité est un droit de l'Homme* ». Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, se prêtait à la même confusion en 1997 à l'occasion du colloque de Villepinte alors qu'il s'exprimait dans les termes suivants : « *la sûreté est l'un des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. La déclaration de 1789, dans son article 2, le proclame haut et fort en mettant la sûreté au même rang que la liberté [...] Je n'ignore pas les efforts accomplis depuis quinze ans pour relever*

---

169 L. Jospin, Premier ministre, discours de clôture, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », La Documentation française, 24-25 octobre 1997, p. 89.

170 AN 2ème séance du mercredi 11 juin 1980, JORF n° 40 du jeudi 12 juin 1980, p. 1749.

171 Sénat, rapport n° 564 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, 30 juin 1994, p. 12.



*le niveau et la qualité de la sûreté sur tout le territoire de la République* »<sup>172</sup>. Lionel Jospin, candidat du PS aux élections présidentielles en 1995, avait déjà opéré la même confusion. Il rappelait l'article 2 de la DDHC et traduisait le terme sûreté par « *le maintien de la tranquillité publique, la sécurité des personnes et des biens, le respect de l'État de droit* », il poursuivait par l'affirmation selon laquelle « *pas de liberté réelle sans sécurité garantie* »<sup>173</sup>. Les personnages politiques utilisant une telle formule se sont multipliés, on pourrait également citer Christian Estrosi affirmant que la DDHC consacre la sécurité comme la première des libertés<sup>174</sup>. La difficulté ne tient pas dans l'affirmation selon laquelle la sûreté est un droit fondamental garanti par la DDHC, mais dans le fait de déduire de ce droit que la sûreté et la sécurité sont synonymes. Malgré ces confusions, l'existence de ces deux termes indique bien une distinction dans leur définition entraînant l'impossibilité d'attribuer le statut de droit fondamental que possède la sûreté à la sécurité. Le Conseil constitutionnel opère très clairement la distinction entre ces deux droits en affirmant qu'une « *conciliation doit être opérée entre l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la recherche des auteurs d'infraction et de la prévention d'atteintes à l'ordre public notamment à la sécurité des personnes et des biens* ». Il est clair, à travers cette affirmation, que la sécurité des personnes et des biens n'est pas une liberté constitutionnellement reconnue. Ces deux droits se distinguent à la fois de par la terminologie distincte entre la sécurité et la sûreté, mais également par les effets juridiques qu'ils emportent. La sécurité est un droit créance, il s'agit d'une attente de la population envers l'État de lui garantir l'absence de situations d'insécurité. Alors que la sûreté est, comme l'explique Robert Badinter, « *l'assurance, pour le citoyen, que le pouvoir de l'État ne s'exercera pas sur lui de façon arbitraire et excessive* »<sup>175</sup>. En effet, l'article 2 de la DDHC renvoie aux articles 7, 8 et 9 du même texte garantissant l'impossibilité de la détention arbitraire, la légalité des délits et des peines et la présomption d'innocence à tous les individus. La sécurité et la sûreté peuvent être conciliables et doivent l'être. Le risque de les confondre est de faire primer la sécurité et par conséquent de légitimer des restrictions aux libertés individuelles.

Le constat d'un changement de paradigme dans la conception de la sécurité intérieure par les acteurs politiques s'est accompagné d'un changement dans la réponse pénale.

---

172 J.-P. Chevènement, ministre de l'Intérieur, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », La Documentation française, 24-25 octobre 1997, p. 4.

173 G. Vadepiéd, « La gauche, la politique de la ville et la sécurité », *Libération*, 29 avril 1995.

174 C. Mathiot, « La sécurité, première des libertés. ? Histoire d'une formule », *Libération*, 24 septembre 2013.

175 J.-B. De Montvalon, « Quand la sécurité est devenue, à gauche comme à droite, « la première des libertés » », *Le Monde*, 4 février 2009.

## Section 2 : De la prévention sociale à la prévention sécuritaire

La prévention sociale renvoie à la politique en matière de sécurité instaurée au début des années 1980, au début du premier mandat de François Mitterrand. Elle avait vocation à assurer un équilibre entre la répression et la prévention dans les réponses apportées à la délinquance et au sentiment d'insécurité. Néanmoins, face à l'avènement de nouvelles menaces et de résurgences de faits de délinquance (I) la prévention sociale a pris un tournant sécuritaire, instaurant une prévention situationnelle (II).

### I- La volonté de répondre au sentiment d'insécurité en comblant les lacunes juridiques

La deuxième moitié des années 1980 et le début des années 1990 ont marqué l'arrivée de la menace terroriste (A) ainsi que la résurgence des émeutes urbaines (B) donnant la sensation que la politique pénale présentait des lacunes.

#### A- La nouvelle menace : le terrorisme

Les actes de terrorisme vont s'enchaîner entre la fin de l'année 1985 et l'année 1986, trouvant une résonance médiatique et aboutissant à la première loi antiterroriste (1). Cette loi va être suivie d'autres interventions législatives, instaurant un véritable droit dérogatoire au droit commun justifié par la spécificité des actes terroristes (2).

##### 1) La loi du 9 septembre 1986, première loi antiterroriste

La réflexion autour de la menace terroriste avait été menée par les gouvernements précédant 1986. En effet, un rapport, fait au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique en date du mois de novembre 1982, faisait état d'une augmentation importante d'évènements dans le domaine terroriste, à savoir le nombre d'actes de terrorisme est passé de 665 à 1270 entre 1981 et 1982, faisant passer le nombre de victimes de 65 à 311<sup>176</sup>. Ce dernier affirmait que si l'insécurité et le sentiment d'insécurité devaient être dissociés, il y a une réalité de l'opinion publique qui s'inquiète face à l'augmentation des actes terroristes et qui doit être prise en considération. Lors de la discussion sur le projet de loi relative à la modernisation de la police nationale de 1985, le Sénat faisait état dans son rapport de l'insuffisance de réflexion sur le terrorisme alors même que selon un sondage en date de mai 1984, la montée du terrorisme était la troisième préoccupation des français<sup>177</sup>. En ce sens, la loi de 1985 prévoyait dans ses objectifs pour

<sup>176</sup> Sénat, rapport n° 85 au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique créé en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 6 mai 1982, 8 novembre 1982, p. 10.

<sup>177</sup> Sénat, rapport n° 461 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale

moderniser la police l'amélioration de la protection du territoire par l'utilisation de services compétents dans la lutte contre le terrorisme<sup>178</sup>. Alors que jusqu'à cette date le législateur n'avait envisagé la lutte contre le terrorisme que par le biais des services de renseignement, la politique pénale en la matière va connaître un changement d'orientation en 1986. Entre décembre 1985 et début septembre 1986, la France a connu dix attentats amenant le législateur à légiférer. En effet, dans son rapport sur le projet de loi relative à la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'État, le Sénat qualifie le terrorisme de menace grave pour la sécurité des citoyens et pour la démocratie, mettant en péril les intérêts des citoyens du fait de l'affaiblissement de l'État qui est chargé de les protéger, conduisant à la création d'un climat d'insécurité<sup>179</sup>. Il conclut à ce que l'État se doit de réagir face à cette menace sans tomber dans la piège que tend le terrorisme, à savoir mettre en péril le système démocratique. Le rapport définit le terrorisme comme la réalisation d'un acte de terreur tout en faisant usage de symboles, notamment dans la médiatisation de leurs actes, causant de nombreuses conséquences sur les intérêts des citoyens. C'est en ce sens que pour le législateur des mesures devaient être prises, tout en assurant un équilibre entre la répression et le respect des libertés. A ce titre, la loi qui a été adoptée le 9 septembre 1986 établit la liste des infractions susceptibles d'être perpétrées par le terroriste s'il y a la circonstance du trouble grave à l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Les infractions seront concernées lorsqu'elles auront été commises en relation avec une entreprise individuelle ou collective<sup>180</sup>. La création d'une infraction spécifique en matière terroriste a été critiquée par Robert Badinter et Alain Marsaud, juge d'instruction à Paris, du fait de l'existence de l'ancien article 93 du code pénal réprimant les attentats dont le but aurait été le massacre ou la dévastation, ainsi que du fait de la dangerosité de créer une infraction imprécise dont l'interprétation pourrait être dangereuse<sup>181</sup>. Le texte n'a pas été sans incidence sur la procédure car il a étendu la possibilité de la durée de la garde à vue à quatre jours contre deux pour les infractions de droit commun. Quant aux perquisitions et saisies domiciliaires, le texte consacre la possibilité de les réaliser sans l'assentiment de la personne chez laquelle elles ont lieu. Cette première loi antiterroriste a également eu vocation à centraliser les poursuites, l'instruction et le jugement au sein du

---

après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale, 17 juillet 1985, p. 59.

178 Loi n° 85-835 relative à la modernisation de la police nationale, 7 août 1985, JORF n° 183 du 8 août 1985 p. 9059.

179 Sénat, rapport n° 457 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, 16 juillet 1986, p. 3.

180 Art. 1<sup>er</sup> loi n° 86-1020 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, 9 septembre 1986, JORF n° 210 du 10 septembre 1986, p. 10956.

181 E. Plenel, « Terrorisme : la politisation du crime », *Le Monde*, 11 avril 1986.

tribunal correctionnel ou de la cour d'assises de Paris. Elle a également pris des dispositions ponctuelles, à savoir le prononcé d'une interdiction de séjour à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes, la dissolution par le président de la République d'associations ou de groupements se livrant à des activités terroristes, la répression de l'apologie par la voie médiatique du crime terroriste et l'indemnisation des victimes du terrorisme.

Seulement trois jours après l'adoption de la première loi antiterroriste en France, le pays est la cible d'un nouvel attentat causant cinquante-quatre blessés. Le mois de septembre 1986 a ensuite connu trois autres attentats dont le bilan a été de dix morts et plus de cent blessés. Alors même que le législateur venait de légiférer dans la matière, il se voit à nouveau confronté au terrorisme dont les événements font la une des quotidiens affirmant que « *C'est la guerre !* », un « *Etat d'urgence* »<sup>182</sup>. La loi du 9 septembre 1986 sera donc la première loi antiterroriste mais loin d'être la dernière.

## 2) Un droit dérogatoire en construction

Jusqu'à la fin des années 1990, les dispositions de fond et de procédure relatives aux infractions terroristes se sont vues retouchées à de nombreuses reprises par le législateur aboutissant à la construction d'un réel droit dérogatoire. En effet, la loi du 30 décembre 1986 est venue compléter celle du mois de septembre de la même année, ajoutant une dérogation à la procédure de droit commun. Elle prévoit que les infractions terroristes seront jugées par une cour d'assises composé uniquement de professionnels, donc de magistrats<sup>183</sup>. Le 22 juillet 1992, la loi portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique a défini exhaustivement les actes de terrorisme au sein d'un article. L'apport de cette loi est de consacrer un article définissant les infractions terroristes, aboutissant à la création d'infractions autonomes punies de peines aggravées<sup>184</sup>. Ainsi, cette loi étend le champ des infractions terroristes prévu par la première loi antiterroriste de septembre 1986. Ces dispositions ont été maintenues par la loi du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal<sup>185</sup>. En matière de règles procédurales, la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure

---

182 A. Rossignol, « Dans le retro. Il y a 30 ans , une série d'attentats semait la terreur à Paris », *Le Parisien*, 17 septembre 2016.

183 Art. 1<sup>er</sup>, loi n° 86-1322 modifiant le code de procédure pénale et complétant la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, 30 décembre 1986, JORF n° 303 du 31 décembre 1986, p. 15890.

184 Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique, JORF n°169 du 23 juillet 1992 p. 9893.

185 Loi n° 92-1336 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, 16 décembre 1992, JORF n° 298 du 23 décembre 1992, p. 17568.

civile, pénale et administrative a allongé la prescription des crimes terroristes à trente ans, et des délits terroristes à vingt ans<sup>186</sup>. La liste des infractions terroristes va être élargie par la loi du 22 juillet 1996 qui a été prise à la suite du constat d'un retour des attentats terroristes durant l'année 1995<sup>187</sup>. En effet, dans un de ses rapports, le Sénat évoque huit attentats entre le 25 juillet et le 17 octobre 1995 entre Paris et la Province ainsi que l'attentat du RER B qui a causé la mort de huit personnes et fait plus de cent soixante-dix blessés. Le rapport accompagne son analyse à court terme d'une analyse sur une plus longue période : il constate que de 1989 à 1994 le nombre d'attentats et d'actions violentes a été dépassé de 40 %. Ainsi, le législateur affirme à l'appui de ces chiffres qu'il ne s'agit pas d'un texte de circonstance car depuis plusieurs années il s'agit d'un phénomène quotidien<sup>188</sup>. Il explique être mis en difficulté dans l'appréhension des terroristes du fait d'un émiettement de ces derniers agissant de manière isolée, de la violence des actions ainsi que d'une évolution des moyens dont ils disposent. Ainsi, cette loi est venue étendre l'énumération des infractions pouvant constituer un acte de terrorisme entraînant l'application des règles de fond et de procédure. Cette dernière a également pour innovation la création d'un nouveau délit qui est l'association de terroristes, ce qui selon les instigateurs de ce projet de loi permettrait de surmonter les difficultés d'application de l'infraction d'association de malfaiteurs aux actes terroristes. En sus, cette loi est venue préciser que les infractions constituant des actes terroristes devaient être des infractions intentionnelles, contrairement à ce qu'avait initialement prévu le législateur. Quant aux règles de procédure, le législateur souhaitait prévoir la possibilité de procéder à des visites domiciliaires, perquisitions et saisies nocturnes en matière terroriste, si les nécessités de l'enquête ou de l'instruction l'exigent et sur autorisation de l'autorité judiciaire. Cette disposition avait vocation à s'aligner sur le régime prévu depuis la loi du 31 décembre 1970 en matière de trafic de stupéfiants. Cette dernière a été déclarée non conforme à la Constitution par une décision du 16 juillet 1996<sup>189</sup>. Cette possibilité a finalement été consacrée par la loi du 30 décembre 1996 mais strictement encadrée<sup>190</sup>. Ces différentes lois

---

186 Art. 52, loi n° 95-125 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JORF n° 0034 du 9 février 1995, p. 12338.

187 Loi n° 96-647 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, 22 juillet 1996, JORF n°170 du 23 juillet 1996 p. 11104.

188 Sénat, rapport n° 178 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, 24 janvier 1996.

189 Cons. const. 16 juillet 1996, n° 96-377 DC.

190 Art. 16, Loi n° 96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, JORF n°1 du 1 janvier 1997 page 9.

ont conduit à créer un droit pénal de fond et un droit pénal procédural spécifiques aux actes terroristes du fait de leur retentissement au sein de la société.

Le terrorisme est un facteur nouveau d'insécurité au milieu des années 1980 mais il n'est pas le seul. En effet, la délinquance à laquelle la population est confrontée quotidiennement a été prise en considération par le législateur.

B- L'abandon de l'extension de la prévention sociale au profit de la répression dans la réponse à la délinquance quotidienne

A la suite du rapport Bonnemaïson en 1982 avait été initiée la mise en place de mesures de prévention sociale de la délinquance. Face au constat de l'irréductibilité des faits de délinquance quotidienne ainsi que du sentiment d'insécurité (1), le législateur est allé dans le sens d'un développement de la répression pénale (2). Cette position renvoie aux théories utilitaristes jugeant que « *la conduite délinquante est un choix délibéré que l'on doit prévenir par l'effet dissuasif de la peine* »<sup>191</sup>.

#### 1) La délinquance quotidienne source du sentiment d'insécurité

Le terrorisme n'est pas le seul fait de délinquance auquel le législateur apporte son attention, ce dernier indiquait déjà en 1985 qu'un des quatre objectifs pour moderniser la police était de la rendre plus opérationnelle face à la petite et moyenne délinquance<sup>192</sup>. Par cette expression sont entendues les atteintes aux biens et aux personnes auxquelles sont exposées quotidiennement certaines populations. Nonobstant la faible intensité de gravité de ces infractions, le législateur a pu juger de nombreuses fois qu'il était important qu'une répression effective soit instituée afin de garantir un confort quotidien à la population, qui se dit ressentir de l'insécurité. Malgré les mesures de prévention sociale prises à la suite des premières émeutes à Lyon au début des années 1980, de nouvelles émeutes se sont déroulées dans les années 1990 et cette fois dans les banlieues parisiennes. En effet, en mars 1991 un adolescent est tué à Sartrouville par un vigile alors qu'il venait de voler une bouteille de whisky dans une cafétéria, entraînant des émeutes pendant plusieurs jours dans la cité des Indes<sup>193</sup>. Cet évènement marque le commencement de nouveaux soulèvements dans les quartiers en France ainsi que de nouveaux affrontements entre les jeunes et la police. Ces faits de violences défrayent la chronique de l'époque, qui couvre chaque émeute. En 1992, un rapport d'information est rédigé par Gérard Larcher, sénateur, afin de faire le bilan des

191 N. Bourgoïn, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, Champ social, coll. Questions de société, 2013, p. 50.

192 Loi n° 85-835 relative à la modernisation de la police nationale, 7 août 1985, JORF n° 183 du 8 août 1985 p. 9055.

193 O. Bertrand, « Trente ans de violences urbaines », *Libération*, 27 octobre 2006.

mesures prises dans le cadre de la politique de la ville depuis le rapport Bonnemaïson<sup>194</sup>. Celui-ci faisait état d'une situation particulièrement préoccupante du fait de l'inefficacité des actions ayant vocation à lutter contre la violence urbaine. Ce rapport affirme que les agressions contre les biens et contre les personnes ont « *considérablement progressé* ». Par agressions contre les biens, le rapport liste le vandalisme, la destruction de biens privés ou collectif, les vols. Quant aux agressions contre les personnes, il vise les vols à l'arraché, les vols avec violence, coup et blessures volontaires. Sont également évoquées les attaques contre les détenteurs de l'autorité publique « *dans les quartiers à problème* ». Ce rapport souligne que « *plus encore que l'augmentation de la délinquance, c'est le développement du sentiment d'insécurité qui marque la vie urbaine* ». Ce dernier relève que le sentiment d'insécurité ne prendrait pas tant sa source dans la croissance de la délinquance ou l'exposition à cette dernière, mais dans la faiblesse voire l'absence de réponse pénale. Ce rapport dresse donc le constat que la montée de la peur au sein de la population résulterait d'un positionnement en tant que victime, victime à la fois de l'agresseur mais également de l'État qui ne serait pas en capacité de la défendre. Ainsi, il conclut à l'inadéquation entre les sanctions mises à la dispositions des juges et le développement d'une nouvelle délinquance. Les conclusions que tire le rapport d'information sur la politique de la ville en 1992 mettent en lumière le rapport de la direction centrale des renseignements généraux en date du 29 mai 1995. Ce dernier, intitulé « Etat des lieux », a eu pour mission d'observer le fonctionnement d'un millier de quartiers choisis en fonction des difficultés socio-économiques de leurs habitants et des problèmes posés à ceux qui y travaillent<sup>195</sup>. Il met en évidence que les habitants de ces quartiers présentent une banalisation de la violence collective, qu'il y a un rajeunissement des auteurs de violences ainsi qu'un recours aux armes de plus en plus étendu. Ces affirmations sont toutefois à nuancer car plus d'un tiers des quartiers observés se disent non touchés par les violences quotidiennes. Quant aux autres quartiers il s'agit pour l'essentiel de petites incivilités ou de violences juvéniles répétitives. Il ne s'agit pas ici de minimiser la délinquance qui peut être quotidienne dans certains quartiers, mais d'apporter une nuance aux propos tenus comme étant une vérité immuable.

Néanmoins, c'est la demande d'action de la population face au sentiment d'insécurité qui a été retenue par le législateur. Comme l'exprimait le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, à l'occasion du colloque de Villepinte en 1997, « *la volonté du gouvernement*

---

194 G. Larcher, sénat, rapport n° 107 fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur la politique de la ville, 10 décembre 1992.

195 E. Inciyan, « La police s'inquiète de la banalisation des violences urbaines », *Le Monde*, 21 juillet 1995.

*est claire : faire de la sûreté un droit égal pour tous, c'est à dire réduire massivement la petite délinquance qui rend la vie infernale à celles et ceux qui en sont victimes et qui craignent légitimement de l'être [...]. L'insécurité n'est pas un fantasme. Tout ce qu'on a fait pour la faire reculer mérite considération. A l'évidence, l'action passée a rencontré ses limites. »<sup>196</sup>.* Ces propos témoignent de l'orientation prise par le législateur, à savoir la priorité mise sur le sentiment d'insécurité et pas tant sur la réalité de l'insécurité.

## 2) Une sévérité accrue dans la répression de la délinquance quotidienne en réponse au sentiment d'insécurité

De manière chronologique, il est intéressant de constater l'accumulation des lois tendant à accroître la répression des faits de délinquance quotidienne. En effet la première loi, revenant à une politique répressive qui est intervenue après la mise en place des mesures de politique de la ville, est la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance<sup>197</sup>. Cette dernière réintroduit l'incrimination d'association de malfaiteurs qui avait été instaurée par la loi « Sécurité et Liberté » puis abrogée par la loi du 10 juin 1983. Cette infraction n'est pas spécifique à la délinquance quotidienne en ce qu'elle peut également toucher la criminalité organisée. Toutefois, le nouvel article 266 du code pénal créé par cette loi dispose que l'association de malfaiteurs vise notamment la préparation du délit de vol aggravé, de destruction ou détérioration aggravée ainsi que d'extorsion. Ces infractions correspondent donc aux faits que relèvent les différents rapports comme étant des atteintes aux biens auxquelles la population est quotidiennement confrontée. Cette infraction vise donc à réprimer tous les participants à une association ou à une entente établie en vue de la préparation d'un des délits susmentionnés. La seconde loi qui est intervenue afin de renforcer l'arsenal législatif en matière d'infractions de la délinquance quotidienne est la loi portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens du 22 juillet 1992<sup>198</sup>. Cette dernière a ajouté de nouvelles circonstances aggravantes pour le vol ; ainsi que pour les destructions, dégradations ou détériorations et les menaces de destruction, de dégradation ou de détérioration. Elle a créé des circonstances aggravantes pour l'extorsion que le droit actuel n'envisageait que « simple ». La loi du 21 janvier 1995

---

196 J.-P. Chevènement, Ministère de l'Intérieur, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », La Documentation française, 24-25 octobre 1997, p. 7.

197 Loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986 dite Chalandon relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, JORF du 10 septembre 1986 p. 10954.

198 Loi n° 92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique, JORF n°169 du 23 juillet 1992 p. 9893.



d'orientation et de programmation relative à la sécurité<sup>199</sup> entendait répondre « à la *délinquance de proximité, c'est à dire des infractions contre les personnes et les biens, auxquelles nos concitoyens sont confrontés dans leur vie la plus quotidienne* ». Ces faits étaient tenus pour responsables du sentiment d'insécurité et le législateur invoquait la nécessité d'agir, sans quoi la population perdrait confiance en lui. Cette loi s'était donc fixée comme orientations de politique de sécurité la lutte contre les violences urbaines et la petite délinquance, le contrôle de l'immigration irrégulière, la lutte contre la drogue. Enfin, c'est la loi du 23 juillet 1996 qui ajoute à l'arsenal répressif des dispositions visant à renforcer la répression des atteintes aux détenteurs de l'autorité publique, à savoir notamment les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires de la gendarmerie. Cela faisait écho aux difficultés rencontrées durant la dernière décennie entre les jeunes de certains quartiers et les forces de l'ordre.

Au regard du développement de la législation en matière de sécurité intérieure de la deuxième moitié des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, il est possible de constater un changement assez radical dans l'orientation de la politique pénale avec celle du début des années 1980. Le colloque de Villepinte en 1997 ainsi que la loi relative à la sécurité quotidienne en date du 15 novembre 2001 consacrent cette rupture.

## II- La notion de prévention sous un nouveau jour : la prévention situationnelle

Initialement, la gauche s'opposait fermement à la reconnaissance du sentiment d'insécurité, fondement de la loi « Sécurité et Liberté » à l'initiative d'Alain Peyrefitte. Le changement a débuté avec le rapport Bonnemaison au début du premier mandat de François Mitterrand qui reconnaît l'existence de l'insécurité mais y répond par une politique de prévention sociale de la délinquance. Le basculement vers une politique tournée vers la sécurité s'opère dès 1985 avec la loi de Gaston Defferre sur la modernisation de la police nationale. La prévention situationnelle va remplacer la prévention sociale. Alors que la prévention sociale avait vocation à agir sur les facteurs explicatifs du passage à l'acte, la prévention situationnelle intervient sur l'environnement immédiat de l'infraction afin d'augmenter le coût qu'engendrerait un passage à l'acte, donc de décourager le délinquant. Cette intervention sur l'environnement peut s'opérer à la fois par des moyens humains (A) et par des moyens matériels (B).

---

199 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n°20 du 24 janvier 1995 p. 1249.

## A- Le redéploiement des acteurs de proximité

À la suite du développement de la politique de la ville au début des années 1980 les acteurs locaux avaient déjà été mobilisés afin de prévenir la délinquance. La nouvelle impulsion donnée par la prévention situationnelle tend à mobiliser différemment les forces de l'ordre (1) comme les maires (2).

### 1) La police de proximité : prévention, dissuasion et répression

Les « 110 propositions pour la France » qui avaient été adoptées par le PS en 1981, et qui ont fait l'objet du programme de François Mitterrand à l'élection présidentielle mentionnaient seulement que la priorité devait être donnée aux missions de prévention de la police. Néanmoins, sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, une loi relative à la modernisation de la police nationale est adoptée en 1985<sup>200</sup>, ajoutant la dissuasion et la répression aux missions de la police. La loi précise que ces missions se complètent car lorsqu'un délinquant « *a la conviction que ses chances d'être intercepté ou identifié sont grandes, l'effet dissuasif est renforcé* ». Cette loi représente un changement d'impulsion dans la politique pénale qui voit dans l'action de la police un moyen d'agir sur les facteurs immédiats qui facilitent ou non le passage à l'acte. Afin de garantir l'efficacité de la dissuasion, elle prévoyait de développer une présence effective des policiers sur la voie publique, le traitement automatisé des faits et délits, la répression des receleurs et la coordination avec les différents acteurs de la sécurité. À la fonction dissuasive de la présence policière était ajouté un effet rassurant pour la population qui se sent moins en insécurité. Presque dix ans après la loi modernisant la police nationale, le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité fut adopté en janvier 1995<sup>201</sup>. Ce dernier justifiait les mesures décidées par une augmentation de plus de 60 % de la délinquance, qui était devenue une des principales préoccupations des français. En ce sens, la loi dite Pasqua de 1995 prévoit dès son Titre 1<sup>er</sup> l'augmentation des moyens dont la police nationale est dotée, et elle lui assigne comme missions prioritaires notamment le maintien de l'ordre public, la lutte contre les violences urbaines, la petite délinquance, la lutte contre la drogue. En sus, elle réaffirme la nécessité d'une police de proximité qui a vocation à répondre aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité. Charles Pasqua avait affirmé, lors de la présentation de son budget pour 1994, sa volonté de consacrer une police de sécurité et plus une simple police

---

200 Loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, JORF du 8 août 1985 p. 9046.

201 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n°20 du 24 janvier 1995 p. 1249.

d'ordre. C'est en ce sens qu'il a souhaité développer les moyens attribués à la police. Par moyens sont entendus à la fois les moyens financiers, par une augmentation du matériel et du personnel, mais également une hausse des moyens législatifs avec notamment les contrôles d'identité. Ces derniers ont vu leur régime juridique s'élargir au fil des législations<sup>202</sup>. La politique pénale instaurant la police au premier rang a été confirmée lors du colloque de Villepinte en 1997. A l'occasion de ce dernier était mise en avant la nécessité d'un contact direct entre les forces de l'ordre et la population, du fait de l'insuffisance de l'îlotage pédestre, justifiant une forte mobilisation des forces de police nationale. L'ambition des intervenants du Colloque, et notamment du ministre de l'Intérieure, était la création d'emplois supplémentaires et de formes renouvelées de l'action sur le terrain. Ce développement des emplois dans la police de proximité, afin de déployer des effectifs sur la voie publique, était une des annonces en matière de sécurité du discours de politique générale de Lionel Jospin<sup>203</sup>.

Depuis 1997, la proximité est le maître mot de la politique de sécurité. C'est dans cette perspective que s'est inscrite la loi de 2001 relative à la sécurité quotidienne<sup>204</sup>. Cette dernière prévoit dans son premier chapitre l'association du maire aux actions de sécurité, ainsi que des précisions sur le fonctionnement des contrats locaux de sécurité.

## 2) Les maires et les élus locaux associés à l'action de sécurité

Les maires et les élus locaux ont été associés à la politique de prévention de la délinquance dans un premier temps en 1983, avec la création des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance. La loi dite Pasqua de 1995 rappelait que le maire est un acteur privilégié de la sécurité, et devait donc être associé aux actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité. Les contrats locaux de sécurité ont fait partie des annonces de Lionel Jospin lors de sa déclaration de politique générale le 19 juin 1997. À l'occasion du colloque de Villepinte, le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, reprenait cette idée en évoquant la possibilité d'associer à nouveau les partenaires élus, administratifs et associatifs, pour prévenir la délinquance et concourir à la sécurité des personnes. Cette association était envisagée dans le cadre des contrats locaux de sécurité, qui avaient vocation à corriger les insuffisances des tentatives précédentes. Leur mise en place supposait pour préalable un diagnostic de sécurité. Le diagnostic avait vocation à

202 Loi n° 86-1004 du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité, JORF du 4 septembre 1986 p. 10714 ; Loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité, JORF n°184 du 11 août 1993 p. 11303.

203 L. Jospin, Déclaration de politique générale sur les axes de travail du gouvernement à l'Assemblée nationale, 19 juin 1997.

204 Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JORF n°266 du 16 novembre 2001 p. 18215.

rendre compte de la délinquance, des délinquants, de ceux qui peuvent le devenir, des attentes de la population et du sentiment d'insécurité, des moyens disponibles de l'État, des collectivités territoriales, des associations et du secteur privé. Ces contrats locaux de sécurité ont été instaurés par la circulaire du 28 octobre 1997<sup>205</sup>. Cette dernière prévoit que ces nouveaux dispositifs auront vocation à être l'outil principal de la politique de sécurité par la prévention de la délinquance. Or la circulaire envisage la prévention de la délinquance par la présence des forces de police et de gendarmerie, l'accueil dans les services, le recueil et le suivi des plaintes, la mise en œuvre des diverses techniques concourant à la perception d'une véritable police de proximité. Cette instance se distingue des mesures prises à la suite du rapport Bonnemaïson en ce que la prévention ne porte que sur les facteurs directs de la délinquance ainsi que sur les victimes. Les contrats locaux de sécurité ont été consacrés par la loi relative à la sécurité quotidienne de 2001<sup>206</sup>. Cette dernière rappelle qu'ils participent à la politique de sécurité, malgré l'intervention des élus locaux une rupture est constatée avec les politiques de prévention sociale antérieures.

Le rôle des acteurs de proximité va être accompagné par le développement de plusieurs instruments afin de rendre plus efficace la politique de sécurité, et donc la prévention de la délinquance.

#### B- Le développement de nouveaux instruments dans la prévention de la délinquance

La prévention situationnelle a vocation à agir « *non plus sur le criminel potentiel, mais bien sur les conditions matérielles et objectives du délit à commettre* »<sup>207</sup>. Cette théorie partant du fait que le délinquant est un individu rationnel, pour limiter la délinquance elle se propose d'agir sur les facteurs qui augmentent soit l'effort, soit les risques, soit réduisent les gains. En ce sens, les législations adoptées de la deuxième moitié des années 1980 jusqu'à la loi relative à la sécurité quotidienne ont eu vocation à agir sur les outils des crimes et délits (1) ainsi qu'à établir une surveillance formelle (2).

##### 1) La législation restreignant l'accès aux outils des crimes et délits

Dans les techniques de prévention situationnelle théorisées par Ronald V. Clarke, il est fait mention du contrôle de l'accessibilité des outils des crimes et délits. A propos de la lutte

---

205 Circulaire ministérielle relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, 28 octobre 1997, JORF n° 253 du 30 octobre 1997.

206 Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JORF n°266 du 16 novembre 2001 p. 18215.

207 R. V. Clarke, « Les technologies de la prévention situationnelle », in *Les technologies de sécurité*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, INHESJ, n° 21, 3ème trimestre 1995, p. 101.

contre la drogue la loi relative à la modernisation de la police nationale de 1985<sup>208</sup> affirmait que la priorité serait donnée au démantèlement des réseaux de distribution. En ce sens, deux législations sont intervenues au début des années 1990. La première relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants<sup>209</sup> instaurait des systèmes de contrôle plus importants que ceux préexistants. La seconde relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants<sup>210</sup> a instauré la possibilité pour les enquêteurs d'être exonérés de leur responsabilité pénale lorsqu'ils sont infiltrés dans un réseau aux fins de constater la commission d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Le législateur est également venu restreindre l'accès aux armes avec dans un premier temps la loi du 21 janvier 1995. Cette dernière sanctionne le port d'un objet pouvant constituer une arme lors d'une manifestation sur la voie publique, ainsi que plus largement le fait de procéder au port ou au transport d'artifices non détonants<sup>211</sup>. La loi relative à la sécurité quotidienne de 2001 est également venue renforcer la législation en matière de matériels de guerre, d'armes et de munitions<sup>212</sup>. En ce sens, elle prévoit un contrôle de la fabrication et de la vente de tels matériels, et ce par le biais d'une autorisation. Cette loi encadre également la détention des armes munitions en fonction de leur catégorie et crée un fichier national automatisé répertoriant les personnes interdites d'acquisition et de détention d'armes. Enfin, cette loi renforce la sévérité des peines des trafiquants d'armes en augmentant les quantums des peines d'emprisonnement et le montant des amendes encourues. Ces différentes lois qui tendent à renforcer la répression sur le trafic de stupéfiants et sur la détention, l'acquisition et le trafic d'armes et munitions ont vocation à complexifier l'accessibilité à ces différentes infractions.

En matière de prévention situationnelle, le législateur a accompagné le renforcement de la répression par une augmentation de la surveillance de la population.

## 2) La surveillance formelle

Comme l'avait théorisé Ronald V. Clarke, le délit « *résulte autant de l'émergence d'une occasion que de la motivation de son auteur* »<sup>213</sup>. La prévention situationnelle, qui tend à

---

208 Loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, JORF du 8 août 1985 p. 9046.

209 Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants, JORF n°159 du 11 juillet 1990 p. 8175.

210 Loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic des stupéfiants, JORF n°296 du 20 décembre 1991 p. 16593.

211 Art. 16 et 17, Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n°20 du 24 janvier 1995 p. 1249.

212 Chapitre II, Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JORF n°266 du 16 novembre 2001 p. 18215.

213 R. V. Clarke, « Les technologies de la prévention situationnelle », in *Les technologies de sécurité*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, INHESJ, n° 21, 3ème trimestre 1995, p. 101

réduire les occasions de commettre un délit ou un crime, comporte diverses stratégies telle que la surveillance formelle ou le fait de complexifier l'accès aux outils de l'infraction. La surveillance peut être effectuée par les forces de l'ordre, mais également par des agents de sécurité privée voire de la vidéosurveillance. Le recours à de la sécurité privée s'est développé en parallèle des missions des forces publiques, renvoyant à leur incapacité à répondre au besoin de sécurité de la population. En effet, le développement en France dans les années 1970 du recours à la sécurité privée est révélateur de la priorité que la population octroie à sa sécurité. Le législateur a pris conscience de cette évolution et a réagi en conséquence en encadrant les dispositifs de sécurité privée. Par ces interventions, ce dernier a accrédité l'idée d'un développement des différentes formes de surveillance afin de dissuader les délinquants de passer à l'acte. Dans un premier temps, le législateur est venu encadrer les activités des sociétés de sécurité privée à la suite de leur développement de fait, par la loi du 12 juillet 1983<sup>214</sup> en créant le statut des entreprises de surveillance et de gardiennage. Il est à nouveau intervenu en 1995 à l'occasion de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité<sup>215</sup>. À l'occasion de cette dernière, il a fait le constat que le développement des divers moyens de surveillance sont efficaces à « *la prévention de l'insécurité* »<sup>216</sup>. C'est en effet, dans le cadre d'un chapitre consacré à la prévention de l'insécurité que cette loi est notamment venue réglementer la vidéosurveillance. Elle prévoit que son usage aura vocation à « *assurer la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, [...] la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol* »<sup>217</sup>. A travers cette loi, le législateur est également intervenu en matière de gardiennage et de surveillance d'immeubles en obligeant certains propriétaires d'immeubles à en assurer leur surveillance ou gardiennage du fait de leur importance ou de leur situation. Cette réglementation met en exergue la position du législateur vis-à-vis de la question de la sécurité qui juge que le développement de la sécurité privée n'est pas incompatible avec la responsabilité de l'État en la matière.

---

214 Loi n° 83-629 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, 12 juillet 1983, JORF n° 161 du 13 juillet 1983, p. 2155.

215 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n°20 du 24 janvier 1995 page 1249.

216 Sénat, première lecture, texte n° 543, loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 22 juin 1994, p. 3.

217 Art.s 10, Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JORF n°20 du 24 janvier 1995 page 1249.

Cette première partie avait vocation à développer le contexte de l'émergence de la politique de sécurité. En effet, du début des années 1970 jusqu'aux années 1980, le clivage idéologique et politique entre la droite et la gauche avait conduit à une alternance entre deux stratégies dans la réponse à la délinquance. La droite était apparentée à l'ordre et la gauche était perçue comme très attachée aux libertés au détriment de la sécurité. Puis, à compter de la deuxième moitié des années 1980, à l'occasion des cohabitations politiques notamment, il est apparu plus complexe de déterminer les positions idéologiques sur le sujet de la sécurité du seul fait du rattachement à un parti politique. En effet, la gauche a accordé, comme la droite, une grande importance au sentiment d'insécurité. Le changement dans la politique en matière de sécurité intérieure s'est opéré sur ce fondement. Ainsi, ce qui a motivé les différentes législations en la matière ce n'est pas tant l'insécurité mais plutôt le sentiment d'insécurité. Il ne s'agit pas de remettre en question cette notion car étant une émotion, donc par nature subjective, elle ne peut être contestée en tant que telle. En effet, ce sentiment correspond à une peur de la population face à certains désordres dont la perception peut varier entre les individus. Comme l'a souligné Sebastian Roché, il est possible de mesurer ce sentiment par l'expérience personnelle pouvant inclure une « *expérience par la pression écologique* » de la délinquance, il peut s'agir de réactions ou encore d'anticipations, cela peut se traduire par des expressions sociales, économiques ou politiques<sup>218</sup>. La quête d'une réponse au sentiment d'insécurité peut apparaître complexe en ce qu'il n'y a pas, par définition, une bonne réponse pour toute la population et que la vie fait encourir des risques quotidiennement aux individus. Néanmoins, les attentats du 11 septembre 2001 et la campagne présidentielle de 2002 ont inscrit les années 2000 dans une politique de sécurité ayant pour ambition de rassurer systématiquement la population face aux différentes menaces.

---

218 S. Roché, « Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité », *Revue française de science politique*, 48e année, n° 2, 1998. pp. 274-305.

## Partie 2 : La multiplication des interventions législatives face à la diversité des menaces pour la sécurité

Depuis la consécration d'un droit à la sécurité par le législateur en 1995, la notion n'a cessé d'être brandie par le législateur. Les interventions de ce dernier ont souvent succédé à des annonces politiques, à la suite généralement de faits qui ont déclenché l'émotion au sein de l'opinion publique. La campagne électorale des présidentielles de 2002 a placé au centre des débats la notion de sécurité, instaurant plus que jamais le lien entre la politique et le législateur en la matière. L'actualité brûlante en terme de sécurité intérieure démontre que le débat n'a pas cessé, au contraire il paraît plus vivant que jamais. En effet, à l'approche des élections présidentielles, et du fait de la colère des policiers exprimée lors de la manifestation organisée le 19 mai 2021, la protection de la sécurité de la population par l'État ne cesse d'être remise en question. En effet, à l'occasion de cette manifestation a été clamé que « *Le problème de la police, c'est la justice !* »<sup>219</sup>, interpellant ainsi le Garde des Sceaux sur une justice perçue comme laxiste. Les demandes de durcissement de la réponse pénale n'ont jamais cessé, interrogeant sur l'effectivité de la politique en matière de sécurité. Ces interrogations et ce besoin de sécurité absolue illustrent, comme l'a exposé Maître Spinosi dans un entretien accordé au *Monde*, l'habitude prise dans les « *sociétés contemporaines de croire que l'homme pouvait tout maîtriser* »<sup>220</sup>. Face aux critiques incessantes à l'encontre de l'appareil judiciaire, le législateur est intervenu à de multiples reprises développant un droit pénal de l'ennemi afin de lutter contre les sources de l'insécurité quotidienne auxquelles les Français sont confrontés (Chapitre 1). Ce développement a conduit à un élargissement considérable du « filet pénal », à savoir autant du droit pénal de fond que du droit pénal procédural (Chapitre 2).

### Chapitre 1 : L'avènement d'un droit pénal de l'ennemi

« *Alors que du droit pénal on attend la sécurité, il se nourrit de l'insécurité, il vit en tension avec elle.* »<sup>221</sup>. Les propos de Jean Carbonnier illustrent parfaitement la volonté qui est celle du législateur de répondre aux inquiétudes omniprésentes de la population à l'encontre de différentes menaces mettant en péril sa sécurité quotidienne (Section 1). En ce sens, face à

---

219 A. Albertini, L. Soullier, J.-B. Jacquin, M. Darame, S. Auffret et C. Gatinois, « Face à la colère des policiers, concurrence et surenchère politique », *Le Monde*, 20 mai 2021.

220 J.-B. Jacquin, « Avec toutes ces lois sécuritaires, nous construisons les outils de notre asservissement de demain », *Le Monde*, 25 novembre 2020.

221 J. Carbonnier, *Droit et passion du droit sous la Ve République*, Flammarion, 2006, p. 135.



l'insécurité ressentie par la population le législateur a orienté la répression de la délinquance en se fondant plus sur la notion de dangerosité (Section 2).

### Section 1 : La réponse du législateur face à l'attente collective de sécurité

L'insécurité ressentie au sein de la population ne se limite pas aux formes les plus graves de la délinquance faisant craindre une grave atteinte pour sa personne. En effet, cette perception résulte davantage d'une multiplicité d'actes de petite et moyenne délinquance voire même seulement d'incivilités qui peuvent être ressenties au quotidien. La législateur est le reflet de cette situation, en ce qu'est développé un arsenal législatif pour rétablir la sécurité au quotidien pour tout un chacun (I) et développant en parallèle les droits accordés aux victimes (II).

#### I- Le développement exponentiel de la législation à l'encontre de certaines formes de délinquance

« *La peur est mauvaise conseillère, rappelle l'adage, mais elle peut guider les passions politiques* »<sup>222</sup>. La peur serait celle de la population face au développement de multiples insécurités, au premier rang desquelles se situe celle causée par la délinquance (A). La peur peut également être celle du politique et du législateur qui se voient attribuer la tâche de répondre aux demandes de la population (B).

##### A- La population, critère justificatif de ce développement

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement de Lionel Jospin présentait un projet de loi sur la sécurité quotidienne incorporant treize amendements visant à renforcer la lutte contre le terrorisme afin de ne pas alimenter « *le sentiment d'impunité* »<sup>223</sup>. Ce ne sont pas moins de dix-sept lois qui ont été adoptées à sa suite en matière de sécurité, toutes motivées par le constat des conséquences néfastes sur le quotidien de la population (1) que fait peser la délinquance (2).

##### 1) L'altération du quotidien de la population par la délinquance

Depuis 2001, les lois prises en matière de sécurité intérieure, comme les circulaires d'application se fondent sur le ressenti de la population à l'encontre des actes de délinquance. Ce ressenti qui se traduit par une hausse du sentiment d'insécurité prend souvent sa source à la suite de délits particulièrement médiatisés ou de la diffusion des statistiques liées à la

---

222 O. Faye, « Emmanuel Macron l'optimiste face aux peurs françaises », *Le Monde*, 04 mai 2021.

223 E. Barth, « Et l'insécurité s'empare du débat politique », *Le Monde*, 11 septembre 2002.

hausse de la délinquance. La difficulté à propos de ce sentiment d'insécurité est qu'il est le « thème de nos angoisses d'aujourd'hui, comme un vaste chaudron dans lequel on mélange l'insécurité urbaine, l'insécurité alimentaire, l'insécurité du contrat de travail, l'insécurité des dispositifs de protection sociale... »<sup>224</sup>. En effet, dans le cadre d'une enquête réalisée pour le quotidien *Le Monde* en 2001, il était relevé chez certains habitants de la banlieue de Dunkerque une absence de sérénité du fait d'une crainte d'une atteinte aux biens, alimentée par des agressions physiques ainsi que des inquiétudes invoquées pêle-mêle telles que les événements internationaux ou nationaux médiatisés<sup>225</sup>. Le constat de la présence d'un sentiment d'insécurité n'est pas nouveau, Alain Peyrefitte le faisait déjà en 1977 au sein de son rapport. Néanmoins, ce sentiment semble être un concept évolutif en ce que depuis le début des années 2000 il se concentre sur le thème de la délinquance, quand dans les années 1980 l'accent était porté sur les problèmes sociaux. C'est un problème qui est devenu central au sein de la société française en ce qu'il touche l'ensemble de la population et ce de multiples façons. Le sentiment d'insécurité est devenu le synonyme de peurs, ces dernières étant aussi nombreuses que la population. Les enquêtes réalisées sur le sentiment d'insécurité mettent en lumière cette variété des peurs. En effet, celle faite en 2019 par le ministère de l'intérieur sur le sentiment d'insécurité et la préoccupation sécuritaire met en exergue les divergences de ressenti entre les individus<sup>226</sup>. Plusieurs aspects sont pris en considération à savoir : le sexe, l'âge, le lieu de vie. Il ressort que le sentiment d'insécurité est plus prégnant dans les milieux urbains, qu'il s'agisse de la peur dans le quartier ou le village, ou dans son domicile. En sus, le rapport met en exergue le fait que certains individus renoncent souvent à sortir seuls de chez eux pour des raisons sécuritaires. Cela concernerait plus les femmes, les jeunes et les seniors, les personnes ayant un niveau de vie modeste. L'enquête a également eu vocation à interroger les individus sondés sur les problèmes touchant la société française et plus particulièrement leur quartier ou leur village. Il ressort de cela que la délinquance ne sort qu'en deuxième ou troisième position, selon les années, derrière la circulation et les transports. Il peut être fait le reproche à cette enquête de ne pas mieux cibler les peurs de la population empêchant certains de sortir de chez eux ou de se sentir en sécurité dans leur cadre de vie, en ne visant que la délinquance parmi les autres problématiques.

---

224 R. Rocherfort, « Le thème de l'insécurité a pris le relais de la fracture sociale », *Le Monde*, 09 mars 2002.

225 F. Chambon, « Des cités aux quartiers résidentiels, enquête sur le sentiment d'insécurité », *Le Monde*, 14 décembre 2001.

226 Rapport d'enquête « cadre de vie et sécurité », Interstats, 2019, p. 212-215.

L'absence de questionnement sur les raisons des peurs en terme de sécurité conduit à englober toutes les situations. Ayant pour leitmotiv les inquiétudes de la population, le législateur a développé une obsession de la délinquance.

## 2) Une délinquance diffuse et protéiforme

En s'intéressant particulièrement aux motivations du législateur et du pouvoir exécutif, l'axe principal de travail en matière de sécurité intérieure semble être la délinquance quotidienne et le terrorisme. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, ce dernier fait l'objet d'une préoccupation toute particulière du législateur, celui-ci y voyant une menace croissante pour la population. De ce fait, la législation s'est multipliée en la matière jusqu'à aboutir à la consécration d'un réel droit d'exception, qu'il apparaît justifié de traiter distinctement. Quant à la délinquance quotidienne, par ce terme sont visés, au travers des lois et circulaires d'application les vols<sup>227</sup>, les violences urbaines causées par les personnes agissant en bande, les trafics qui alimentent une économie souterraine<sup>228</sup>, les atteintes volontaires contre les personnes<sup>229</sup>, les incivilités<sup>230</sup>, les rodéos motorisés<sup>231</sup>. Le point commun à ces diverses infractions serait « *d'incommoder fortement les particuliers dans leur vie quotidienne* »<sup>232</sup>. Depuis la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne<sup>233</sup>, la politique pénale tend à réduire toutes les nuisances du quotidien allant des simples incivilités jusqu'à de graves atteintes aux personnes ou aux biens. L'action est donc portée sur la population qui perçoit une insécurité altérant ses conditions de vie, des difficultés dans son quotidien. En effet, à l'appui de chaque loi ou circulaire est présenté l'impact des différents actes de délinquance quotidienne sur la vie de la population. Les français sont présentés comme en attente d'une réponse de l'État face à leurs difficultés, se plaignant particulièrement des vols et recels de

227 AN, rapport n° 2996 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2938) relatif à la sécurité quotidienne, 18 avril 2001.

228 Circulaire 5 septembre 2001 relative à la mise en œuvre d'actions répressives ciblées contre les infractions commises en bande et les trafics locaux.

229 AN, rapport n° 53 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 36) d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 11 juillet 2002.

230 AN, rapport n° 3314 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, 9 décembre 2015.

231 AN, rapport n° 995 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi renforçant la lutte contre les rodéos motorisés (n° 940), 30 mai 2018.

232 AN, rapport n° 53 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 36) d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 11 juillet 2002.

233 Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JORF n°266 du 16 novembre 2001 page 18215.

vol, traumatisés par les infractions d'atteintes volontaires contre les personnes, ayant pour préoccupation première la lutte contre l'insécurité, percevant la répétitions des divers actes de délinquance comme transformant leur cadre de vie en une zone de non-droit, ou encore comme gênés par les nuisances sonores causées par les rodéos urbains. En sus, il a pu être fait état à l'appui de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité<sup>234</sup> du sentiment d'inquiétude face à l'impunité de leurs agresseurs du fait de la faiblesse du taux d'élucidation, des nombreux classements sans suite et des sanctions rarement proportionnées aux dommages subis. Ces problématiques semblent toujours d'actualité au vu des travaux parlementaires de la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, qui font état d'« *incivilités quotidiennes qui fragilisent le « vivre ensemble* » » et « *un classement sans suite systématique favorisant le sentiment d'impunité* »<sup>235</sup>. C'est en considérant l'émoi que génèrent certains faits médiatiques, comme ce fut le cas pour la loi du 2 mars 2010<sup>236</sup> prise à la suite du saccage d'un lycée par vingt individus armés, ou le climat général d'un quotidien insécure que le législateur intervient. Il s'agit pour ce dernier d'émettre des signes à la population quant à l'engagement de l'État, de la justice pour assurer sa sécurité.

Les préoccupations de la population trouvent un écho au sein de réponses législatives prises dans l'urgence et dans l'émotion, visant à résoudre dans le même temps des comportements hétéroclites. L'absence de tolérance à l'encontre des différents risques dont la société est porteuse s'est traduite par une politique de la « tolérance zéro ».

#### B- La quête infinie vers la « tolérance zéro »

La « tolérance zéro » provient de l'expérience de la sécurisation du métro new-yorkais par deux policiers souhaitant ne plus se contenter de rechercher les délinquants signalés mais être plus présents sur le terrain pour arrêter systématiquement les fraudeurs, les drogués, les tagueurs et les mendiants. Néanmoins, il semble qu'en France l'adoption de cette formule ait été plus utilisée comme un slogan des politiques en matière de sécurité (1), celles-ci étant appuyées par les chiffres de la délinquance (2).

---

234 Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité, JORF n° 202 du 30 août 2002, p. 14398.

235 AN, rapport n° 3582 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (n° 3427), 18 novembre 2020.

236 Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, JORF n°0052 du 3 mars 2010 page 4305.

## 1) La surenchère sécuritaire depuis la campagne présidentielle de 2002

La surenchère sécuritaire a débuté au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, plaçant le thème de l'insécurité au cœur de la campagne présidentielle française. Depuis cette date, les programmes politiques ont été mus par la volonté d'afficher une fermeté en matière de sécurité. En 2002 alors que Lionel Jospin avouait sa « naïveté » dans le traitement de la criminalité<sup>237</sup>, les candidats au second tour présentaient un fort intérêt pour le thème de la sécurité. Jacques Chirac rappelait en premier lieu la politique de fermeté qu'il avait menée au cours de son précédent mandat et ses résultats. Il entendait maintenir cette fermeté en portant un coup d'arrêt à la violence qui ne cessait pas voire était en augmentation<sup>238</sup>. Son opposant, Jean-Marie Le Pen, lui donnait la réplique en affirmant sa volonté d'appliquer le principe de la tolérance zéro, et de démanteler les bandes dans les villes et banlieues<sup>239</sup>. Une fois élu, Jacques Chirac nomma Nicolas Sarkozy à la tête de Beauvau. Ce dernier annonçait « *une lutte sans merci que nous allons engager contre la délinquance et l'insécurité* », allant même jusqu'à parler de guerre contre l'insécurité<sup>240</sup>. Le thème de la sécurité a également été à l'honneur lors de la campagne présidentielle de 2007, durant laquelle Nicolas Sarkozy prévoyait au sein de son programme la sortie des quartiers difficiles de l'engrenage de la violence<sup>241</sup>, et son adversaire au second tour Ségolène Royal affirmait souhaiter de la fermeté contre la délinquance et contre ses causes<sup>242</sup>. Ce sujet n'a pas perdu de son ampleur, cinq ans plus tard, il se retrouve au sein des programmes des candidats du second tour. En effet, François Hollande invoquait la mise en œuvre d'une nouvelle sécurité avec une police de proximité dans les quartiers et des zones de sécurité prioritaires<sup>243</sup>. Quant à Nicolas Sarkozy, il poursuivait la même ligne de conduite depuis 2002 en faisant de la lutte contre l'insécurité sa « *marque de fabrique* »<sup>244</sup>, arguant notamment d'un renforcement de l'arsenal législatif en matière de lutte contre l'apologie du terrorisme. Enfin, les dernières élections présidentielles ont à nouveau été l'occasion pour les candidats de se présenter comme les promoteurs de la lutte contre l'insécurité. Emmanuel Macron prônait la nécessité de l'efficacité des forces de sécurité publique contre « *la délinquance sous toutes ses formes* » car celle-ci « *gâche la vie*

---

237 P. Smolar, « Sécurité et délinquance : les leçons de 2002 », *Le Monde*, 09 mars 2007.

238 J. Chirac, « Mon engagement pour la France », programme élection présidentielle 2002, 25 mars 2002.

239 J.-M. Le Pen, « Pour un avenir français », programme élection présidentielle 2002, 11 avril 2002.

240 N. Sarkozy, ministre de l'intérieur, déclaration sur les missions et les compétences de la police et de la gendarmerie dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance et sur les moyens mis à leur disposition, Paris, 26 juin 2002.

241 N. Sarkozy, « Ensemble tout devient possible », programme élection présidentielle 2007.

242 « Sécurité : les propositions de Ségolène Royal en 2007 », *L'express*, 23 août 2010.

243 « Les 60 engagements de Hollande », *Libération*, 26 janvier 2012.

244 S. de Royer, « Nicolas Sarkozy mise sur la sécurité pour rebondir », *Le Figaro*, 25 mars 2012.

de ceux qui la subissent »<sup>245</sup>. Marine Le Pen proposait quant à elle un programme particulièrement fourni en matière de sécurité, reprenant le terme de « tolérance zéro » employé par son père lors de la campagne de 2002. Au vu du sondage paru dans le Journal du Dimanche le 24 avril dernier, le thème de la sécurité sera à nouveau au centre des débats lors de la campagne présidentielle de 2022. Ce dernier indiquait que « pour 86 % des Français, la lutte contre l'insécurité sera importante dans leur vote »<sup>246</sup>.

Le sondage réalisé par le JDD met en lumière les propos tenus par le président de la République le 18 avril dernier dans un entretien accordé au *Figaro*. Il faisait état d'une forte augmentation des violences sur les personnes, se promettant de « faire reculer la délinquance partout »<sup>247</sup>. Ce sont sur de telles annonces de la hausse ou de la baisse de la délinquance que les évolutions législatives se sont réalisées.

## 2) Une législation véhiculant la « culture du résultat »

Ces annonces politiques en matière de sécurité intérieure ont trouvé un écho au sein de la législation. Cette dernière ne cessant de faire le constat de l'insuffisance du recul de la délinquance voire de son augmentation, justifiait les nouvelles mesures adoptées. Ce fut le cas de la loi du 29 août 2002<sup>248</sup>, dont le rapport présenté par Christian Estrosi devant l'Assemblée nationale faisait état d'une très forte progression de la délinquance<sup>249</sup>. Nonobstant une augmentation générale de la délinquance de 16 % entre 1997 et 2001, l'analyse par catégories d'infractions est plus nuancée. En effet, les infractions à la législation sur les stupéfiants présentaient une diminution de 11,68 %, mais la nocivité des autres formes de drogue contribuant à l'économie souterraine de certains quartiers a permis de rejeter la dépénalisation de l'usage de certains produits stupéfiants. En sus, concernant les destructions et dégradations de biens ainsi que les atteintes aux mœurs, elles sont considérées comme augmentant « globalement ». Enfin, la délinquance de voie publique est considérée comme en progression tout en précisant qu'il s'agit d'un agrégat d'infractions « très diverses qui ont pour caractéristique commune d'incommoder fortement les particuliers dans leur vie

---

245 Emmanuel Macron, « Retrouver notre esprit de conquête pour bâtir une France nouvelle », En Marche, programme élection présidentielle 2017.

246 C. Ollivier, « Sondage. Pour 86 % des Français, la lutte contre l'insécurité sera importante dans leur vote en 2022 », Le Journal du Dimanche, 24 avril 2011.

247 « Sur la sécurité, Emmanuel Macron veut « plus de bleu sur le terrain » et annonce un « grand débat » sur la consommation de drogues », *Le Monde*, 18 avril 2021.

248 Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, JORF n° 202 du 30 août 2002 p. 14398.

249 AN, rapport n° 53 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 36) d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 11 juillet 2002, p. 12-16.

*quotidienne* ». Il peut s'agir aussi bien de crimes que de délits. Au regard de ces diverses informations, il semblerait la délinquance soit prise dans son ensemble, et que la lutte contre l'insécurité s'attaque à cette hausse générale. Après 2002 se sont succédées les lois et les circulaires d'application présentant le système pénal toujours lacunaire face à l'évolution de la délinquance. Alors même que parfois, comme à l'occasion des débats pour la loi du 2 mars 2010<sup>250</sup> où il était constaté une baisse de la délinquance, le législateur justifie une loi par le développement d'un nouveau phénomène, tel que les bandes violentes à la suite d'un fait médiatisé. La baisse induit qu'il reste toujours une part de délinquance qu'il faut continuer de réduire. Au regard de ces affirmations et de celles au sein des lois et circulaires d'application qui lui ont succédé, ce qui est recherché en matière de politique de sécurité est le développement de l'esprit de la « *culture du résultat* »<sup>251</sup>. Cette dernière s'illustre par le développement de la production par les forces de police et de gendarmerie des taux d'élucidation, du nombre de gardes à vue et du recul des infractions de voie publique. L'objectif poursuivi est donc la performance et le développement de cette culture de résultat avec en ligne de mire la « tolérance zéro » à l'encontre de la délinquance quotidienne. Cette orientation de la politique pénale et de sécurité pose question en ce qu'elle se construit autour des statistiques fournies par les services de police et de gendarmerie. Le législateur ne s'attache donc pas à analyser les différents phénomènes de violences, mais à leur réception au sein de la population. Il ne s'agit pas là de dire que les données des services de police et de gendarmerie sont erronées, mais seulement de préciser qu'elles correspondent à une partie de la délinquance qui est connue, et elles s'intéressent essentiellement à la productivité des acteurs de sécurité dans son traitement.

Cette « culture du résultat » et, par conséquent, la volonté de prouver chiffres à l'appui l'efficacité des mesures prises en matière de sécurité, s'est accompagnée de l'essor de la notion de victime au sein de la société. Ces deux phénomènes conduisent à stigmatiser la délinquance, donc le délinquant.

---

250 Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public, JORF n° 0052 du 3 mars 2010 p. 4305.

251 Circulaire 21 janvier 2003 relative à l'amélioration de l'action des services de police dans la lutte contre les violences urbaines.

## II- L'essor de la notion de victime dans la société

Alors même qu'Eric Dupond-Moretti affirmait que « *le chagrin des victimes ne peut être confiscatore* »<sup>252</sup>, il semblerait que la législation en matière de sécurité intérieure ait évolué tout autrement. Alors que la répression pénale avait été considérée comme un monopole d'État, la sensibilité de la société à l'endroit de la victime (A) a permis à cette dernière de conquérir un réel rôle procédural (B).

### A- L'identification à la souffrance de la victime par l'opinion publique

La souffrance inhérente à la posture de la victime s'est vue accaparée par la société (1), renvoyant à une intolérance et une inacceptabilité des risques que la vie fait encourir (2).

#### 1) La généralisation de la notion de victime

La victime est juridiquement définie comme « *celui qui subit personnellement un préjudice, par opposition à celui qui le cause, mais qui peut en être la victime directe ou indirecte.* »<sup>253</sup>. La victime prend le nom de partie civile lorsqu'elle exerce ses droits devant une juridiction répressive. En ce sens, peuvent être considérées comme victimes uniquement les victimes directes ou par ricochet d'une infraction pénale. Ces deux qualités supposent d'avoir « *personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* »<sup>254</sup>. C'est au regard de cette acception stricte du terme de victime qu'ont été développées les enquêtes de victimation en complément des statistiques fournies par les services de police et de gendarmerie. A ce titre, il est opportun de mettre en balance les données de ces enquêtes et le développement du sentiment d'insécurité. Les enquêtes de victimation permettent à la fois d'évaluer la proportion de personnes victimes de violences, leurs profils ainsi que leurs perceptions en matière de sécurité. En s'intéressant d'abord aux atteintes aux biens, l'enquête réalisée en 2019 sur les données de l'année 2018<sup>255</sup> met en exergue que les taux de personnes touchées varient entre 0,3 % pour les vols avec violences physiques ou menaces et 4,3 % pour les escroqueries à la carte bancaire. Quant aux atteintes aux personnes, l'enquête de victimation présente une variation allant de 0,4 % de personnes touchées par des violences physiques hors ménages au moment des faits à 9,3 % pour les personnes ayant été injuriées. Ces données sont relativement faibles par rapport aux chiffres relatifs au sentiment

---

252 E. Dupond-Moretti, Préface, *La stratégie de l'émotion*, Lux, coll. Lettres libres, 2018.

253 G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 13<sup>ème</sup> éd., 2020, p. 1063.

254 C. pr. pén., art. 2.

255 « Victimation 2018 et perceptions de la sécurité », Résultats de l'enquête Cadre de vie et sécurité 2019, Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 2019.



d'insécurité. En effet, l'enquête relève que 21 % des personnes interrogées en moyenne se sentent en insécurité au sein de leur quartier ou de leur village. Ce chiffre peut varier entre 15 et 29 % selon la taille et le nombre d'habitants, et atteindre jusqu'à 50 % si les individus pensent que leur environnement est concerné par des problèmes de délinquance. À ce titre, étaient relevés la dégradation des biens collectifs, des véhicules, les routes et les trottoirs en mauvais état, les espaces verts mal entretenus, les immeubles en mauvais état, et des personnes se réunissant à leurs abords. En sus, 16 % des individus interrogés disent se sentir en insécurité à leur domicile, ce chiffre pouvant également varier entre 8 et 30 % selon le type d'habitat. Il est également important de noter que 43 % des personnes interrogées disent avoir observé des phénomènes de délinquance, dont 31 % concernent une consommation exagérée d'alcool, 24 % de la consommation ou du trafic de stupéfiants et 3 % de la prostitution. L'écart entre les infractions subies dénoncées et le sentiment d'insécurité apparaît considérable, qu'il s'agisse tant des atteintes aux biens que des atteintes aux personnes. Ainsi, les personnes qui se disent en insécurité tendent à se rapprocher de la situation des victimes d'infractions pénales et à comprendre leur souffrance. Cette posture tend à les rapprocher de la posture de victime, et par conséquent à les conduire à stigmatiser la délinquance et la personne du délinquant.

Ainsi, les victimes et les individus qui s'assimilent à la posture de la victime vont être en demande d'une amélioration de leur protection, et souvent par la voie législative. La médiatisation d'une infraction pénale réactive fréquemment au sein de la population le sentiment d'une carence de l'État dans leur protection.

## 2) Une « société de l'émotion »

C'est un triste constat, révélateur de l'état d'esprit de notre société à l'encontre de tout acte de délinquance, mais l'actualité permet d'illustrer le propos. En effet, la mort d'un policier lors d'une opération anti-drogue à Avignon le 5 mai dernier a généré de vives réactions au sein de l'opinion publique et du monde politique. Les mots de ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, sont très évocateurs de la posture adoptée à la suite de ce type d'évènements. Il a affirmé qu'« *un des soldats de la guerre que nous menons face à la drogue est mort au combat* », jugeant que « *la lutte contre les trafics de stupéfiants s'apparente à une guerre* ». Les différentes personnes qui ont pris la parole à la suite de cela ont toutes pointé du doigt comme responsable « *la racaille* » qui se livre à du trafic de stupéfiants, et ce type de fait est devenu « *quelque chose de courant pour un voyou* ». Ainsi, il

a été appelé à ce que « *le criminel* » soit « *puni avec la plus grande sévérité* »<sup>256</sup>, des sanctions majeures ayant été réclamées. Des réactions similaires à celles constatées au sein du cercle politique ont pu être remarquées sur les réseaux sociaux, lieu de libération de la parole pour tout un chacun. Par exemple certaines prises de paroles sur Twitter parlaient de « *violence sauvage* », dénonçant l'inaction du pouvoir politique, visant les consommateurs de drogues comme également responsables, évoquant une racaille immonde, demandant à ce que les suspects soient traités « *comme des rats* ». La liste est longue, cette présentation non-exhaustive permet néanmoins de cerner les attentes formulées à l'encontre du législateur. À cela le président de la République a appelé à ce que « *la réponse pénale soit au rendez-vous* ». Le Garde des Sceaux a répondu à ces injonctions d'agir qui étaient faites à l'encontre de la justice d'agir. Ce dernier a annoncé le 11 mai dernier à l'antenne de France Inter que « *la parole est aux actes* ». À ce titre, il déclinait quelques mesures qui sont envisagées, notamment l'application de la même période de sûreté pour les auteurs de crimes à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique que pour les auteurs d'infractions terroristes, à savoir trente ans. Il a justifié cette assimilation avec le terrorisme par l'aspect séparatiste de l'acte. Cet exemple récent est l'illustration de ce qu'il est possible d'appeler la « société de l'émotion ». Ce recours à l'émotion a été analysé par Anne-Cécile Robert dans son ouvrage « *La stratégie de l'émotion* »<sup>257</sup>. Elle estime que l'actualité médiatique ainsi que les discours politiques recourent à l'émotion et se substituent à l'analyse. Selon elle, le fait de jouer sur les émotions positives ou négatives aurait vocation, pour le pouvoir décisionnel donc le législateur, de masquer son impuissance ou de justifier, telle une fatalité, les mesures qui vont être prises. Ainsi, à la suite d'un crime ou d'un délit médiatisé, l'opinion publique va souvent se faire envahir par ses émotions, être dans la compassion à l'endroit des victimes, dans l'émoi, et va donc déverser sa tristesse, voire sa colère à l'encontre du pouvoir décisionnel. En ce sens l'opinion publique peut correspondre à ce que Howard S. Becker appelle les entrepreneurs de morale<sup>258</sup>. Par cette expression, il vise les individus qui prennent l'initiative de produire une norme. L'objectif général poursuivi est la réforme des mœurs. Ainsi ils se préoccupent du contenu des lois et de celles qui ne leur donnent pas satisfaction. Ils estimeront donc que tout doit être mis en œuvre pour les amender. Au sens strict de la définition tous les individus ne s'assimilent pas à des entrepreneurs de morale, mais dans une

---

256 « « Le combat contre la racaille doit s'amplifier » : vives réactions des politiques après la mort d'un policier à Avignon, *Valeurs Actuelles*, 6 mai 2021.

257 A.-C. Robert, *La stratégie de l'émotion*, Lux, coll. Lettres libres, 2018.

258 H. S. Becker, *Outsider*, Éditions Métailié, coll. Leçons de choses, 1985, p. 171-188.

acceptation large et du fait d'une société de l'émotion, ils pourraient être considérés comme tels.

Le législateur a pu prouver qu'il était très à l'écoute des demandes sociétales, du moins des voix qui s'élèvent sous le coup de l'émotion. Cela a pu s'illustrer par des réformes du droit pénal. Un changement de paradigme relatif au statut de la victime au sein de la société s'est opéré, donnant lieu au développement croissant des droits qui lui ont été attribués au plan procédural.

#### B- Le développement des droits effectifs des victimes durant la procédure pénale

Dans un premier temps la victime a été reconnue comme l'égale de la personne poursuivie et de la société poursuivante, en prenant la qualité de partie civile. Ainsi, en tant que partie au procès elle s'est vue accorder des droits (1) qui, au fil des législations, lui ont fait prendre une place prépondérante au sein de la procédure pénale (2).

##### 1) L'équilibre initial entre les intérêts de la société, de la personne poursuivie et de la victime

L'intérêt à l'encontre de la victime a été établi par touches successives, à commencer par l'arrêt Laurent-Atthalin du 8 décembre 1906<sup>259</sup> qui a reconnu à la plainte avec constitution de partie civile le pouvoir de déclencher l'action publique. Robert Badinter alors Garde des Sceaux avait montré sa volonté de multiplier les actions à l'encontre des victimes, celles-ci ayant trouvé une consécration au sein de la loi du 8 juillet 1983<sup>260</sup> permettant un meilleur droit à réparation pour les victimes d'un accident de la circulation. La loi du 6 juillet 1990<sup>261</sup> est venue agir en complément de la précédente quant à la réparation des dommages subis par une personne victime d'une infraction pénale. La réelle consécration de la victime au sein de la procédure pénale a été réalisée par la loi du 15 juin 2000<sup>262</sup>, cette dernière tendant à ajouter des précisions à la fois sur la présomption d'innocence et les droits des victimes. Ce projet de loi était une initiative d'Élisabeth Guigou, Garde des Sceaux, qui jugeait que devait être recherché un équilibre entre le respect des droits de la personne poursuivie et les exigences de la répression, et ce tout au long de la procédure. Ainsi il était jugé que devait être « *pris en compte non seulement les droits de la société, au nom de laquelle la justice pénale est rendue*

---

259 Ch. crim. 8 décembre 1906, Placet dit Laurent-Atthalin.

260 Loi n° 83-608 renforçant la protection des victimes d'infraction, 8 juillet 1983, JORF n° 158 du 9 juillet 1983, p. 2122.

261 Loi n° 90-589 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions, 6 juillet 1990, JORF n° 159 du 11 juillet 1990, p. 8175.

262 Loi n° 2000-516 renforçant la protection de la présomption et les droits des victimes, 15 juin 2000, JORF n° 138 du 16 juin 2000 rectificatif paru au JORF n° 157 du 8 juillet 2000, p. 10323.

*mais également les droits des victimes* »<sup>263</sup>. La loi du 15 juin 2000 est donc venue ajouter un article préliminaire au Code de procédure pénale, consacrant ses principes fondamentaux que sont l'équité, le contradictoire et l'équilibre des droits des parties. Les victimes sont expressément mentionnées dans cet article qui dispose que « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute la procédure pénale* ». La loi du 15 juin 2000 est d'abord venue renforcer les garanties des personnes poursuivies tout au long de la procédure pénale, de la garde à vue à l'audience de jugement. En parallèle et dans un titre second elle a renforcé les droits de la victime. Un de ses apports considérables, d'un point de vue symbolique, a été de modifier l'article 304 du Code de procédure pénale et d'y insérer le fait que les jurés promettent de ne pas trahir les intérêts de la victime, alors que jusqu'à cette loi il était seulement fait mention de l'accusé et de la société. Par cette modification, elle instaure un équilibre entre les trois parties au procès. En sus, elle est venue apporter des modifications procédurales telles que l'information de la victime tout au long de la procédure, la simplification de la procédure de demande de dommages et intérêts, ainsi que l'élargissement des possibilités de se constituer partie civile. La réparation de la victime a également été renforcée, à la fois en réhabilitant des dispositions du droit de la presse au sein du code pénal afin de réprimer les atteintes portées à l'image de la victime, et en élargissant l'indemnisation des victimes du service public de la justice ainsi que celle des d'infractions contre les biens<sup>264</sup>. Cette loi a également eu vocation à consacrer l'existence des associations d'aide aux victimes. Ces dernières préexistaient à cette loi mais elle a eu vocation à les rattacher au ministère de la justice par la possibilité d'un conventionnement de la part des chefs de la cour d'appel. Ainsi, elles ont été reconnues d'utilité publique.

Il ressort des différentes dispositions de cette loi la volonté d'établir un équilibre entre les différentes parties à la procédure pénale. La victime s'est donc vue consacrer de nombreux droits qui n'ont cessé d'accroître, les lois faisant, bouleversant l'équilibre établi.

## 2) Un déséquilibre au profit de la victime

Rapidement un déséquilibre a été réalisé dans les garanties offertes aux différentes parties de la procédure pénale au profit de la victime, par conséquent au détriment de la personne poursuivie. En effet, la loi du 15 juin 2000 a été complétée par nouvelle une loi,

---

263 Assemblée Nationale, projet n° 1079 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, 16 septembre 1998, p. 4.

264 C. Lazerges, « Le renforcement des droits des victimes par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 », in *La problématique de la place de la victime dans le procès pénal*, Archives de politique criminelle, Éditions Pédone, 2002, p. 15-25.

moins de deux ans après<sup>265</sup>, pour réaliser des « *aménagements techniques* » justifiés par les « *situations d'insécurité juridique, le plus souvent par manque de clarification, pouvant nuire à l'efficacité du travail de l'enquêteur* »<sup>266</sup>. Ainsi, elle a apporté des modifications uniquement aux dispositions relatives au renforcement de la présomption d'innocence de la loi de 2000, et pas à celles relatives aux droits des victimes. Cette loi n'a pas eu vocation à poursuivre l'œuvre du législateur dans le sens de l'extension des garanties accordées à la personne poursuivie. En effet, à propos de la garde à vue elle est venue limiter les visites du procureur de la République au sein des locaux de garde à vue à une fois par an, contre une fois tous les trimestres auparavant. Concernant les conditions du placement en garde à vue, les mots « *des indices faisant présumer* » ont été remplacés par les mots « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* », ayant pour effet une extension du champ des possibles. En sus, au lieu de préciser que la personne poursuivie a le droit de ne pas répondre aux questions qui lui seront posées par l'enquêteur, la nouvelle loi dispose qu'il lui sera fait mention qu'elle peut faire des déclarations, répondre aux questions qui lui seront posées ou se taire. Les conditions du placement en détention provisoire sont également élargies. Quant aux dispositions relatives à la cour d'assises, la loi prévoit qu'il sera possible au procureur général de faire appel des arrêts d'acquittement. À travers ces différentes modifications, il est possible de constater un véritable recul sur les droits qui avaient été acquis par le législateur du 15 juin 2000 pour les personnes poursuivies. En septembre 2002, c'est dans le même état d'esprit que le Garde des Sceaux, Dominique Perben, est intervenu à l'occasion de la loi d'orientation et de programmation pour la justice<sup>267</sup>. Au sein de l'exposé des motifs du projet de loi, ce dernier expliquait que « *les victimes restent trop souvent en retrait des procédures judiciaires et leur prise en charge ne répond pas toujours aux exigences de solidarité qu'implique leur situation* »<sup>268</sup>. En sus, cette présentation ne faisait aucunement mention des garanties des personnes poursuivies, au contraire cette loi était brandie comme un nécessaire à la lutte contre la délinquance. Cette dernière avait vocation, selon le ministre de la Justice, à établir un programme pluriannuel afin de répondre « *aux retards et aux carences dont souffre l'institution judiciaire* ». La loi du 9 septembre 2002 a donc rajouté des dispositions relatives à l'aide aux victimes concernant les différents droits dont elles disposent tout au long de la procédure pénale. La victime n'a cessé de voir ses prérogatives s'accroître au détriment de la

---

265 Loi n° 2002-307 complétant la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, 4 mars 2002, JORF n° 54 du 5 mars 2002 p. 4118.

266 AN, rapport n° 3530 relatif à la proposition de la loi complétant la loi du 15 juin 2000, 11 janvier 2002, p. 3.

267 Loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice, 9 septembre 2002, JORF n° 211 du 10 septembre 2002 rectificatif paru au JORF n° 299 du 24 décembre 2002 p. 21500.

268 Sénat, projet de loi n° 362 d'orientation et de programmation pour la justice, 17 juillet 2002.

personne poursuivie. Ce fut le cas notamment avec la loi du 25 février 2008<sup>269</sup> qui a instauré la tenue du procès alors même que l'accusé ou le prévenu est déclaré irresponsable pénalement par la cour d'assises ou le tribunal. En sus, lorsque la déclaration d'irresponsabilité est prononcée par la chambre de l'instruction mais qu'elle maintient l'imputabilité de la commission des faits la victime peut demander le renvoi devant le tribunal pour statuer sur les dommages et intérêts. Dernièrement, ce sont les droits des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions qui se sont vus améliorés avec l'accès à un fonds de garantie spécifique<sup>270</sup>. Ce développement et cette adaptation s'inscrivent dans la suite logique de la politique pénale voulue par le législateur.

Cette construction, entre la relation de la société se présentant comme victime d'une insécurité omniprésente et le législateur, s'est traduit également par une plus forte répression du fait de la prise en considération de la notion de dangerosité.

## Section 2 : La dangerosité au centre de la sanction pénale

La France a aboli la peine de mort par la loi du 9 octobre 1981<sup>271</sup>, néanmoins il semble que le droit pénal ait pallié cela par la lourdeur des peines encourues. La peine d'emprisonnement est considérée comme l'alternative à la peine de mort en ce qu'une de ses fonctions est la neutralisation (I). Cette neutralisation tend à se poursuivre au-delà de la durée de la peine, par le développement des mesures de sûreté (II). Alors que la dangerosité chez le délinquant est source d'inquiétude au sein de la population, dont 55 % des individus seraient favorable au rétablissement de la peine de mort<sup>272</sup>, l'enfermement constitue aujourd'hui la seule solution dont le droit pénal français dispose dans une perspective de neutralisation.

### I- L'enfermement : peine de référence pour répondre au risque zéro ?

Une des fonctions de la prison est la neutralisation du délinquant. Ainsi, face au risque que peut faire encourir le délinquant à la société, la détention a pu apparaître comme la solution. Le législateur est venu créer des mécanismes permettant d'assurer la neutralisation du délinquant considéré comme dangereux en renforçant le système répressif (A). Quant aux courtes peines, un paradoxe demeure entre le développement des techniques d'individualisation de la peine et celui du parc pénitentiaire avec les maisons d'arrêt (B).

269 Loi n° 2008-174 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, 25 février 2008, JORF n° 0048 du 26 février 2008.

270 Loi n° 2020-833 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, 2 juillet 2020, JORF n° 163 du 3 juillet 2020.

271 Loi n° 81-908 portant abolition de la peine de mort, 9 octobre 1981, JORF n° 238 du 10 octobre 1981 p. 2759.

272 « Peine de mort : une majorité de Français favorable à son rétablissement », *Le Parisien*, 14 septembre 2020.

## A- Le durcissement de la sanction pénale

Au fil des réformes, le législateur est venu renforcer la sanction pénale pour certaines catégories de délinquants. Cette évolution fait écho à la théorie de Günther Jakobs, sur l'élasticité du concept de personne<sup>273</sup>. Selon lui, les citoyens perdent de leur qualité de personne lorsqu'ils adoptent un comportement non conforme à la loi. Il juge que ce comportement non conforme est durable, justifiant une sécurisation de la société. Par l'aggravation de la répression à l'encontre des récidivistes (1) et la croissance du dispositif des périodes de sûreté (2), le droit pénal français semble s'inscrire dans la pensée de Günther Jakobs.

### 1) L'aggravation de la répression à l'encontre des récidivistes

La première modification du régime de la récidive est survenue avec la loi du 12 décembre 2005<sup>274</sup>. Il apparaît important de s'intéresser au contexte de cette proposition de loi qui vient modifier un régime non contesté depuis 1992. L'exposé des motifs commence en les termes suivants : « *Le 7 juillet dernier, la commission des Lois rendait public un rapport d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales au moment même où l'opinion publique apprenait avec effroi les agissements perpétrés par plusieurs criminels sexuels récidivistes* »<sup>275</sup>. Néanmoins, il poursuit en se défendant de l'absence de lien avec cette actualité, affirmant que cette loi n'est pas dictée par l'urgence et la précipitation. Elle serait justifiée par le taux de 31 % de récidivistes et de 32 % de peines inexécutées, mettant en exergue les dysfonctionnements du système pénal. En sus, est avancé qu'aborder la question de la récidive consiste à s'engager dans « *la lutte contre l'insécurité en s'attaquant au noyau dur* ». L'objectif de cette loi est clair : sanctionner plus sévèrement les récidivistes et prévenir plus efficacement la récidive. En sus, les débats parlementaires sont venus mettre en avant la notion de dangerosité. Il a toutefois bien été précisé qu'il était question de la dangerosité pour la société et les victimes potentielles, et non pas de la dangerosité des détenus pour eux-mêmes conformément à l'évaluation à laquelle procède l'administration pénitentiaire<sup>276</sup>. Ainsi, au regard de la récidive, la loi du 12 décembre 2005 a assimilé les délits de traite des êtres humains et de proxénétisme, ainsi que tous les délits de violences volontaires aux personnes et

---

273 G. Jakobs, « Aux limitations de l'orientation du droit : le droit pénal de l'ennemi », *RSC*, 2009, p. 7.

274 Loi n° 2005-1549 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 12 décembre 2005, *JORF* n° 289 du 13 décembre 2005.

275 AN, proposition de loi n° 1961 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 1<sup>er</sup> décembre 2004, p. 1.

276 AN, rapport n° 1979 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de MM. Pascal Clément et Gérard Léonard (n° 1961) relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 8 décembre 2004, p. 11.

ceux commis avec la circonstance aggravante de violences. En sus, elle a créé une section permettant de pénaliser les cas de réitération d'infraction. Moins de deux ans après, Rachida Dati alors Garde des Sceaux, a soutenu un projet de loi qui a conduit à l'adoption d'une loi ayant vocation à renforcer la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs<sup>277</sup>. Dès l'exposé des motifs était évoquée la récidive qui concerne les infractions violentes constituant « *une atteinte intolérable à la sécurité des personnes et des biens qui doit être combattue aussi efficacement que possible, qu'elle soit le fait de majeurs ou de mineur* »<sup>278</sup>. Ainsi, cette loi a instauré des peines planchers, soit des peines minimales d'emprisonnement, de réclusion et de détention applicables dès la première récidive pour l'ensemble des crimes et pour les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement. La loi prévoyait des possibilités de déroger à ces minimums si les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ou ses garanties d'insertion ou de réinsertion le justifiaient. À son arrivée à la place Vendôme, Christiane Taubira a entendu « *rompre avec le « consensus sécuritaire » des années Sarkozy* », jugeant que « *la droite a fait croire à l'opinion publique qu'en enfermant de plus en plus, n'importe comment, et pour n'importe quoi on assurait sa sécurité.* »<sup>279</sup>. Dans cette optique, une conférence de consensus sur la prévention de la récidive a été organisée par le ministère de la justice de septembre 2012 à février 2013. Cette dernière a eu vocation à évaluer l'efficacité des réponses pénales. S'inspirant des recommandations formulées par cette conférence, la loi du 15 août 2014<sup>280</sup> a eu vocation à supprimer les mécanismes automatiques limitant les possibilités d'individualisation adoptés sous la présidence de Nicolas Sarkozy, créer la peine de contrainte pénale et procéder à des évaluations de la personne poursuivie et de son environnement pour déterminer la peine la mieux ajustée. En effet, la loi dite Taubira introduit la nécessité d'individualiser la peine. Toutefois, du point de vue de la récidive, cette loi ne peut toutefois pas être perçue comme un changement radical dans la philosophie de la sanction pénale en ce qu'elle n'est pas revenue sur les dispositions instaurées par la loi de 2005. En sus, elle a créé l'article 130-1 au sein du Code pénal relatif aux fonctions de la peine au sein duquel il est fait mention du respect des intérêts de la victime. Il est également possible de percevoir la réintroduction de la prévention dans le traitement de la récidive avec la multiplication des postes dans les services pénitentiaires

---

277 Loi n° 2007-1198 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, 10 août 2007, JORF n° 0185 du 11 août 2007.

278 Sénat, projet de loi n° 333 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, 22 février 2007.

279 J. Aridj, « Lutte contre la récidive : la méthode Taubira », *Le Point*, 17 septembre 2012.

280 Loi n° 2014-896 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, 15 août 2014, JORF n° 189 du 17 août 2014 rectificatif JORF n° 212 du 13 septembre 2014.



d'insertion et de probation. Cette filière est passée de 4000 à 6600 postes en neuf ans<sup>281</sup>. Malgré ces quelques évolutions, les dispositions relatives à la récidive n'ont pas été modifiées. Au regard de l'actualité, à savoir le meurtre perpétré par un homme sur sa femme alors qu'il avait été déjà condamné pour des faits de violences conjugales, il n'est pas exclu que le législateur intervienne pour réintroduire de la sévérité.

Le régime des peines applicables aux délinquants récidivistes s'inscrit dans la même logique que la création de la période de sûreté. Il s'agit d'une logique de durcissement de la sanction pénale ayant vocation à protéger la société de ses délinquants.

## 2) La période de sûreté

La période de sûreté a été créée par la loi du 22 novembre 1978<sup>282</sup> afin de rendre inapplicables les dispositions relatives à l'individualisation de la peine. Son champ a été étendu par les lois des 2 février 1981, 10 juin 1983, 9 septembre 1986 et 22 juillet 1992. La loi du 1<sup>er</sup> février 1994<sup>283</sup> est venue compléter la loi de 1992 qui avait intégré au sein du nouveau code pénal des dispositions réprimant le meurtre ou l'assassinat d'un mineur de quinze ans de la réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une période de sûreté automatique. Cette dernière pouvait être portée jusqu'à trente ans par la cour d'assises lorsque le crime avait été précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie. Le projet de loi était justifié par la nécessité de pouvoir prononcer une véritable peine perpétuelle « seule à même d'éviter une récidive dont le risque est particulièrement élevé en raison de la nature de leur crime et de leur personnalité »<sup>284</sup>. Ainsi, cette loi a instauré une peine incompressible pour ce type d'infractions. Le choix offert à la cour d'assises était donc soit une période de sûreté de trente ans, soit lorsqu'elle prononçait la réclusion criminelle à perpétuité, décider qu'aucune mesure d'individualisation ne pourrait être accordée au condamné. Le législateur a par la suite étendu le champ de l'application de la période de sûreté. Par la loi du 9 mars 2004<sup>285</sup>, elle a notamment été étendue aux faits d'enlèvement et de séquestration commis en bande organisée. Néanmoins, cette loi a inséré plusieurs dispositions favorables au condamné, portant sur l'individualisation de l'exécution de la peine. Dans son

---

281 J.-B. Jacquin, « La prévention de la récidive au coeur de la réforme pénale », *Le Monde*, 22 octobre 2019.

282 Loi n° 78-1097 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, 22 novembre 1978, JORF n° 0273 23 novembre 1978 p. 3926.

283 Loi n° 94-89 instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, 1<sup>er</sup> février 1994, JORF n° 0027 du 2 février 1994 p. 1803.

284 Sénat, projet de loi n° 77 relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, 3 novembre 1993, p. 5.

285 Loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, 9 mars 2004, JORF n° 0059 10 mars 2004 p. 4567.

ensemble cette dernière traduit une volonté répressive du législateur tout en essayant d'éviter pour partie la surpopulation carcérale et les sorties sèches causées par l'application des périodes de sûreté. Toutefois, le législateur a poursuivi l'extension de l'application de la période de sûreté et ce notamment en matière d'infractions terroristes. En effet, la loi du 23 janvier 2006<sup>286</sup> a souhaité aggraver la répression de l'association de malfaiteurs terroristes lorsque celle-ci a pour objet la préparation des crimes d'atteintes aux personnes, tels les atteintes volontaires à la vie comme les attentats par explosif sous la forme d'attentat suicide, ou les enlèvements et séquestrations et les détournements d'avions. Dans cette perspective d'aggravation des peines, elle a étendu l'application de l'article 132-23 du code pénal relatif à la période de sûreté à ces infractions. Il semblerait que l'application de la période de sûreté soit encore en expansion. En effet, à la suite de l'évènement du policier tué à Avignon le 5 mai dernier, Eric Dupond-Moretti a annoncé à l'antenne de France Inter l'application d'une période de sûreté de trente ans, comme pour les auteurs d'infractions terroristes, aux auteurs d'un crime à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique. Cette annonce fait suite aux accusations de laxisme judiciaire.

Cette extension croissante de peines visant à réprimer plus durement les délinquants et à les neutraliser pose question sur la fonction de réinsertion de la détention. Si cette fonction a un peu été développée, c'est surtout la volonté répressive qui prend le dessus. Cela pose d'autant plus question que l'enfermement continue à être développé également pour les courtes peines malgré un principe majoritaire d'aménagement *ab initio* ou en cours de peine.

## B- L'ambiguïté de la gestion des courtes peines

Aux fins de permettre une meilleure lisibilité du droit pénitentiaire, avait été adoptée la loi du 24 novembre 2009<sup>287</sup>, dite loi pénitentiaire. Un de ses objectifs était de mieux prévenir la récidive des personnes placées sous main de justice, et ce par le biais des aménagements de peine. Ces derniers ont connu une forte évolution (1) qui s'est toutefois accompagnée du développement du parc pénitentiaire (2), ce qui peut paraître paradoxal.

### 1) Le développement contrasté des aménagements de peine

La loi dite Perben II du 9 mars 2004 est une des premières lois considérées comme majeure pour le droit de l'exécution et de l'application des peines, tant dans ses principes généraux que par la consécration d'une juridiction spécifique à l'application des peines. En

---

286 Loi n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 23 janvier 2006, JORF n° 0020 du 24 janvier 2006.

287 Loi n° 2009-1436 pénitentiaire, 24 novembre 2009, JORF n° 0273 du 25 novembre 2009.

effet, elle est venue introduire un nouvel article 707 au sein du code de procédure pénale disposant que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* ». L'article poursuivait en précisant que « *les peines pouvaient être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire* ». En parallèle, de l'extension de la période de sûreté cette loi constitue un pilier majeur de l'individualisation de la peine. Le droit de l'exécution et de l'application a continué son expansion, à commencer par la loi pénitentiaire de 2009. Cette dernière a eu vocation à s'accorder avec les recommandations européennes en permettant que la personne détenue conserve l'intégralité de ses droits tout en intégrant des restrictions commandées par les impératifs de sécurité des personnes et des établissements pénitentiaires. Ainsi, le législateur a eu à cœur d'insérer des dispositions relatives aux aménagements dans un objectif de mieux prévenir la récidive. À ce titre, il a notamment inséré une disposition prévoyant qu'une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours en matière correctionnelle au regard de la gravité de l'infraction et de la personnalité de son auteur. En sus, elle est venue confirmer la loi de 2004, en ce qu'un aménagement *ab initio* était accessible aux condamnés primo-délinquant à une peine de deux ans d'emprisonnement ou aux condamnés récidivistes à une peine d'un an. Cette loi est également venue diminuer le quantum d'heures du travail d'intérêt général qui, de quarante à deux cent dix, est passé à vingt à deux cent dix. La loi dite Taubira de 2014 s'est inscrite dans le sillon du législateur de 2009. Elle a tout d'abord consacré le principe de l'individualisation des peines au sein du deuxième alinéa de l'article 132-1 du Code pénal qui dispose que « *toute peine prononcée par la juridiction doit être individualisée* ». Cette loi a fortement marqué l'exécution et l'application des peines par la suppression des peines planchers et surtout du fait de la création de la contrainte pénale. Cette dernière se voulait s'inscrire comme une peine de référence au même titre que la peine d'emprisonnement. La volonté du législateur était de promouvoir le milieu ouvert, la détention hors les murs. Cette loi a été suivie par le déploiement de 1100 postes dans la filière de l'insertion et de la probation. Un premier coup d'arrêt a été porté par les lois antiterroristes du 3 juin<sup>288</sup> et du 21 juillet 2016<sup>289</sup>. Ces dernières

---

288 Loi n° 2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 3 juin 2016, JORF n° 0129 du 4 juin 2016.

289 Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, 21 juillet 2016, JORF n° 0169 du 22 juillet 2016.

excluant l'accessibilité aux mesures de suspension, de fractionnement, la semi-liberté et le placement à l'extérieur aux auteurs de faits terroristes, hormis les infractions de provocation et apologie du terrorisme et leurs infractions annexes. Cela s'est poursuivi avec la loi du 23 mars 2019<sup>290</sup>, qui a diversifié le panel des peines et a fait baisser le seuil de la courte peine de deux ans à un an pour les récidivistes et primo-délinquants. Elle continue toutefois de préserver les possibilités d'aménagement de peine en rendant cela obligatoire pour les peines inférieures à six mois. La dernière modification à venir en la matière fait suite à l'annonce de l'occupant de la place Vendôme le 2 mars 2021. Ce dernier dévoilait parmi les grandes lignes de son projet de loi, qu'il souhaiterait intituler « Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire », la suppression du dispositif du crédit de réduction de peine. Il justifie cela par sa volonté de promouvoir un système de peine « *fondé sur les efforts que le détenu fournira pour sa réinsertion* »<sup>291</sup>. Cette annonce pose difficulté en ce qu'elle mettra à mal la mise en place des aménagements de peine car cette suppression rendra difficile la prévision de la date de fin de peine.

L'essor du principe de l'individualisation de la peine, par le biais des différents aménagements de peine, semble faire preuve d'une effectivité toute relative au regard du développement du parc pénitentiaire.

## 2) L'extension du parc pénitentiaire

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est de 103 % et de 119 % en maison d'arrêt ou en quartier maison d'arrêt<sup>292</sup>. Le nombre de détenus ne cesse d'augmenter, à savoir au 1<sup>er</sup> février 2021 la France en comptait 63 802 contre 64 405 au 1<sup>er</sup> mars 2021<sup>293</sup>. À ce titre, l'expression « surpopulation carcérale » est tout à fait justifiée car le nombre de places opérationnelles dans les 188 prisons françaises est de 60 775. Ce constat est intéressant à deux égards, en ce sens que ce taux a connu une forte baisse pendant le premier confinement et que malgré le développement des différentes formes d'aménagement de peine, le taux ne cesse d'accroître. En effet, durant le premier confinement du mois de mars au mois de mai 2021 dû à la pandémie mondiale, afin d'éviter la propagation de l'épidémie en détention, de nombreux détenus ont bénéficié d'un aménagement de peine. Cela illustre parfaitement la possibilité qui s'offre au législateur et aux magistrats de mettre en œuvre les différentes mesures

---

290 Loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, 23 mars 2019, JORF n° 0071 du 24 mars 2019.

291 J.-B. Jacquin, « Eric Dupond-Moretti veut bousculer l'exécution des peines de prison », *Le Monde*, 03 mars 2021.

292 Observatoire International des Prisons, 1<sup>er</sup> janvier 2021.

293 « Prisons : nouvelle hausse du nombre de détenus au 1<sup>er</sup> mars », *Le Figaro*, 30 mars 2021.

d'individualisation des peines. En sus, les maisons d'arrêt qui présentent le taux de surpopulation carcérale le plus élevé sont les établissements pénitentiaires qui se destinent à accueillir notamment les condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans. À ce titre, l'article 717 du Code de procédure pénale précise que les condamnés sont affectés en maison d'arrêt lorsqu'ils présentent les conditions tenant à la préparation de leur libération, et que leur situation familiale ou leur personnalité le justifie. Ainsi, une des spécificités de ce type d'établissement est qu'il a vocation à être orienté vers la réinsertion sociale et professionnelle de ses occupants. Au vu de l'encombrement des maisons d'arrêt, il semblerait que la pratique soit éloignée des principes. Cette réalité renvoie donc à une certaine inefficience des différentes mesures d'aménagement et à une volonté d'enfermer même pour des courtes peines.

Le législateur s'est approprié la notion de dangerosité tant dans le prononcé des peines qu'au stade post-sentenciel. Une fois la peine purgée le condamné est *a priori* libre, néanmoins le législateur est venu inscrire plusieurs mesures qui avaient initialement vocation à prévenir la récidive et qui finalement peuvent être qualifiées de peine après la peine.

## II- Le développement des mesures de sûreté : une peine après la peine

Les Sages, alors qu'ils étaient saisis *a priori* sur la conformité à la Constitution de la loi du 25 février 2008 instituant notamment la rétention de sûreté, ont affirmé que celle-ci « *n'est ni une peine, ni une sanction ayant le caractère d'une punition ; que la surveillance de sûreté ne l'est pas davantage* »<sup>294</sup>. La démonstration n'avait vocation à porter que sur ces deux mesures de sûreté en se fondant sur le fait qu'une telle décision était prononcée, non pas par la cour d'assises mais, par la juridiction régionale de la rétention de sûreté. Cette décision est venue confirmer celle de 2005 relative à la surveillance judiciaire<sup>295</sup>. Au sens strict, les mesures de sûreté ne sont donc pas considérées comme des peines ou des sanctions, néanmoins elles entraînent des restrictions de libertés motivées par la dangerosité et non par la culpabilité (A). En effet, ces mesures se fondent sur le risque social que représentent les individus à l'encontre desquels elles sont prononcées, dont le champ ne cesse de s'étendre (B).

### A- La dangerosité dissociée de la culpabilité

Les diverses mesures de sûreté ont toutes vocation à prévenir un risque de récidive. En ce sens, elles s'adressent à des individus présentant une dangerosité sociale considérée comme

---

294 Cons. const., 21 février 2008, n° 2008-562 DC, considérant 9.

295 Cons. const., 8 décembre 2005, n° 2005-627 DC.

importante (1). Face au développement des actes terroristes, le législateur a tenté d'adapter les dispositifs existants à une dangerosité considérée comme plus importante (2).

1) La place centrale de la dangerosité dans la mise en place des différentes mesures de sûreté

Les différentes mesures de suivi post-peine ont été instituées en vue de prévenir la récidive. Néanmoins, ces dernières ne visent jamais la totalité des personnes condamnées mais une part comprenant celles considérées comme présentant le plus de risques de récidiver. En ce sens, même si le suivi socio-judiciaire est considéré par le législateur comme une peine, car il est prononcé par une juridiction répressive, il s'inscrit dans cette logique. Les lois intervenues depuis celle du 17 juin 1998 instaurant le suivi socio-judiciaire<sup>296</sup>, ont d'abord visé les auteurs d'infractions sexuelles simples ou aggravées, les personnes physiques coupables d'un meurtre ou d'un assassinat aggravé d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie. Cette loi jugeait que ce dispositif avait vocation à surveiller l'auteur d'une telle infraction à sa sortie de détention. La loi du 12 décembre 2005, qui a étendu le champ d'application du suivi socio-judiciaire et qui a créé la surveillance judiciaire, était justifiée pour partie par le fait que la justice mésestimait « *la dangerosité sociale des condamnés incarcérés* »<sup>297</sup>. Ainsi, cette dernière a instauré la possibilité de placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire. Il était prévu que cette possibilité ne s'ouvrait « *qu'à l'encontre d'une personne majeure condamnée à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans et dont une expertise médicale a constaté la dangerosité* ». Ainsi, cette mesure devait apparaître « *indispensable pour prévenir la récidive* ». En sus, cette loi et celle du 5 mars 2007<sup>298</sup> sont venues étendre le champ d'application du suivi socio-judiciaire à de nouveaux auteurs d'infractions pénales, tels que les auteurs d'une atteinte volontaire aggravée à l'intégrité d'une personne. Le législateur a complété les dispositions relatives aux mesures de sûreté par la loi du 25 février 2008<sup>299</sup>, instaurant la rétention et la surveillance de sûreté. Celle-ci avait pour objectif premier la volonté « *d'assurer la prise en charge des personnes condamnées pour des crimes commis contre les mineurs, en particulier de nature sexuelle, et qui restent*

---

296 Loi n° 98-468 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, 17 juin 1998, JORF n° 139 du 18 juin 1998 rectificatif JORF n° 151 du 2 juillet 1998 p. 10078.

297 AN, proposition de loi n° 1961 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 1<sup>er</sup> décembre 2004, p. 1.

298 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JORF n°56 du 7 mars 2007 page 4297.

299 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, JORF n° 0048 du 26 février 2008.

*particulièrement dangereuses à leur libération* »<sup>300</sup>. Il apparaît donc, aux termes de ces différentes lois instituant des mesures de sûreté, que c'est le concept de dangerosité qui les légitime. En effet, ces mesures intervenant toutes postérieurement à la fin de la peine d'emprisonnement, elles ne se fondent plus sur la culpabilité de la personne au risque d'enfreindre le principe de *non bis in idem*, mais sur la notion de dangerosité. Ce serait cette dernière qui permettrait de restreindre une personne dans ses libertés, notamment en la surveillant et en lui imposant des soins, et ce avec pour ligne de mire la prévention de la récidive. Ainsi, comme a pu le dire Geneviève Giudicelli-Delage, « *la dangerosité s'autonomise* »<sup>301</sup> en ce qu'elle se détache de l'infraction pénale. Afin de pouvoir prononcer une mesure de sûreté il faut évaluer la dangerosité que représente la personne, néanmoins ce n'est pas chose facile. Il est une certitude toutefois que « *la dangerosité ne s'applique donc pas à l'acte lui-même mais bien à l'auteur* »<sup>302</sup>. En effet, le prononcé d'une mesure de sûreté tend à s'attacher à la personnalité, à l'inadaptation sociale. L'objectif est d'anticiper un risque de récidive en prenant en considération le passé, et donc en présumant un nouveau passage à l'acte.

Ces mesures, en tant qu'elles s'attachent uniquement à la dangerosité ou non d'une personne, sont une illustration de l'inacceptabilité d'un risque de passage à l'acte. Si l'injonction de soin et l'assistance à la réinsertion sociale peuvent être prononcées dans le cadre de certaines mesures, ces dernières présentent surtout un aspect de surveillance des individus. Le législateur, du fait de cette volonté d'anticiper un quelconque passage à l'acte, a essayé d'étendre le dispositif des mesures de sûreté à la spécificité des auteurs d'infractions terroristes.

## 2) L'insuffisance des dispositifs face à la dangerosité des terroristes selon le législateur

C'est par une proposition de loi en date du 10 mars 2020 que le législateur a souhaité instaurer des mesures de sûreté spécifiques aux auteurs d'infractions terroristes<sup>303</sup>. Après avoir dressé le constat des différentes mesures mises en place depuis la loi du 30 octobre 2017 visant à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, la proposition de loi

---

300 AN, projet de loi n° 442 relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, 28 novembre 2007, p. 1.

301 G. Giudicelli-Delage, « Droit pénal de la dangerosité – Droit pénal de l'ennemi », *RSC*, janvier/ mars 2010, p. 70.

302 G. Pariente, « Dangerosité », *Journal français de psychiatrie*, 2004, p. 18-20.

303 Assemblée nationale, proposition de loi n° 2754 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, 10 mars 2020.

fait état d'une lacune au sein de notre droit selon ses rédacteurs. Cette dernière affirme que le terrorisme fait planer une autre menace sur la sécurité des français. Elle relève qu'au 4 février 2020, 531 personnes détenues au sein des prisons françaises purgeaient une peine de prison pour des faits de terrorisme, et que 43 d'entre-elles devaient être libérées en 2020, une soixantaine en 2021, 46 en 2022. Ce qui constituerait une menace, c'est que ces personnes pourraient présenter, « à leur sortie de détention, de sérieux risques de réitération ou de passage à l'acte » alors même que « l'état de notre droit ne garantit pas qu'elles puissent l'être [suivies] de manière adaptée à leur dangerosité ». Lorsque est évoqué l'état de notre droit il s'agit de toutes les mesures de sûreté, ainsi que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance dont la durée ne peut excéder en tout état de cause douze mois. Concernant les mesures de sûreté, la proposition de loi affirmait qu'il était souvent difficile d'établir médicalement une dangerosité à leur encontre, que la rétention et la surveillance de sûreté leur étaient inapplicables car elles ne concernaient que certains auteurs de crimes sexuels ou violents, et qu'au regard du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, certaines mesures adoptées postérieurement ne trouvent pas à s'appliquer. De ce fait, le législateur souhaitait pallier ce qu'il considérait comme une lacune du système juridique français en créant un régime *ad hoc* de sûreté. À ce titre, il invoquait une réponse « à une inquiétude légitime des Français, aux attentes des personnes engagées pour leur sécurité et dans un esprit de responsabilité ». Dans cette perspective, la proposition de loi contenait la création d'une section intitulée « Mesures de sûreté applicables aux auteurs d'infractions terroristes ». Cette dernière inscrivait dans le code de procédure pénale qu'une personne condamnée à une peine privative de liberté d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour une ou plusieurs infractions terroristes, ou supérieure ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale, dont un réexamen de sa situation en fin de peine détermine qu'elle présente une dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive et par une adhésion persistante à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme pouvait voir être prononcé à son encontre une mesure de sûreté. Ce prononcé avait vocation à décider d'un placement sous surveillance électronique mobile. Le législateur avait prévu que sa durée soit limitée à cinq ans, voire dix ans lorsque les faits commis par le condamné constituent un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement. Cette proposition de loi n'a toutefois pas passé les fourches caudines du Conseil constitutionnel qui a rendu une décision de non conformité partielle le 7 août 2020<sup>304</sup>. Ce dernier a censuré trois

---

304 Cons. const., 7 août 2020, n° 2020-805 DC.



articles sur quatre venant ainsi porter un coup d'arrêt dans la politique d'antiterrorisme qui était lancée dans une course effrénée.

La limitation posée par les Sages de la rue de Montpensier en matière de lutte contre le terrorisme n'a toutefois pas empêché le développement des mesures de sûreté au sein du droit commun.

B- L'extension progressive des mesures de sûreté visant à prévenir un risque de passage à l'acte

Le développement des différentes mesures de sûreté s'est inscrit dans une volonté toujours plus grande d'éviter un risque de nouveau passage à l'acte. L'objectif initial qu'était la prévention de la récidive s'est atténué au fil des lois pour tendre vers la surveillance du condamné (1). Cette logique a abouti à la création de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté par la loi du 25 février 2008 (2).

#### 1) De la prévention de la récidive à la surveillance

La loi du 17 juin 1998<sup>305</sup> est la première loi intervenue en la matière, elle a instauré le suivi socio-judiciaire. Ce dispositif a été considéré comme une peine car il est prononcé par une juridiction répressive, néanmoins elle consiste en une injonction de soins ainsi qu'une surveillance. Cette loi limitait sa durée à dix ans au maximum en cas de condamnation pour un délit ou vingt ans en cas de condamnation pour un crime. En sus, en cas d'inobservation des obligations du suivi socio-judiciaire le condamné encourait une peine d'emprisonnement fixée au maximum à deux ans pour les délits et à cinq ans pour les crimes. Cette durée a été allongée par la loi du 9 mars 2004<sup>306</sup>. Cette dernière a prévu que la durée du suivi socio-judiciaire pouvait être portée à vingt-ans en matière délictuelle. Pour les crimes punis de trente ans elle est également de trente années, et pour les crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité la cour d'assises peut décider qu'il s'appliquera sans limitation de durée. Cette loi est également venue augmenter la peine d'emprisonnement en cas d'inobservation des obligations, la portant à trois ans pour les délits et sept ans pour les crimes. La loi de 2004 envisageait déjà une hypothèse où la surveillance était perpétuelle. Dans son contenu, le suivi socio-judiciaire comprend des mesures d'assistance visant à la réinsertion sociale de la personne condamnée, auxquelles il était possible d'adjoindre une

---

305 Loi n° 98-468 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, 17 juin 1998, JORF n° 139 du 18 juin 1998 rectificatif JORF n° 151 du 2 juillet 1998 p. 10078.

306 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n° 59 du 10 mars 2004.

injonction de soins. Cette mesure avait toutefois vocation à contrôler la personne en lui imposant de répondre aux convocations du juge de l'application des peines et du SPIP, de recevoir les visites de ce dernier et de lui communiquer tous les documents utiles permettant le contrôle de l'exécution des obligations, de ses changements d'emploi, de ses changements de résidence, etc. Le 12 décembre 2005 est intervenue la loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales qui a créé la surveillance judiciaire<sup>307</sup>. Cette dernière consiste, pour le juge de l'application des peines, à ordonner à titre de mesure de sûreté le placement sous surveillance judiciaire à compter de la libération du condamné, et pendant une durée qui ne peut excéder celle correspondant au crédit de réduction de peine ou aux réductions de peines supplémentaires. Cette mesure contient des obligations auxquelles la personne est soumise, elle fait également l'objet de mesures d'assistance et de contrôle. La surveillance judiciaire est encourue dans les mêmes conditions que la rétention de sûreté, en ce sens elle s'y apparente.

Ces deux mesures présentent la similitude d'être limitées dans le temps, néanmoins elles divergent sur leurs objectifs. Le suivi socio-judiciaire, aux termes de sa conception avait surtout vocation à prévenir la récidive. Quant à la surveillance judiciaire, comme l'indique son nom elle implique que la personne se sache surveillée et que cela impacte son comportement. Par cette création et les suivantes, le suivi post-peine des délinquants tend à s'éloigner de la lutte contre la récidive par la réinsertion sociale et le soin, et à se rapprocher de la neutralisation.

## 2) Rétention de sûreté et surveillance de sûreté : une surveillance perpétuelle ?

La rétention de sûreté et la surveillance de sûreté sont deux mesures de sûreté qui ont été ajoutées par la loi du 25 février 2008. La rétention de sûreté était destinée aux cas les plus graves pour lesquels les mesures déjà existantes ne suffisent pas à garantir la sécurité des personnes. À ce titre, l'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes ainsi que la surveillance judiciaire sont jugées insuffisantes selon le législateur pour « *des personnes particulièrement dangereuses dont le risque de récidive est extrêmement élevé, mais qui ne peuvent plus être retenues à la fin de la peine. Tel est spécialement le cas des pédophiles qui présentent des troubles graves de la personnalité et du comportement.* »<sup>308</sup>. Quant à la surveillance de sûreté, l'objectif poursuivi

---

307 Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, JORF n° 289 du 13 décembre 2005.

308 AN, projet de loi n° 442 relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, 28 novembre 2007, p. 4-5.

par le législateur était que les personnes susceptibles de relever d'une rétention de sûreté soient placées sous surveillance judiciaire au-delà de la limite prévue par la loi du 12 décembre 2005, soit la durée totale des réductions de peines accordées. L'idée était donc que la personne puisse être placée plus longtemps sous surveillance électronique mobile et/ ou soumise à une injonction de soins. Ces deux mesures avaient donc vocation à ne plus être limitées dans le temps. Ces deux mesures de sûreté ont été consacrées par le législateur instaurant la potentialité d'une surveillance perpétuelle du fait de l'absence de limite de durée. En effet, la loi précise qu'elles prennent fin à ces mesures si elles ne sont pas prolongées ou s'il y est mis fin. Cela signifie que la loi ne prévoit pas un délai butoir au-delà duquel les mesures prendraient fin. En sus, l'ajout de cette loi est le placement en centre socio-médico-judiciaire dans le cadre de la rétention de sûreté. De ce fait, la personne est placée de manière permanente dans un tel centre avec une prise en charge médicale, sociale et psychologique. Ces mesures instituées par la loi de 2008 n'ont plus vocation à prévenir la récidive par la réinsertion de l'individu mais à le maintenir sous une surveillance permanente, voire le neutraliser par son placement dans un centre. En affirmant que la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté ne sont ni une peine ni une sanction, le Conseil constitutionnel affirme que le fait de pouvoir surveiller une personne perpétuellement, voire de la placer dans un centre donc de l'enfermer, ne constitue pas une violation du principe *ne bis in idem* et ne voit pas s'appliquer les principes de nécessité et proportionnalité. Cette évolution interroge sur le tournant pris par le législateur qui semble omnibulé par la sécurité des Français, et ce au détriment des principes fondamentaux du droit.

Le développement croissant de mesures, permettant d'employer le terme de droit pénal de l'ennemi, s'est également illustré par un élargissement de ce qui peut être appelé le filet pénal. En effet, la volonté d'appréhender au maximum les auteurs d'infractions s'est illustré au sein des incriminations du code pénal, ainsi que de la procédure pénale.

## Chapitre 2 : L'élargissement du filet pénal

La théorie d'élargissement du filet pénal a été décrite par Cohen en 1979 comme « *une augmentation du nombre de personnes judiciairisées, notamment en raison de l'élargissement de la pénalisation d'actes auparavant non réprimés* »<sup>309</sup>. Au regard de cette définition il semble justifié d'employer ce concept pour traiter de l'évolution de l'appréhension de la

---

309 E. Louan, « Étiquetage et exécution des peines. L'importance de l'hypothèse des caractéristiques de statut », *Déviance et société*, 2019, p. 254.

sécurité par le législateur, eu égard le développement de la répression en matière de terrorisme (Section 1) ainsi que l'extension des règles procédurales de droit commun (Section 2).

### Section 1 : L'exemple topique du terrorisme

En 2019, 48 % des personnes de 14 ans et plus se déclaraient préoccupées par le terrorisme<sup>310</sup>. Néanmoins, au regard du dernier sondage Ifop réalisé pour le journal *L'Express* les 27 et 28 avril 2021 suite à l'attentat qui a coûté la vie à une policière à Rambouillet, 28 % des personnes interrogées estiment que la menace terroriste est très élevée en France contre 51 % des sondés à la suite de la décapitation de Samuel Paty en octobre 2020<sup>311</sup>. Malgré ces chiffres fluctuants, cet article révèle une grande facilité à se remettre des attentats pour les Français qui sont toutefois perpétuellement en demande d'une riposte plus musclée. Cette attente fait écho à « *l'empilement des lois antiterroristes* »<sup>312</sup> ne cessant de renforcer l'arsenal répressif et procédural en matière terroriste (I). Ce développement exponentiel a été analysé par Yuval Noah Harari illustrant l'efficacité des motivations terroristes sur notre société par la stratégie de la mouche, c'est-à-dire la métaphore de la mouche qui veut détruire un magasin de porcelaine. En effet, « *la mouche est bien incapable de déplacer ne serait-ce qu'une tasse. Alors, elle trouve un éléphant, pénètre dans son oreille, et bourdonne jusqu'à ce qu'enragé, fou de peur et de colère, ce dernier saccage la boutique* »<sup>313</sup>. La stratégie adoptée par le législateur français semble s'apparenter à la réaction de l'éléphant et la mouche au terrorisme, le magasin de porcelaine serait donc le droit français comprenant les droits fondamentaux garants de la liberté des individus (II).

I- L'existence d'un « mobile terroriste », fait justificatif à l'inflation législative en matière de terrorisme

Le principe en droit pénal est l'indifférence des mobiles, seule est exigée la démonstration du dol général et parfois d'un dol spécial pour caractériser une infraction. Il semblerait toutefois que le législateur, soucieux de répondre à cette nouvelle menace pour la sécurité, ait introduit un mobile terroriste au sein du droit pénal (A) et la procédure pénale (B).

---

310 Victimation et perceptions de la sécurité – Résultats de l'enquête Cadre de vie et sécurité en 2019, Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales, INHESJ, p. 108.

311 E. Girard, « Sondage exclusif. Les Français s'accoutument au terrorisme mais veulent muscler la riposte », *L'Express*, 30 avril 2021.

312 « L'empilement des lois antiterroristes en France depuis 1986 », *Le Point*, 12 septembre 2017.

313 Y. N. Harari, « La stratégie de la mouche : pourquoi le terrorisme est-il efficace ? », *Bibliobs*, 31 mars 2016.

## A- La multiplication des infractions terroristes

Cette introduction d'un « mobile terroriste » au sein des différentes incriminations est perceptible à deux niveaux : à la fois comme une circonstance aggravante d'infractions de droit commun (1), ainsi qu'au sein des infractions autonomes qui ont été créées (2).

### 1) Les infractions de droit commun aggravées par le « mobile terroriste »

Initialement, le législateur a voulu adapter le droit commun à la nouvelle menace à la sécurité intérieure qu'est le terrorisme. C'est d'abord la loi du 22 juillet 1992 qui a réformé le code pénal<sup>314</sup>, qui a aggravé les peines pour les crimes terroristes, considérant le terrorisme comme « *une des formes organisées les plus odieuses de la criminalité* »<sup>315</sup>. Pour ce faire, elle a créé l'article 421-1 au sein du Code pénal qui aggrave les peines pour certaines atteintes aux personnes et atteintes aux biens lorsqu'elles sont « *en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement à l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Ce lien permet de qualifier une infraction de terroriste. L'objectif poursuivi par le législateur était donc d'augmenter les quantums de peine lorsque l'infraction prend la qualification d'acte terroriste. Cette aggravation avait vocation à doubler la peine lorsque l'infraction est punie d'un emprisonnement de trois ans au plus, jusqu'à porter la peine à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle. En sus, alors que la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance avait créé l'infraction d'association de malfaiteurs, le législateur de 1996<sup>316</sup> est venu étendre cette notion au terrorisme. Ainsi, il a inséré au sein du code pénal l'article 421-2-1 qui dispose que « *constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents.* ». À ce titre, il ne s'agit pas réellement d'une infraction terroriste autonome car elle s'inspire fortement de celle prévue à l'article 450-1 du Code pénal pour le droit commun. Cette infraction marque un pas de plus du législateur dans la répression des actes terroristes en ce qu'il s'agit ici de réprimer une entente criminelle préalable au passage à l'acte, il s'agit d'une infraction obstacle. Cette création illustre la volonté du législateur de réprimer toujours plus

---

314 Loi n° 92-684 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, 22 juillet 1992, JORF n° 169 du 23 juillet 1992 rectificatif paru au JORF n° 298 du 23 décembre 1992.

315 Sénat, projet de loi n° 214 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, 22 décembre 1988.

316 Loi n° 96-647 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, 22 juillet 1996, JORF n° 170 du 23 juillet 1996 p. 11104.

tôt sur le chemin de l'*iter criminis*. En ce sens, cela pourrait s'apparenter au droit commun, néanmoins en matière de terrorisme le législateur a aggravé les peines selon le degré de participation à l'entente. Initialement, ce dernier réprimait de dix ans d'emprisonnement et 1 500 000 F d'amende l'association terroriste de malfaiteurs. La loi du 9 mars 2004<sup>317</sup> est venue distinguer la participation à cette association du fait de diriger ou d'organiser le groupement ou l'entente, réprimée quant à elle d'une peine de vingt ans de réclusion criminelle et de 500 000 euros d'amende. Cette peine encourue est ensuite passée de vingt ans à trente ans par la loi du 21 juillet 2016<sup>318</sup>. L'incrimination d'association de malfaiteurs terroristes a également connu une modification par la loi du 23 janvier 2006<sup>319</sup> qui est venue aggraver les peines en fonction de la préparation qu'avait pour objet le groupement ou l'entente, en portant la peine à vingt ans puis à trente ans par la loi du 21 janvier 2016.

La volonté du législateur de toujours mieux appréhender le phénomène du terrorisme a créé de nombreuses infractions spécifiques à la matière. L'objectif n'a plus été de réprimer l'acte en lui-même mais de pénaliser le plus en amont possible afin d'éviter un quelconque risque.

## 2) Les infractions terroristes autonomes

Le spectre de la répression du terrorisme s'est trouvé élargi par les multiples interventions du législateur qui n'a cessé de développer de nouvelles infractions en la matière. Le fil conducteur des multiples législations en matière de terrorisme est toujours le même : réprimer le plus tôt possible dans l'*iter criminis*. En ce sens, plusieurs infractions relatives au terrorisme ont été développées par le législateur mais bien en amont d'un quelconque passage à l'acte. Cela a débuté par la loi du 15 novembre 2001<sup>320</sup> qui a porté création de l'article 421-2-2 du Code pénal incriminant le financement d'une entreprise terroriste. L'élément matériel de cette infraction est très large car cela comprend le fait de réunir ou gérer des fonds, valeurs ou biens quelconques, mais également de donner des conseils à cette fin pour voir les fonds utilisés ou en sachant ce à quoi ils sont destinés, à savoir la commission d'un quelconque acte de terrorisme. Le législateur est à nouveau intervenu en 2012<sup>321</sup> en matière de lutte contre le

---

317 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n° 59 du 10 mars 2004.

318 Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, 21 juillet 2016, JORF n° 0169 du 22 juillet 2016.

319 Loi n° 2006-64, relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 23 janvier 2006, JORF n° 0020 du 24 janvier 2006.

320 Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne, 15 novembre 2001, JORF n° 266 du 16 novembre 2001.

321 Loi n° 2012-1432 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, 21 décembre 2012, JORF n° 0298 du 22 décembre 2012.

terrorisme, jugeant que le dispositif actuel n'était pas totalement adapté à l'évolution de la menace. Par cette loi, le législateur a réprimé au sein de l'article 421-2-4 du code pénal le recrutement pour le terrorisme ainsi que les actes de terrorisme commis à l'étranger par un Français ou une personne résidant habituellement sur le territoire français. Pas moins de deux ans plus tard, une réforme de l'arsenal répressif en matière de terrorisme a à nouveau été adoptée par le législateur<sup>322</sup>. Le constat fait par ce dernier est assez similaire à celui fait en 2012, à savoir que l'arsenal juridique français « *permet de lutter contre les actes de terrorisme de façon à la fois efficace et respectueuse des principes d'un État de droit, les événements récents ont mis en lumière quelques manques de notre législation qu'il importe de combler afin de mieux prévenir et mieux réprimer de tels actes.* »<sup>323</sup>. Par cette loi, l'objectif poursuivi était donc de toujours mieux prévenir le passage à l'acte terroriste. Les deux mesures importantes de cette loi, révélatrice de l'état d'esprit de la politique pénale en la matière, sont la création d'un délit visant à lutter contre la propagande terroriste ainsi que le délit d'entreprise terroriste individuelle. Ainsi, cette loi a transposé les délits de presse de la loi de 1881 au sein du code pénal à l'article 421-2-5. Ce dernier a fait l'objet d'une QPC, les requérants y voyaient notamment une atteinte à la liberté d'expression et de communication notamment. En effet, si les propos ne sont pas suivis d'effet il serait possible d'y voir la consécration d'un délit d'opinion. Par une décision du 18 mai 2018<sup>324</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé que cette infraction était conforme à la Constitution en ce que l'atteinte portée à la liberté d'expression et de communication est « *nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi* », à savoir la répression des actes terroristes qui sont d'une particulière gravité et susceptibles de porter atteinte à la vie et aux biens. Le second apport, la création de la notion d'entreprise individuelle terroriste, s'inscrit dans la même logique que l'association de terroristes malfaiteurs en désirant toujours plus anticiper le passage à l'acte, mais cette fois cette incrimination vise l'individu qui agit seul. Cette incrimination pénalise la personne qui envisage de commettre un acte de terrorisme. Néanmoins, cette préparation se faisant individuellement, il peut apparaître complexe de parvenir à prouver l'élément intentionnel sans aucun commencement d'exécution. Le législateur a tenté de créer un délit de consultation habituelle de sites terroristes ainsi qu'un délit de recel d'apologie du terrorisme, néanmoins le Conseil constitutionnel s'est opposé à

---

322 Loi n° 2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 13 novembre 2014, JORF n° 0263 du 14 novembre 2014.

323 AN, projet de loi n° 2110 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 juillet 2014.

324 Cons. const., 18 mai 2018, n°2018-706 QPC.

ces deux créations<sup>325</sup>. Ces deux décisions mettent un coup d'arrêt à la volonté, semblant sans limite, d'éviter au maximum le risque terroriste.

La volonté obsessionnelle de suivre l'évolution du terrorisme, du fait de sa gravité et du péril qu'il fait encourir à la société, ne s'est pas limitée au droit pénal de fond, mais a trouvé une résonance au sein de la procédure pénale que le législateur a également adaptée à cette forme de criminalité.

## B- Le développement des mesures d'investigation dérogatoires

Du fait d'un « mobile terroriste », la procédure pénale a également subi de nombreuses modifications. Dans le même sens que le droit pénal de fond, le législateur n'a cessé de vouloir adapter les mesures d'investigation de droit commun au contentieux du terrorisme (1), tout en développant des dispositifs spécifiques à la matière (2).

### 1) L'adaptation des mesures de droit commun au terrorisme

Dès la loi du 9 septembre 1986, le régime de la garde à vue et des perquisitions a été modifié lorsqu'il est question d'infractions terroristes. En effet, cette loi instaurait la possibilité d'une garde à vue de soixante-douze heures en matière de terrorisme, ainsi que la possibilité de faire les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction sans l'assentiment de la personne chez laquelle elles ont lieu. La durée de la garde à vue n'a cessé d'être prolongée. En effet, la loi du 9 septembre 2004 a autorisé une prolongation de vingt-quatre heures supplémentaires, amenant sa durée possible totale à quatre-vingt-seize heures. Cette dernière a également eu pour conséquence de permettre de procéder à des perquisitions, des visites domiciliaires et des saisies en dehors des heures légales. Cela signifie qu'en matière de terrorisme il est possible de procéder à une perquisition nocturne. La loi du 14 avril 2011<sup>326</sup> a une fois de plus modifié ce régime. Alors même que cette dernière faisait suite à la décision d'inconstitutionnalité du 30 juillet 2010<sup>327</sup> à propos de la garde à vue de droit commun, elle a poursuivi la logique d'une procédure pénale dérogatoire en matière de terrorisme. En effet, elle a reporté l'intervention de l'avocat pour une durée de quarante-huit heures du fait de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête ou de l'instruction, soit pour permettre le recueil ou la conservation des preuves, soit pour prévenir une atteinte aux personnes, voire même jusqu'à soixante-douze heures dans le cadre de certaines infractions. En sus, cette loi a étendu la durée de la garde à vue à cent quarante-

---

325 Cons. const., 15 décembre 2017, n° 2017-682 QPC ; Cons. const., 19 juin 2020, n° 2020-845 QPC.

326 Loi n° 2011-392 relative à la garde à vue, JORF n° 0089 du 15 avril 2011.

327 Cons. const., 30 juillet 2010, n° 2010-14/22 QPC.



quatre heures, en ouvrant la possibilité de la prolonger de vingt-quatre heures renouvelables une fois. La détention provisoire en matière terroriste a été dissociée de l'article 145-1 du code de procédure pénale, et a été consacrée au sein de l'art 706-24-3. Sa durée est de six mois contre quatre en droit commun, et elle peut être renouvelée dans une limite de deux ans. De ces diverses dispositions ne cessant d'étendre une procédure dérogatoire, ne sont exclues que les infractions relatives à l'apologie et à la provocation au terrorisme. Alors même que l'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que les mesures de contrainte dont la personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet « *doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité* ». Or la multiplication des infractions en matière de terrorisme dont la culpabilité tend à être tirée de l'élément matériel pose question d'une application respectueuse des principes procéduraux consacrés au sein de l'article susvisé, en ce que la poursuite des auteurs présumés d'infractions terroristes est facilitée tant par le droit pénal de fond que la procédure pénale.

En sus, des mesures de droit commun adaptées à la spécificité du terrorisme, le législateur a donné aux enquêteurs la possibilité de procéder à des actes d'enquête particulièrement intrusifs dans la vie privée afin d'appréhender au mieux cette nouvelle menace.

## 2) Le développement de procédés d'enquête spécifiques à la lutte contre le terrorisme

Le législateur a construit un droit procédural dérogatoire en matière de criminalité organisée, et donc de terrorisme, afin d'appréhender la spécificité de ce contentieux. En effet, l'article 706-73 du code de procédure pénale vise en son 11° les dispositions 421-1 à 421-6 du code pénal, soit les incriminations terroristes. Ainsi plusieurs moyens d'investigation sont mis à la portée des enquêteurs afin de toujours mieux appréhender ce type de délinquance qui s'adapte à l'évolution des technologies notamment. Parmi ces différentes techniques d'enquête initialement le législateur prévoyait initialement la surveillance, l'infiltration, l'accès à distance aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques, l'interception des correspondances, la sonorisation et la captation d'images, les écoutes téléphoniques, l'enquête sous pseudonyme et la géolocalisation. Ces mesures sont principalement le fait de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Certaines techniques existaient déjà en matière de trafic de stupéfiants et d'acte de terrorisme, mais cette loi a étendu ces dispositifs à l'ensemble de la criminalité

organisée. En sus, la loi du 3 juin 2016<sup>328</sup> a permis aux enquêteurs d'intercepter les données de connexion par le biais d'un IMSI catcher, ce dernier permettant de procéder à la captation de toutes les données et écoutes en temps réels. La loi de 2016 fait suite aux attentats qui ont touché la France en 2015, par conséquent le législateur a souhaité apporter une réponse plus forte et rendre plus efficace la procédure pénale en la matière. En effet, un des objectifs poursuivis par cette loi fut de donner de nouveaux moyens d'investigation aux acteurs de la procédure pénale et de renforcer ceux existants. La dernière modification en la matière a été apportée par le législateur du 23 mars 2019 qui est venu étendre certains de ces dispositifs au droit commun, tels que la géolocalisation et l'enquête sous pseudonyme. Ce dernier avait souhaité étendre également le recours à l'IMSI catcher au droit commun, néanmoins le Conseil constitutionnel s'y est opposé<sup>329</sup>. Le développement de ces différentes mesures d'investigation s'apparente à de fortes intrusions dans la vie privée motivées par « *un risque plausible de soupçonner d'avoir commis l'un des crimes ou délits entrant dans le champ d'application* » de l'article 706-73 du Code de procédure pénale notamment. Ces pratiques motivées par l'appréhension toujours plus tôt en amont de la commission d'un acte terroriste interrogent en ce qu'elles se fondent sur des incriminations définies en termes vagues quant à l'élément intentionnel.

En amont et en complément du développement d'un droit pénal dérogatoire en matière de terrorisme, le législateur a développé, par le biais du régime de l'état d'urgence, les pouvoirs administratifs en vue de prévenir la menace terroriste.

## II- L'instauration de la compétence administrative aux fins de prévention dans la lutte contre le terrorisme

Jusqu'aux attentats terroristes du 13 novembre 2015, la législation terroriste ne connaissait que des textes de répression. C'est dans un premier temps dans le cadre de l'état d'urgence que le législateur a donné une attribution aux autorités administratives aux fins de prévention des actes terroristes (A). Toutefois, ces mesures n'ont pas été limitées au cadre de l'état d'urgence en ce qu'elles ont été consacrées par le législateur à son issue (B).

### A- Des mesures justifiées par l'état d'urgence

Les mesures de contrôle administratif ont été considérées comme exceptionnelles en réponse au fort émoi provoqué par les attentats du 13 novembre 2015 (1). Celles-ci ont

---

328 Loi n° 3016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 3 juin 2016, JORF n° 129 du 4 juin 2016.

329 Cons. const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC.

perduré du fait des multiples prorogations de la loi portant état d'urgence, interrogeant sur ce caractère exceptionnel (2).

### 1) La réponse à une situation exceptionnelle

L'état d'urgence a été institué par la loi du 3 avril 1955<sup>330</sup>. Celle-ci prévoit en son premier article que « *l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, de l'Algérie ou des départements d'outre-mer, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Cette loi établissait que l'état d'urgence ne pouvait être institué que par la loi, et sa durée ne pouvait être prolongée qu'une seule fois. La conséquence de l'instauration de l'état d'urgence est de donner pouvoir au préfet, dont le département est touché par une telle mesure, de prendre des décisions administratives visant à poser des interdictions ou des limitations. Son instauration en 1955 faisait suite à l'insurrection pour l'indépendance de l'Algérie. En matière de lutte contre le terrorisme, l'état d'urgence a été décrété par la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955<sup>331</sup>. Cette loi fait suite aux attentats dont la France a été la cible le 13 novembre 2015, alors même que l'état d'urgence avait été déclaré par un décret le 14 novembre à zéro heure<sup>332</sup>. Sa déclaration fut justifiée par le législateur par « *la gravité des attentats, leur caractère simultané et la permanence de la menace établie par les indications des services de renseignement ainsi que le contexte international* »<sup>333</sup>. Pour ces motifs, à la suite des douze jours entre l'annonce de l'état d'urgence par le chef de l'État et sa consécration législative, le législateur par l'article 1<sup>er</sup> de la loi a fixé sa durée à trois mois à compter du 26 novembre 2015. En sus de proroger l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955, le législateur de 2015 a estimé « *nécessaire d'adapter et de moderniser certaines des dispositions de la loi de 1955, d'une part pour s'assurer de leur totale efficacité dans la lutte contre des menaces nouvelles et, d'autre part, afin de garantir que les mesures mises en œuvre sous l'empire de ce régime juridique puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif* »<sup>334</sup>. En ce sens, le motif « *des raisons sérieuses de penser que son comportement*

---

330 Loi n° 55-385 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, 3 avril 1955, JORF n° 0085 du 7 avril 1955 p. 3479.

331 Loi n° 2015-1501 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 20 novembre 2015, JORF n° 270 du 21 novembre 2015.

332 Décret n° 2015-1475 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, JORF n° 0264 du 14 novembre 2015.

333 AN, projet de loi n° 3225 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 18 novembre 2015, p. 3.

334 AN, projet de loi n° 3225 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 18 novembre 2015, p. 3.

*constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » a permis au législateur de 2015 d'élargir le régime de l'assignation à résidence, d'autoriser des perquisitions pouvant être effectuées en tout lieu et de jour comme de nuit, de dissoudre pour le conseil des ministres des associations ou des groupements de fait, étant précisé que cette dernière mesure était destinée à perdurer au-delà de la fin de l'état d'urgence. En dehors de ce motif, la loi de 2015 a permis aux autorités administratives d'ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement par leur propriétaire, ainsi qu'à prendre toutes les mesures pour bloquer des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou incitant à des actes terroristes.

L'état d'urgence prononcé par la loi du 20 novembre 2015 fut le premier d'une longue série, tous justifiés par la menace terroriste.

## 2) La pérennisation au fil des prorogations

L'état d'urgence prononcé le 20 novembre 2015, alors qu'il était annoncé pour trois mois, n'a cessé d'être prorogé par le législateur. La première prorogation est intervenue avec la loi du 19 février 2016 et ce pour trois mois à compter du 26 février 2016<sup>335</sup>. Le projet de loi affirme que cette prorogation est justifiée par « *cette menace terroriste caractérisant le péril imminent, qui a justifié la déclaration initiale et la prorogation de l'état d'urgence, demeure à un niveau très alarmant ainsi que le démontre l'actualité nationale et internationale* »<sup>336</sup>. En ce sens, le projet de loi fait état des attentats déjoués sur le territoire national, d'un attentat à Bamako, à Istanbul, à Jakarta, à Ouagadougou. En sus, il fait état de 600 Français présents en zone irako-syrienne susceptibles de revenir sur le territoire début 2016. Selon le législateur, l'imminence du péril tient au « *caractère diffus de la menace et les circonstances soudaines et très violentes du passage à l'acte* ». Alors que l'état d'urgence devait prendre fin, le législateur est à nouveau intervenu le 20 mai 2016 pour le proroger pour deux mois à compter du 26 mai<sup>337</sup>. N'intervenant pas à la suite d'un attentat et donc n'étant pas justifié par un événement présentant le caractère de calamité publique, le législateur a dû rapporter la preuve du péril imminent. Néanmoins, le projet de loi de prorogation de l'état d'urgence ne fait nullement mention d'un tel péril mais dresse le bilan de l'efficacité des mesures autorisées par le cadre de l'état d'urgence telles que les perquisitions et les assignations à résidence. De ce fait, le projet de loi est motivé par le « *réel effet déstabilisateur [des mesures] sur les*

---

335 Loi n° 2016-162 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 relative à l'état d'urgence, JORF n° 43 du 20 février 2016.

336 Sénat, projet de loi n° 356 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 3 février 2016, p. 5.

337 Loi n° 2016-629 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 20 mai 2016, JORF n° 0117 du 21 mai 2016.

*individus ou les groupes impliqués dans le soutien ou en relation avec les réseaux terroristes* »<sup>338</sup>. Par la loi du 21 juillet 2016<sup>339</sup>, alors que l'état d'urgence devait à nouveau prendre fin, le législateur est venu le proroger pour une énième fois. Cette dernière proroge sa durée de six mois à compter de son entrée en vigueur. Cette prorogation fait suite à l'attentat perpétré à Nice le 14 juillet, qui aux termes du projet de loi « *illustre la permanence d'une menace à un niveau le plus élevé, qui nécessite de pouvoir disposer des mesures administratives renforcées en vue de lutter contre le terrorisme sur le territoire national* »<sup>340</sup>. Six mois plus tard, la France connaît une cinquième prorogation de l'état d'urgence par la loi du 19 décembre 2016<sup>341</sup> et ce jusqu'au 15 juillet 2017. La motivation de la prorogation est de plus en plus vague et tend à de moins en moins établir le péril imminent ou à justifier d'un événement présentant le caractère de calamité publique. Cette prorogation fut justifiée par la législateur par la menace terroriste « *qui a partiellement évolué pendant la période récente, [mais qui] persiste à un niveau très élevé* »<sup>342</sup>. Les mesures permises dans le cadre de l'état d'urgence sont jugées indispensables pour faire face à cette menace. Le législateur caractérise de péril imminent le possible retour sur le sol français de combattants de Daesh, les effets de la propagande réalisée sur internet ainsi que les 17 projets déjoués depuis le début de l'année. Le 11 juillet 2017 l'état d'urgence est prorogé pour la sixième fois, et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2017<sup>343</sup>. Cette dernière prorogation présente plusieurs justifications : le menace terroriste qui ne faiblit pas, l'utilité des outils de l'état d'urgence pour déjouer des attentats, l'absence de telles dispositions dans le droit commun demeurant encore nécessaire dans la lutte contre le terrorisme, la préparation à un retour au droit commun<sup>344</sup>.

C'est la loi du 30 octobre 2017 qui a mis définitivement fin à l'état d'urgence<sup>345</sup>. Alors que ce dernier est un régime à caractère temporaire, il a duré presque deux ans du fait de circonstances exceptionnelles. Néanmoins, la justification de la prorogation de ce régime

---

338 Sénat, projet de loi n° 574 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 4 mai 2016, p. 4.

339 Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, 21 juillet 2016, JORF n° 0169 du 22 juillet 2016.

340 AN, projet de loi n° 3968 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 19 juillet 2016, p. 4.

341 Loi n° 2016-1767 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 19 décembre 2016, JORF n° 295 du 20 décembre 2016.

342 AN, projet de loi n° 4295 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 10 décembre 2016), p. 3.

343 Loi n° 2017-1154 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 11 juillet 2017, JORF n° 0162 du 12 juillet 2017.

344 Sénat, projet de loi n° 585 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 22 juin 2017.

345 Loi n° 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 30 octobre 2017, JORF n° 0255 du 31 octobre 2017.

semble au fil des lois de plus en plus éloignée de la caractérisation d'un péril imminent. En effet, à travers ces dernières le législateur semble vouloir proroger l'utilisation des mesures administratives dérogatoires.

#### B- La consécration des mesures en dehors de l'état d'urgence

La fin de l'état d'urgence a été marquée par la loi du 30 octobre 2017, dite loi SILT. Néanmoins, la prévention des actes terroristes par les contrôles administratifs a été intégrée en son sein (1). Alors qu'elle présentait également un caractère temporaire, le législateur tend à pérenniser son usage (2).

##### 1) La perpétuation des mesures de lutte contre le terrorisme en dehors de l'état d'urgence

La loi du 30 octobre 2017 a certes mis fin à l'état d'urgence, néanmoins elle n'a pas mis un terme à l'usage des différents outils de contrôle administratif développés au fil des lois prorogeant l'état d'urgence depuis 2015. Elle met fin à l'état d'urgence du fait à la fois de son caractère temporaire, ainsi que du fait de la nécessité de circonstances exceptionnelles résultant d'un péril imminent. Néanmoins, elle constate que « *le péril prend un caractère durable, en particulier avec le développement des nouvelles formes de terrorisme* » justifiant la nécessité « *pour tenir compte de cette appréciation de la menace, de doter l'État de nouveaux instruments permanents de prévention et de lutte contre le terrorisme, en réservant les outils de l'état d'urgence à une situation exceptionnelle* »<sup>346</sup>. Par les termes « nouveaux instruments permanents », la loi a repris le principe des contrôles administratifs développés au sein des régime d'état d'urgence. En effet, ces différentes mesures insérées au sein du code de la sécurité intérieure visent à prévenir le passage à l'acte terroriste et donc réalisées par l'autorité administrative. Les mesures instaurées durant l'état d'urgence sont reprises au sein d'un chapitre intitulé « *Visites et saisies* ». Il est également possible de voir au sein des MICAS un rapprochement avec l'assignation à résidence que l'autorité administrative pouvait prononcer durant le régime de l'état d'urgence. Les MICAS visent à permettre à l'autorité administrative de mettre en place des contrôles à l'égard de toute personne à l'encontre de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité et qui entre en relation habituelle avec des personnes ou organisations aux visées terroristes ou qui soutiennent ou adhèrent à des thèses incitant au terrorisme. C'est donc un peu moins contraignant que l'assignation à résidence, mais ça

---

<sup>346</sup> Sénat, projet de loi n° 587 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 22 juin 2017, p. 5.

permet toutefois d'effectuer un contrôle sur les individus, notamment avec le possible ajout de l'obligation de pointage quotidien. Le législateur est allé au-delà de ces mesures en créant la possibilité pour le représentant de l'État dans le département ou pour le préfet de police à Paris d'instaurer des périmètres de protection. Ceux-ci doivent être justifiés par la nécessité « *d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un évènement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* ». En sus, le législateur a prévu qu'au sein de ces périmètres de protection il pourrait être procédé à des vérifications, des palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages. La loi de 2017 a également instauré la possibilité, pour l'autorité administrative, de prononcer la fermeture des lieux de culte « *dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ». Ces quatre mesures sont les principales de la loi, néanmoins elle en contient d'autres telles que les contrôles d'identité en zone frontalière, le registre des noms des passagers ou encore les opérations de surveillance des communications hertziennes.

Alors que les mesures instaurées par la loi de 2017 devaient expirer le 31 décembre 2020, le législateur est intervenu en amont par la loi du 24 décembre 2020 afin de les proroger pour une durée d'un an<sup>347</sup>.

## 2) Une évolution tendant à leur inscription définitive au sein de la législation

Par les lois de 2017 et 2020, le législateur tend à donner l'impression d'une volonté de pérenniser les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Les mesures introduites par la loi SILT ne peuvent être considérées comme constituant le droit commun, autant pénal d'administratif<sup>348</sup>. En effet, elles ne visent que la prévention du terrorisme, donc des circonstances exceptionnelles. Nonobstant, le fait que ces lois s'attachent à réaliser des contrôles motivés par des circonstances exceptionnelles, leur pérennisation, fondée sur un péril aux contours flous, peut être considérée comme inquiétante au regard de leur caractère intrusif. Le ministre de l'intérieur, lors de la discussion de la loi de 2017 devant l'Assemblée nationale faisait le constat que la situation n'est plus la même qu'à l'époque du Bataclan « *parce que la menace n'est plus la même* » mais qu' « *il ne faut pas non plus désarmer face*

---

347 Loi n° 2020-1671 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, 24 décembre 2020, JORF n° 312 du 26 décembre 2020.

348 M. Touiller, « La marche du contrôle : ou l'intégration de l'état d'urgence dans un droit hors du commun par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *Lexbase*, Hebdo édition privée n° 719 du 16 novembre 2017 : Etat d'urgence.

à la menace »<sup>349</sup>. Ainsi, cette pérennisation est justifiée par l'impossibilité de ne pas agir, du moins de ne plus le faire comme c'était le cas pendant près de deux ans à la suite des attentats. L'occupant de la place Beauvau ne tend pas à expliquer en quoi ces mesures restrictives de liberté sont nécessaires mais seulement qu'il n'est pas possible de se permettre de s'en passer afin de protéger la population de la menace terroriste. En ce sens, il défend la rationalité de perpétuer ces mesures lorsqu'il dit, par exemple « *ne pas prendre les mesures de protection de nos grands événements sportifs et culturels : qui peut vraiment défendre ce choix ?* », ou encore « *Se priver de l'opportunité de surveiller un individu dont tout laisse à penser qu'il est sur le point de passer à l'acte : qui peut vraiment le vouloir ? Supprimer toute faculté pour nos services de visiter un domicile lorsque les renseignements donnent à croire qu'il pourrait être un lieu de fabrication de TATP : qui pourrait dire « je l'assume » ?* ». Ces propos mettent en lumière le choix du législateur de prendre le moins de risques possible au détriment des droits et libertés fondamentaux. En effet, lorsqu'il évoque « *un individu dont tout laisse à penser* » ou encore « *lorsque les renseignements donnent à croire qu'il pourrait être le lieu de fabrication* », l'emploi d'autant d'incertitudes peut être considéré comme inquiétant eu égard les restrictions de libertés que peuvent entraîner le prononcé de telles mesures, au premier rang desquelles se situe, en la matière, la liberté d'aller et venir. Mais en touchant à cette dernière c'est l'ensemble des libertés qui peuvent être atteintes. François Sureau a exprimé cela lors de sa plaidoirie devant le Conseil constitutionnel le 30 mai 2017, « *la liberté est indivisible. Elle s'étend des formes les plus banales aux formes les plus exceptionnelles, et ce ne sont pas nécessairement les plus héroïques qui sont les plus utiles, ou plus exactement il est impossible de les distinguer entre elles. En atteindre une, c'est ruiner les autres.* »<sup>350</sup>. Malgré ce, au vu du dernier projet de loi en date du 28 avril 2021<sup>351</sup>, il semblerait que le législateur persiste dans la prévention des actes terroristes. Ce dernier vise à pérenniser et à compléter les instruments de prévention d'actes terroristes dont l'autorité administrative a été dotée, du fait de leur « *grande utilité opérationnelle [...] et leur caractère complémentaire par rapport à l'intervention judiciaire* ».

Le développement du droit pénal et d'une procédure pénale dérogatoire en matière de criminalité organisée, et plus particulièrement en matière de terrorisme, illustre parfaitement l'idée de la conception de l'élargissement du filet pénal. En terme procédural, cet élargissement a également touché l'action publique. Ces deux évolutions s'inscrivent dans une

---

349 AN, 1ère séance lundi 25 septembre 2017.

350 F. Sureau, *Pour la liberté – Répondre au terrorisme sans perdre raison*, Tallandier, coll. Essais, p. 60.

351 Assemblée nationale, projet de loi n° 4104 relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (procédure accélérée), 28 avril 2021.



même perspective, qui est celle qui encadre cette étude, toujours mieux répondre à la délinquance mais surtout à ses conséquences au sein de la population.

## Section 2 : L'élargissement de l'action publique

L'action publique, qui est l'action en justice portée devant une juridiction répressive pour l'application des peines à un auteur d'infractions, est mise en mouvement notamment par le ministre public. En ce sens, le principe du droit français est celui de l'opportunité des poursuites, principe opposé à la légalité des poursuites. Alors que ce dernier commanderait de poursuivre dès lors que les conditions posées par la loi sont réunies, le principe de l'opportunité des poursuites consiste pour le procureur de la République à apprécier la nécessité ou non de poursuivre au regard de « *de la gravité de l'infraction, de la personnalité de l'auteur, et du trouble causé à l'ordre public* »<sup>352</sup>. Entre la décision de poursuivre et celle de classer sans suite, le ministère public s'est vu reconnaître la possibilité de recourir à des alternatives aux poursuites (I). En sus, l'élargissement de la possibilité de mettre en mouvement l'action publique a également consisté en une extension des délais de prescription permettant d'appréhender un plus large spectre d'auteurs d'infractions, et donc la possibilité de poursuivre (II).

### I- Le développement des alternatives aux poursuites

Alors même que l'ONDRP a été dissout en 2020, le Premier ministre annonçait la création d'un observatoire de la réponse pénale le 10 mai 2021, soit cinq jours après la mort d'un policier à Avignon<sup>353</sup>. Cet observatoire aurait vocation à s'intéresser plus particulièrement à la réponse pénale apportée aux infractions commises contre les forces de sécurité intérieure. En effet, cette annonce fait suite, notamment, aux accusations envers la justice formulées par le syndicat Alliance selon lequel « *la justice est clémente face aux agresseurs des forces de l'ordre* ». Cette demande de transparence sur la réponse pénale peut être mise en lien avec le développement des alternatives aux poursuites, en ce qu'elles ont permis de pallier l'absence de réponse pénale adaptée à la petite et la moyenne délinquance (A). Néanmoins, ces créations et leur multiplication peut interroger en ce que cela pourrait s'apparenter à une systématisation de la réponse pénale (B).

---

352 J.-B. Perrier, « Étude : l'opportunité des poursuites », *Lexbase*, 10 février 2020.

353 J. Delage, « L'observatoire de la réponse pénale, sitôt dit sitôt fait ? », *Libération*, 19 mai 2021.

## A- Une réponse initiale au développement de la petite et moyenne délinquance

« Une situation de cette sorte est perverse, nuisible et dangereuse. La possibilité de passer à travers les mailles du filet de la répression ne peut qu'encourager les auteurs d'infractions à persévérer dans la voie délictueuse, les personnes et les biens de nos concitoyens ne sont plus suffisamment protégés, le sentiment d'insécurité se développe en se nourrissant d'exemples concrets, les services de police et de gendarmerie, constatant que leur action n'est pas vraiment relayée par celle de la justice risquent de se démobiliser, enfin un terreau favorable est fourni à des idéologies malsaines. »<sup>354</sup>. C'est en ces termes que s'était exprimé le procureur général de la Cour d'appel de Colmar, M. Olivier Dropet, lors de l'audience de rentrée de janvier 1998. Ces paroles mettent en lumière les circonstances qui ont motivé à adapter le principe de l'opportunité des poursuites à la petite et moyenne délinquance (1) afin d'instaurer une nouvelle gradation dans la réponse pénale (2).

### 1) Le constat de l'inadaptation du principe de l'opportunité des poursuites à ce type de délinquance

La loi du 23 juin 1999 visant à renforcer l'efficacité de la procédure pénale<sup>355</sup> est venue développer les alternatives aux poursuites. Le projet de loi a fait suite à un rapport d'information sur le classement sans suite faisant état d'un « *pourcentage élevé de classements pour raison d'opportunité (entre 25 et 40%) et les disparités de taux observées selon les juridictions, ainsi que le sentiment d'une partie croissante de la population de l'absence de réponse judiciaire au traitement de la délinquance* »<sup>356</sup>. En sus, ce dernier explique que le fort taux de classement sans suite résulte d'une nécessité de « *gérer des stocks de flux* », et de n'avoir pas d'autres moyens pour ce faire. Le second motif à ce développement des classements sans suite évoqué au sein du rapport d'information de 1998 est le « *manque de volonté provoqué par le découragement et la lassitude des services concernés par le traitement de la délinquance [...] ce phénomène qui disqualifie certains vols et autres atteintes aux biens voire aux personnes en de simples « incivilités »* ». L'objectif clairement affiché par ce rapport fût d'élaborer des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du traitement de la délinquance et de réduire le taux de classement sans suite. Le projet de loi relatif aux alternatives aux poursuites, et renforçant l'efficacité de la

---

354 Sénat, rapport d'information n° 513 au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le classement sans suite, Hubert Haenel, 18 juin 1998.

355 Loi n° 99-515 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 23 juin 1999, JORF n° 244 du 20 octobre 1999 p. 15647.

356 Sénat, rapport d'information n° 513 au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le classement sans suite, Hubert Haenel, 18 juin 1998.

procédure pénale donnant lieu à la loi de juin 1999<sup>357</sup> s'inscrit dans la même logique. En effet ce dernier constate que l'opportunité des poursuites offertes au ministère public, qui consiste seulement dans le choix soit de « *poursuivre la personne devant une juridiction répressive, soit classer sans suite la procédure* », n'est pas satisfaisante. Il est relevé par le rapporteur au Sénat que ce choix trop restreint a pour conséquence un fort taux de classement sans suite pour les infractions considérées de petite délinquance<sup>358</sup>. Ce classement sans suite consisterait en un classement de simple opportunité qui est une possibilité offerte au magistrat, néanmoins contestée du fait de la part de subjectivité pouvant conduire à une telle décision. Ainsi, dès la multiplication des alternatives aux poursuites en 1999, l'objectif a été d'apporter une réponse pénale à une délinquance de masse, tout en consistant en des procédures rapides afin de ne pas encombrer les tribunaux.

La loi du 23 juin 1999 a donc instauré plusieurs alternatives aux poursuites, qui ont été développées par les législations suivantes, conduisant à l'établissement d'une gradation de la réponse pénale.

## 2) L'instauration d'une nouvelle gradation dans la réponse pénale

La création des alternatives aux poursuites vient opérer « *un traitement différencié des faits délinquants par le biais de mesures plus appropriées* »<sup>359</sup>, selon la gravité de l'infraction le procureur décidera donc de l'orientation des poursuites. Les alternatives aux poursuites se situent en ce sens à mi-chemin entre le classement sans suite et les poursuites, en ce qu'elle consiste en une sanction mais sans mettre en mouvement l'action publique. En effet, la mise en œuvre d'une telle sanction n'a vocation qu'à suspendre l'action publique mais pas à l'éteindre. Il s'agit toutefois d'une sanction en ce que le prononcé d'une telle mesure a vocation à assurer « *la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits* »<sup>360</sup>. Afin de parvenir à cet objectif, le législateur a instauré plusieurs mesures d'alternatives aux poursuites selon la gravité de l'infraction. En effet, ce dernier relève que les hypothèses pouvant permettre le prononcé d'une telle mesure peuvent être variées et relever de niveaux de gravité différents, tout en ne présentant pas la nécessité de saisir une juridiction répressive. En ce

---

357 Sénat, projet de loi n° 434 relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 14 mai 1998.

358 Sénat, rapport n° 486 alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef, 10 juin 1998.

359 L. Aubert, « L'activité des délégués du procureur en France : de l'intention à la réalité des pratiques », *Déviances et Société*, 2008, p. 474.

360 C. pr. pén., art. 41-1.

sens, il visait au sein de l'article 41-1 du code de procédure pénale les mesures de rappel à la loi, d'orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, de régularisation au regard de la loi ou des règlements, et de réparation. En sus de ces mesures, le législateur de 1999 a jugé pertinent d'ajouter au sein de l'article 41-2 du même corpus de texte une mesure de compensation pénale. Dans l'esprit de ce dernier, cette alternative aux poursuites avait vocation à apporter une réponse plus rigoureuse à certaines formes de délinquance tout en ne saisissant pas une juridiction répressive. Elle était donc pensée pour réprimer les actes qualifiés de « *délinquance urbaine* », selon les termes du projet de loi, tels que « *les violences, les menaces, les vols simples, les dégradations ou le port d'arme prohibé* », tous punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans. La distinction qui s'opère avec les mesures de l'article 41-2 du Code de procédure pénale est que cette dernière emporte l'extinction de l'action publique.

La loi du 23 juin 1999 a été la première loi d'une longue liste en matière d'alternatives aux poursuites. Leur création comme leur essor interrogent sur leur risque intrinsèque à tendre vers une systématisation de la réponse pénale afin de combattre à tout prix le classement sans suite.

#### B- Le risque d'une systématisation de la réponse pénale

Le recours aux alternatives aux poursuites a permis d'appréhender une part de la délinquance à laquelle une réponse pénale n'était pas systématiquement apportée. Cette pratique a eu pour conséquence directe une augmentation de la réponse pénale (1), interrogeant sur la pérennité du principe de l'opportunité des poursuites octroyé au ministère public (2).

##### 1) Une augmentation du taux de la réponse pénale

L'impact du développement des mesures alternatives aux poursuites a eu un impact direct sur le taux de la réponse pénale. Alors que le rapporteur de la loi du 23 juin 1999 faisait état d'un taux de classement sans suite atteignant 80 % en 1995 et 1996<sup>361</sup>, les statistiques produites par le ministère de la justice pour 2019 montrent une évolution considérable<sup>362</sup>. En effet, ces dernières font état d'un taux de classement sans suite de 13 % du fait de l'inopportunité des poursuites, dont 43 % se fondent sur des recherches infructueuses. Les

---

361 Sénat, rapport n° 486 alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef, 10 juin 1998.

362 « L'activité pénale des juridictions », Références Statistiques Justice, Ministère de la Justice, année 2019, p. 3.

données produites par le ministère de la Justice font également part de l'importance des alternatives aux poursuites. En effet, ces statistiques relèvent qu'au sein de la réponse pénale la poursuite devant une juridiction de jugement ou d'instruction s'élève à 46 %, 35 % relève de la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites et 4,9 % d'une composition pénale. Ce rapport sur l'activité pénale des juridictions met en exergue que depuis 2000 les classements pour inopportunité des poursuites a fortement baissé du fait de l'émergence des compositions pénales et du développement des mesures alternatives aux poursuites. Ces résultats font écho à l'ambition du législateur de 1999 qui entendait répondre pénalement à une délinquance qui restait impunie alors même qu'il s'agissait « *de faits graves, qui, le plus souvent, troublent à l'ordre public et causent d'importants dommages* »<sup>363</sup>. Depuis cette date, le législateur n'a eu de cesse d'élargir le panel des mesures d'alternatives aux poursuites permettant de toujours mieux répondre à la délinquance. Alors que la loi du 23 juin 2019 n'en avait instauré que six, au 8 avril 2021 il est possible d'en dénombrer onze à la lecture seule de l'article 41-1 du code de procédure pénale. Il est possible de citer dans les mesures ajoutées, de manière non exhaustive : l'interdiction de paraître au domicile familial en cas d'infraction commise sur son conjoint, concubin ou partenaire, l'interdiction de paraître dans un ou des lieux déterminés, l'interdiction de rencontrer ou recevoir la victime, la possibilité de demander à l'auteur des faits de s'acquitter d'une contribution citoyenne. Les mesures pouvant être prononcées dans le cadre de la composition pénale ont également été diversifiées de la seule amende, avec notamment la remise d'un véhicule aux fins d'immobilisation, la remise d'un permis, le suivi d'un stage tels qu'un stage de sensibilisation ou de citoyenneté par exemple, ou se soumettre à une activité de jour. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive en ce que l'article 41-2 du code de procédure pénale compte dix-neuf mesures. Il peut apparaître, au regard de la multitude de mesures qui peuvent être prononcées, qu'elles peuvent avoir un caractère préventif et éviter la répression lorsque cela ne paraît pas nécessaire et proportionné à l'infraction. Néanmoins, au regard des données fournies par le ministère de la Justice il est possible de s'interroger sur les motivations de cette évolution exponentielle du taux de la réponse pénale corrélé au développement, tout aussi exponentiel en une vingtaine d'années, des mesures d'alternatives aux poursuites.

L'augmentation du taux de la réponse pénale corrélé à la baisse du taux des classements sans suite, hormis causes circonstanciées, prendrait leur source dans le développement des mesures d'alternatives aux poursuites. Néanmoins, ces dernières

---

<sup>363</sup> Sénat, projet de loi n° 434 relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 14 mai 1998.

n'auraient vocation à agir que sur les classements sans suite de simple opportunité interrogeant sur le principe de l'opportunité des poursuites.

## 2) Une atteinte à l'opportunité des poursuites

Le principe de l'opportunité des poursuites régit la procédure pénale française et ce pouvoir revient au procureur de la République. Ce dernier va donc pouvoir apprécier les suites qu'il entend donner aux faits dont il est le destinataire. Ce principe était initialement prévu à l'article 40 du code de procédure pénale qui disposait que « *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée* ». Mais le principe semble avoir subi quelques modifications par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004. En effet, cette dernière a complété l'article 40 du même corpus de textes, celui-ci disposant désormais : « *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1* ». Par conséquent, cette loi est venue insérer un article 40-1 au sein du code de procédure pénale prévoyant que, s'il estime que les faits constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus, il doit engager des poursuites ou mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites. Ce n'est qu'en troisième position que l'article susmentionné précise qu'il peut classer sans suite, néanmoins il subordonne cette possibilité à sa justification par des « *circonstances particulières liées à la commission des faits* ». Aux termes de ces articles, le procureur de la République dispose toujours d'une liberté dans l'appréciation des faits, mais celle-ci se trouve réduite par la nécessité de le justifier par les circonstances précitées. Cette introduction par la loi de 2004 tend à réduire une des hypothèses du classement sans suite. Ce dernier peut résulter soit du fait de l'impossibilité de l'identification de l'auteur, soit de l'infraction non constituée du fait de l'absence de preuves suffisantes par exemple, mais également du seul fait de l'opportunité. Cette dernière hypothèse vise donc une décision discrétionnaire qui peut être liée « *aux réalités locales, voire à la subjectivité du magistrat du parquet ou à la gestion d'un parquet surencombré, alors même que l'infraction est constituée et que l'auteur est identifié* »<sup>364</sup>. C'est cette hypothèse que l'encadrement de l'opportunité des poursuites pourrait tendre à réduire et à orienter vers des mesures alternatives aux poursuites, voire des poursuites pénales. En sus, la liberté du magistrat est d'autant plus limitée que la loi de 2004 a créé à l'article 40-3 du code de procédure pénale la possibilité, pour la personne ayant dénoncé les faits au procureur de la

---

364 J.-P. Jean, *Le système pénal*, La Découverte, coll. Repères, 2008, p. 66.

République, de former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Cette évolution tend vers une nécessité de la réponse pénale plus qu'une opportunité de celle-ci.

Lorsque est évoquée l'action publique, cela peut donc porter sur sa mise en mouvement mais également sur son extinction. La prescription est une des sources de l'extinction de l'action publique. Cette dernière, comme les modalités de poursuites, a connu une extension permettant d'allonger la durée de l'action publique.

II- La quête vers l'absence d'extinction de l'action publique par la modification des règles de la prescription

« *La réforme de la prescription pénale, si elle intervient, ne servira qu'à punir plus de délinquants, et non à accélérer le temps de la punition par rapport à l'infraction. Ne doit-on pas être jugé dans un délai raisonnable, c'est-à-dire promptement après le méfait ?* »<sup>365</sup>, c'est en ces termes que s'exprimait Bernard Bouloc à propos de la réforme de la prescription en matière pénale dont la proposition de loi avait été déposée le 1<sup>er</sup> juillet 2015. En effet, cette dernière illustre l'évolution de la prescription dont le principe du droit à l'oubli (A) tend à être supprimé (B) du fait d'une volonté d'appréhender toujours plus de comportements délinquants.

A- Le changement de paradigme dans le droit à l'oubli garanti par la prescription de l'action publique

Le changement de paradigme dans la conception de la prescription de l'action publique est très évocateur de l'évolution sociétale. Alors même qu'elle était perçue comme garante de la paix et de la tranquillité publique (1), elle est devenue la source d'inquiétude d'une absence de répression (2).

1) Un oubli initialement fondé sur la nécessité pour la paix et la tranquillité publique

« *Comme dit Grotius, le temps n'a par lui-même aucune vertu effective; tout arrive dans le temps, mais rien ne se fait par le temps; la prescription ou le droit d'acquiescer par le laps du temps est donc une fiction de la loi, conventionnellement adoptée* »<sup>366</sup>. La prescription de l'action publique s'inscrit dans cette conception de la fiction juridique avec pour fondement initial la garantie de la paix et de la tranquillité publique. L'objectif poursuivi,

---

365 B. Bouloc, « Regard sur la prescription pénale », *AJ Pénal*, 2016, p. 294.

366 Proudhon, *Propriété*, 1840, p. 202.

après un certain laps de temps, est l'oubli de l'infraction<sup>367</sup>. La prescription de l'action publique vient agir comme un rempart face au dépérissement des preuves ainsi qu'à la fragilité des témoignages humains. En ce sens, le rapport d'information sur la prescription en matière pénale présenté par MM. Alain TOURRET et Georges FENECH en 2015<sup>368</sup> fait état du constat par les professionnels du droit de cette déperdition, notamment au sein des témoignages, qui a pour conséquence pour le ministère public de constater le caractère non caractérisé de l'infraction dénoncée. En ce sens, la prescription de l'action publique vient garantir le caractère équitable de la procédure. L'instauration de ce mécanisme ne joue pas uniquement en faveur du mis en cause, mais également de la victime. En effet, lorsque l'infraction est révélée tardivement par cette dernière elle pourra éprouver une déception face à une procédure qui n'aboutira pas, néanmoins celle-ci sera toujours moins importante que la violence que peut comporter une décision d'acquittement ou de relaxe du fait du principe du bénéfice du doute profitant à l'accusé en raison de l'insuffisance ou de l'absence de preuve. La prescription de l'action publique consisterait donc en « *la grande loi de l'oubli* »<sup>369</sup>, considérant que le temps permet cet oubli des conséquences matérielles et morales de l'infraction.

Cette conception de l'oubli comme facteur de paix et de tranquillité publique tend à être appréhendée différemment par l'opinion publique qui conçoit mal qu'il soit possible d'oublier, malgré le temps, la commission des crimes et délits.

## 2) Les inquiétudes de l'opinion publique face à l'oubli

La conception actuelle de la prescription tend à inverser le fondement historique de la prescription de l'action publique qui a vocation à agir comme un moyen de conserver la tranquillité publique. Cela n'est plus jugé satisfaisant par notre société contemporaine, comme le relève le rapport d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales de 2007<sup>370</sup>. Selon ce dernier, qui voit dans le procès et la condamnation « *des vertus thérapeutiques qui permettent aux victimes de « faire leur deuil » et de leur apporter le réconfort nécessaire* »,

367 Sénat, rapport d'information n° 338 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur le régime des prescriptions civiles et pénales, MM. Jean-Jacques HYEEST, Hugues PORTELLI et Richard YUNG, 22 février 2007, p. 12.

368 AN, rapport d'information n° 2778 sur la prescription en matière pénale, MM. Alain TOURRET et Georges FENECH en 2015, 20 mai 2015, p. 19.

369 J. Danet, « La prescription de l'action publique : quels fondements et quelle réforme », *AJ Pénal*, 2006, p. 286.

370 Sénat, rapport d'information n° 338 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur le régime des prescriptions civiles et pénales, par MM. Jean-Jacques HYEEST, Hugues PORTELLI et Richard YUNG, 22 février 2007.



« l'oubli d'affaires pénales risque davantage aujourd'hui de heurter l'opinion publique que de conduire à l'apaisement »<sup>371</sup>. Cette position tend à remettre en question un des fondements du droit pénal selon lequel le temps a vocation à agir sur l'évolution de la personnalité du délinquant. Cette position n'est pas toujours partagée de tous, en ce que certains ne voient pas dans la notion du temps une potentialité d'atténuer le danger que le délinquant représente pour la société. Ainsi, le débat autour de la prescription de l'action publique voit s'opposer deux conceptions, à savoir pour certains une opposition au principe même de la prescription, ou du moins une attente envers le législateur d'un allongement des délais, d'autres maintenant les principes fondamentaux de cette fiction juridique. Ces remises en question du système de la prescription de l'action publique a conduit le législateur à apporter plusieurs modifications au principe posé en 1808. Ces dernières ont abouti à créer des régimes épars que la loi du 27 février 2017<sup>372</sup> a eu vocation à unifier et à clarifier. Cette dernière fait suite au rapport d'information de 2007 relatif à la prescription en matière civile et en matière pénale, et à celui de 2015 au sein duquel quatorze propositions avaient été formulées. Les premiers termes de la proposition de loi mettent en lumière le renversement des fondements de la prescription qui a été opéré en ce qu'il affirme que « les règles pénales et jurisprudentielles qui régissent la prescription de l'action publique et la prescription de la peine sont peu à peu devenues inadaptées aux attentes de la société et aux besoins des juges en matière de répression des infractions »<sup>373</sup>.

Selon les travaux parlementaires de la loi de 2017, cette inadaptation résulte à la fois de délais de prescription de l'action publique excessivement courts, ainsi que d'initiatives jurisprudentielles mettant en exergue une inadaptation de ce dispositif face aux attentes de la société<sup>374</sup>.

#### B- Vers une disparition du droit à l'oubli ?

La volonté de l'abolition du droit à l'oubli s'est concrétisée par la modification du régime de la prescription de l'action publique par le législateur qui est allé dans le sens général d'une extension du délai à la fois en retardant son point de départ (1), ainsi qu'en l'allongeant de manière générale (2).

---

371 *Idem.*, p. 12.

372 Loi n° 2017-242 portant réforme de la prescription en matière pénale, JORF n° 0050 du 28 février 2017.

373 AN, proposition de loi n° 2931 portant réforme de la prescription en matière pénale, 1<sup>er</sup> juillet 2015, p. 2.

374 AN, rapport n° 3540 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n°2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, 2 mars 2016, p. 12.

## 1) Le report du point de départ du délai de la prescription

La loi du 27 février 2017 a pris acte des initiatives jurisprudentielles, notamment de la Cour de cassation, portant sur le point de départ du délai de la prescription de l'action publique. Initialement, le code pénal de 1791 fixait le point de départ au jour où l'existence du crime avait été connue ou légalement constatée. Un report avait déjà été consacré par le législateur en 1995 et en 1998 s'agissant des infractions dont les mineurs sont victimes et dont le point de départ de la prescription court à compter de leur majorité. En ce sens, la Cour de cassation est venue développer une jurisprudence multipliant les causes de report du point de départ de la prescription. Tel fût le cas pour les infractions répétées où le point de départ est reporté au dernier acte délictueux ; pour les infractions continues où le point de départ commence à courir lorsque l'état délictuel a pris fin ; pour les infractions occultes pour lesquelles le point de départ est fixé au jour où le délit est apparu ou aurait pu être objectivement constaté dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique ; pour les infractions dissimulées où le report résulte des circonstances dans lesquelles elles ont été commises. Le législateur a consacré ces différentes hypothèses aux articles 9-1 à 9-3 du Code de procédure pénale. Ces derniers ont permis de consacrer les initiatives jurisprudentielles ainsi que de clarifier le régime de la prescription en créant un régime général pour ces différentes hypothèses. Concernant les infractions occultes ou dissimulées, le législateur est venu fixer des délais butoirs pour limiter la mise en mouvement de l'action publique à douze ans pour les délits et trente ans pour les crimes à compter du jour où l'infraction a été commise.

Par la loi du 27 février 2017, le législateur a eu à coeur de clarifier les règles relatives à la prescription ainsi que de répondre à l'appel qui lui était fait consistant à dire que les délais étaient excessivement courts.

## 2) L'allongement des délais de prescription

Le rapport d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales réalisé en 2007 indiquait déjà au sein de sa recommandation n° 4 d'« *allonger les délais de prescription de l'action publique applicables aux délits et aux crimes, en fixant ces délais à cinq ans en matière délictuelle et à quinze ans en matière criminelle* »<sup>375</sup>. Le rapport d'information relatif à la prescription en matière pénale intervenu quelques années plus tard abondait en ce sens, en

---

<sup>375</sup> Sénat, rapport d'information n° 338 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales, MM. Jean-Jacques HYEST, Hugues PORTELLI et Richard YUNG, 22 février 2007, p. 41.

indiquant qu'une réforme en la matière était nécessaire afin notamment d'allonger les délais de prescription, faisant le constat que les travaux précédents n'avaient pas été consacrés par le législateur. À ce titre, les rapporteurs formulaient la nécessité d'adapter le régime de la prescription de l'action publique « *aux attentes sociétales et aux besoins des autorités de poursuite* »<sup>376</sup>. Concernant ces attentes en matière d'allongement du délai de prescription de l'action publique, le rapport d'information de 2015 faisait état d'une volonté d'allongement de ce délai à trente ans en matière criminelle, notamment pour le président de l'association Aide aux parents d'enfants victimes ou celui de l'Association pour la protection contre les agressions et les crimes sexuels. D'autres, comme M. Bruno Cotte souhaitait voir son allongement à vingt ans car au-delà la qualité des éléments de preuve ne serait plus préservée, et cela permettrait d'aligner ce régime sur celui des peines. C'est cette dernière hypothèse qui a été retenue dans un premier temps par les rapporteurs, justifiant notamment ce choix par une augmentation de l'espérance de vie. En matière délictuelle, la recommandation formulait un délai de six ans afin de permettre de « *faciliter la répression des délits les plus graves et les plus complexes à poursuivre* »<sup>377</sup>. La loi du 27 février 2017 est venue consacrer ces recommandations formulées en 2015 afin « *d'assurer un meilleur équilibre entre l'exigence de répression des infractions et l'impératif de sécurité juridique* »<sup>378</sup>.

---

376 AN, rapport d'information n° 2778 sur la prescription en matière pénale, MM. Alain TOURRET et Georges FENECH en 2015, 20 mai 2015, p. 89.

377 *Ibidem*, p. 104.

378 AN, proposition de loi n° 2931 portant réforme de la prescription en matière pénale, 1er juillet 2015, p. 4.

## CONCLUSION

L'objectif poursuivi par ce travail de recherche était d'analyser la réponse qui était apportée en matière de sécurité intérieure par le législateur. Cela amenait à la question centrale de savoir comment ce dernier pouvait agir en la matière de manière pertinente, du moins de bien évaluer les besoins. Ce travail a mis en exergue le fait qu'il s'agit d'un sujet connaissant un fort lien avec la politique. Cette dernière étant emprunte de différentes idéologies, parfois extrêmes comme en matière de sécurité intérieure, la difficulté consistait donc à apporter un raisonnement objectif présentant les différents points de vue en présence. Les questions qui se sont posées afin d'orienter les recherches sur ce sujet ont été les suivantes : que regroupe la notion de sécurité intérieure ? Quelle est la valeur juridique de la notion de sécurité ? Quelles sont les attentes de la population envers le législateur en matière de sécurité ? Comment distinguer l'insécurité du sentiment d'insécurité ? Comment sont évalués l'insécurité et le sentiment d'insécurité ? Qu'est ce qui motive le législateur à agir en la matière ? Quelles ont été les évolutions dans les réponses apportées ? Il y a eu bien évidemment d'autres questions qui se sont posées tant le sujet est vaste. En effet, l'amplitude du sujet a présenté une difficulté dans la manière de l'appréhender. La réponse donnée pour garantir la sécurité à la population comprend des aspects juridiques, sociologiques, criminologiques, politiques. L'objectif a été de relever les différentes interventions du législateur depuis 1970 afférentes à la sécurité intérieure afin de mettre en lumière les différentes orientations prises, ainsi que les raisons de celles-ci.

La première partie a eu vocation à expliquer comment la sécurité est passée d'un sujet de dissensus à un sujet de consensus, et ce à l'aune des réponses apportées par le législateur. La sécurité a été accaparée par les clivages politiques dont le législateur s'est fait l'écho, devenant un des sujets majeurs de distinction des idéologies entre les partis politiques de droite et ceux de gauche. La droite envisageait l'insécurité au prisme de ses conséquences sur la population et sur la réponse que l'État devait y apporter. Rapidement, le concept de sentiment d'insécurité a émergé au sein des propos du législateur justifiant la multiplication de ses interventions. Le législateur du début des années 1970, et pendant une décennie, a fait le constat d'un désordre au sein de la société qui ne pouvait être toléré. L'idée consistait à rétablir l'ordre par la réaffirmation de l'État dans ses fonctions régaliennes. La dissensus s'est cristallisé avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 revenant sur les lois précédemment adoptées. La politique en matière de sécurité s'est alors inscrite dans une vision globale,

instaurant comme premier axe de politique les problématiques sociales comme source de délinquance. Ainsi, les politiques de prévention de la délinquance par des mesures sociales et de proximité ont pris le pas sur le tout répressif. Le constat avait été déjà fait au sein du rapport dit Peyrefitte en 1977, mais n'avait pas été suivi d'effet au sein de la législation. Le thème de la sécurité a fini par faire l'objet d'un consensus, et ce à la suite d'une prise en considération d'un fort sentiment d'insécurité ne faiblissant pas. Cette convergence des idéologies s'est matérialisée par des consécration institutionnelles mais surtout par l'affirmation législative du caractère fondamental du droit à la sécurité intérieure. Cette affirmation, ne recevant toutefois pas de confirmation constitutionnelle, marque le point de départ d'une politique pénale en la matière plaçant la sécurité comme garante des autres droits et libertés inhérents à la personne humaine.

La seconde partie a visé à démontrer l'importante place prise par la sécurité intérieure au sein des différentes politiques à partir du début des années 2000. En effet, les recherches effectuées ont permis de constater que cette notion a été au coeur de toutes les politiques pénales qui se sont succédées, multipliant les législations en la matière. Plusieurs aspects ont pu être mis en exergue afin de démontrer l'importance accordée au sentiment d'insécurité ne faiblissant pas au sein de la population. Ce sont les réponses formulées par le législateur qui permettent de dire que l'accent a été plus porté sur ce sentiment que sur l'insécurité elle-même. Ce qui permet d'abonder en ce sens ce sont notamment les législations en matière de lutte contre le terrorisme, mais également les réformes ayant majoritairement une vocation de neutralisation de la personne du délinquant. La volonté de réintroduire la notion de désistance du délinquant au sein de la législation, avec notamment l'augmentation du personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation, n'est pas à occulter. Néanmoins, qu'il s'agisse tant des diverses campagnes électorales depuis 2002 que des réactions dans l'émotion à la suite des faits divers, la politique pénale donne l'impression d'une accumulation de lois prises dans l'urgence afin d'affirmer le pouvoir d'action étatique en la matière. Ces réformes ne cessent d'être justifiées par l'impératif de sécurité qui tendrait à être devenu la droit garant de tous les autres. En sus, ces différentes législations, notamment en matière de terrorisme, ont mis en lumière la volonté de réprimer les possibles comportements délinquants toujours plus en amont du passage à l'acte.

Cette analyse permet de mettre en avant que, sur la thématique de la sécurité, il semblerait qu'au fil des années un consensus se soit formé. Il existe toujours des divergences quant aux mesures à prendre, mais celles-ci restent à la marge en ce que les gouvernants

politiques et le législateur ont adopté pour leitmotiv que la sécurité est la première des libertés. Les clivages idéologiques se sont réellement estompés en ce qu'il n'y a plus une claire opposition entre les partisans de l'ordre et les partisans des libertés, comme ce fût le cas durant les années 1970 et 1980. L'analyse de la législation met en exergue la volonté de répondre à toutes les menaces à la sécurité. Néanmoins ce qui permet de dire que le législateur tend de plus en plus à porter son action sur le sentiment d'insécurité que sur l'insécurité elle-même est que les menaces visées englobent à la fois les risques les plus importants pour la vie tel que le terrorisme, et les incivilités qui causent des troubles dans la vie quotidienne de la population. Le législateur est en ce sens très à l'écoute de la population, et également très en lien avec la volonté politique. En effet, il peut être fait le reproche d'une législation réalisée très souvent sous le coup de l'émotion à la suite d'un évènement ayant déclenché de fortes réactions au sein de l'opinion publique. En ce sens, le sentiment d'insécurité ressenti au sein de la population illustre l'intolérance grandissante des risques inhérents à la vie. Il est donc perçu dans l'action du législateur une tentation de réduire à zéro les menaces pour la vie. En reprenant la théorie d'Émile Durkheim selon laquelle « *le crime est normal, parce qu'une société qui en serait exempte est tout à fait impossible* »<sup>379</sup>, la quête vers le risque zéro pourrait sembler vouée à l'échec.

Le législateur ne semble toutefois pas s'inscrire dans cette théorie. En effet, du fait de l'inacceptation de ces risques, les lois intervenant en matière de sécurité tendent à appréhender les menaces toujours plus en amont du passage à l'acte. Néanmoins, il ne s'agit plus vraiment d'actions de prévention comme cela avait été entendu au sein du rapport Bonnemaïson, mais d'actions proactives tant dans la surveillance que dans la répression. Cela est très marquant au sein de la législation antiterroriste qui tend à réprimer la moindre action laissant à penser un risque potentiel de passage à l'acte. De telles législations démontrent parfaitement l'ordre des priorités pour une grande partie de la population ainsi que pour le législateur. En effet, la sécurité tend de plus en plus à être consacrée comme la première des libertés.

Cette analyse n'a pas vocation à porter un jugement sur la réalité et la véracité du sentiment d'insécurité. Il est incontestable que celui-ci existe pour une certaine part de la population, et a des explications scientifiques. L'objectif poursuivi par cette démonstration était d'étudier les données de la réalité de la délinquance ainsi que celles du sentiment d'insécurité, pour ensuite analyser les motivations du législateur. Les statistiques et les

---

379 E. Durkheim, « Le crime, phénomène normal », *Déviance et criminalité*, 1894.

sondages sont les outils les plus utilisés pour rapporter les chiffres de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Il apparaît toutefois difficile d'obtenir des données non biaisées en ce que leur production s'est inscrite dans une logique de culture du résultat, promue notamment sous la présidence de Nicolas Sarkozy. En effet, les données tendaient à retranscrire la performance des services de police et de gendarmerie, et par la suite de la réponse pénale. L'objectif poursuivi était de démontrer l'action des services compétents en matière de lutte contre la délinquance. Néanmoins, il a été observé au vu des données que l'insécurité et le sentiment d'insécurité n'étaient pas corrélés. Ainsi, à l'appui des multiples lois en matière de sécurité était invoquée la nécessité de poursuivre l'action en la matière en ce que l'insécurité était encore présente au sein de la population. L'autre difficulté qui s'ajoute à l'analyse des motivations et des justifications de l'action du législateur est que les études d'impact rendues obligatoires pour les projets de loi par la loi organique du 15 avril 2009<sup>380</sup> ne s'appliquent pas aux projets de loi de programmation ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise<sup>381</sup>. Par conséquent, une large partie des lois adoptées en matière de sécurité intérieure ne font pas l'objet d'une étude d'impact. En ce sens, il serait pertinent de généraliser le système des études d'impact. Néanmoins, au vu de l'actualité, il est permis de douter d'une possible évolution dans la manière d'appréhender les phénomènes de l'insécurité et du sentiment d'insécurité.

---

380 Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n° 0089 du 16 avril 2009, art. 8.

381 *Ibidem*, art. 11.

## BIBLIOGRAPHIE

### I- Ouvrages

BAUER Alain et BRUGUIÈRE Jean-Louis, *Les 100 mots du terrorisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2016.

BAUER Alain et SOULLEZ Christophe, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2011.

BECKER Howard S., *Outsider*, Éditions Métailié, coll. Leçons de choses, 1985, pp. 171-188.

BERSTEIN Serge et MILZA Pierre, *Histoire du XX<sup>e</sup> siècle Le monde entre guerre et paix*, Hâtier, coll. Initial, 2015.

BOURGOUIN Nicolas, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, Champ social, coll. Questions de société, 2013.

BOUSQUET Richard et LENOIR Éric, *La prévention de la délinquance*, PUF, coll. Questions judiciaires, 2009.

CASTEL Robert, *L'insécurité sociale, qu'est ce qu'être protégé ?*, Seuil, coll. La République des Idées, 2003.

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, coll. Puf, 13<sup>ème</sup> éd., 2020.

CUSSON Maurice, *Prévenir la délinquance*, PUF, coll. Criminalité internationale, 2009.

DEBOVE Frédéric et RENAUDIE Olivier, *Sécurité intérieure Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013.

DOARÉ Ronan et FRUSTIÉ Mathieu, *Droit de la sécurité intérieure*, Gualino, coll. Droit expert, 2019.

FAVOREU Louis, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. Précis, 10<sup>ème</sup> éd., 2007, p. 1637.

GARRIGOU Alain, *La politique en France*, La Découverte, coll. Repères, 2017.

GOBILLE Boris, *Mai 68*, La Découverte, coll. Repères, 2018.

GRANGER Marc-Antoine sous la direction de ROBERT Jacques, *Constitution et sécurité intérieure, essai de modélisation juridique*, LGDJ, Lextenso éditions, 2011.

GUILLON François, *Les politiques de sécurité, enjeux et choix de société*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2016.

JEAN Jean-Paul, *Le système pénal*, La Découverte, coll. Repères, 2008.

MATTELART Armand, *La globalisation de la surveillance, Aux origines de l'ordre sécuritaire*, La Découverte, coll. Poche/ Essais, 2008.

MUCCHIELLI Laurent, *La frénésie sécuritaire, Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La découverte, coll. Sur le vif, 2008.



NABLI Bélig, *L'État Droit et politique*, Armand Colin, coll. U, 1ère éd., 2017.

OCQUETEAU Frédéric, FRENAIS Jacques et VARLY Pierre, *Ordonner le désordre, une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, La Documentation française, coll. La sécurité aujourd'hui, 2002.

PAULIAT Hélène, *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Pulim, coll. Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe, 2010.

PIGENET Michel et TARTAKOWSKY Danielle, *Histoire des mouvements sociaux en France de 1814 à nos jours*, La Découverte, coll. Poche/ Sciences humaines et sociales, 2014.

PIROTTE Gautier, *La notion de société civile*, La Découverte, coll. Repères, 2018.

PROUVEUR Renaud sous la direction de DREYFUS Bernard, *Vademecum de la sécurité intérieure*, Arnaud Franel, coll. Vademecum, 2ème éd., 2009.

RIGOUSTE Mathieu, *L'ennemi intérieur, La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, La Découverte, coll. Poche/ Essais, 2011.

ROBERT Anne-Cécile, *La stratégie de l'émotion*, Lux, coll. Lettres libres, 2018.

ROBERT Philippe et ZAUBERMAN Renée, *Mesurer la délinquance*, Presses de Sciences Po, coll. La Bibliothèque du citoyen, 2011.

ROCHÉ Sebastian, *Sociologie politique de l'insécurité, violences urbaines, inégalités et globalisation*, PUF, coll. Quadrige, 2004.

SALAS Denis, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette Littératures, coll. Pluriel, 2010.

SUREAU François, *Pour la liberté, répondre au terrorisme sans perdre raison*, Tallandier coll. Essais, 2017.

SUREAU François, *Sans la liberté*, Gallimard, coll. Tracts, 2019.

TOUILLER Marc, *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre*, Dalloz, coll. Le sens du droit, 2017.

## II- Articles

### A- Articles au sein d'ouvrages

ALIX Julie , « Chapitre premier – Une liaison dangereuse, dangerosité et droit pénal en France », in *La dangerosité saisie par le droit pénal*, PUF, 2011, pp. 47-78.

BÉRARD Jean, « Des mouvements sociaux pour (et contre) la justice pénale », in *Histoire des mouvements sociaux en France*, La découverte, coll. Poche/ Sciences humaines et sociales, 2014, pp. 570-578.

LAZERGES Christine, « Le renforcement des droits des victimes par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 », in *La problématique de la place de la victime dans le procès pénal*, Archives de politique criminelle, Éditions Pédone, 2002, pp. 15-25.

LAZERGES Christine, « Les enjeux de la fondamentalisation du droit à la sécurité », in *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, coll. Le sens du droit, 2017.

MARGAIRAZ Michel, TARTAKOWSKY Danielle, « Mai-juin 1968 », in *Histoire des mouvements sociaux en France*, La découverte, coll. Poche/ Sciences humaines et sociales, 2014, pp. 475-485.

MUCCHIELLI Laurent, « Les émeutes urbaines dans la France contemporaine », in *Les violences politiques en Europe*, La découverte, coll. Recherches, 2010.

OCQUETEAU Frédéric et MONJARDET Dominique, « Insupportable et indispensable, la recherche au ministère de l'Intérieur », in *L'État à l'épreuve des sciences sociales, la fonction recherche dans les administrations sous la V<sup>o</sup> République*, La Découverte, coll. Recherches, 2005.

RENAUDIE Olivier, « La prise en compte par les pouvoirs publics des demandes des citoyens en matière de sécurité : état des lieux et enjeux », in *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Pulim, coll. Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe – Europa, 2010.

## B- Articles de revues

ALIX Julie et CAHN Olivier, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2014, pp. 845-868.

AUBERT Laura, « L'activité des délégués du procureur en France : de l'intention à la réalité des pratiques », *Déviances et Société*, 2008, pp. 474.

BANTIGNY Ludivine, « Une jeunesse rédemptrice. Interprétations et usages politiques de la contestation (autour de mai-juin 1968) », *Histoire politique*, 2008, p. 10.

BERTRAND Valérie, « La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique », *Connexions*, 2003, pp. 137-154.

BIONDO Martina et DAOUD Emmanuel, « Renseignement territorial et fichage : un nouveau tour de vis sécuritaire », *AJ Pénal*, 2020, p. 548.

BODY-GENDROT Sophie et DUPREZ Dominique, « Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France », *Déviance et société*, vol. 25, 2001.

BOULOC Bernard, « Regard sur la prescription pénale », *AJ Pénal*, 2016, p. 294.

CLARKE Ronald V., « Les technologies de la prévention situationnelle », in *Les technologies de sécurité*, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, INHESJ, n° 21, 3ème trimestre 1995.

DANET Jean, « Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité », *Archives de politique criminelle*, n° 25, 2003, pp. 37-69.

DANET Jean, « La prescription de l'action publique, un enjeu de politique criminelle », *Archives de politique criminelle*, 2006, pp. 73-93.

DANET Jean, « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine de la défense sociale nouvelle », *RSC*, 2010, pp. 49.

DAVID Jérôme, « Politique de la ville : chronologie », *Revue française des affaires sociales*, 2001, pp. 15-22.

DELMAS-MARTY Mireille, « Comment sortir de l'impasse ? », *RSC*, 2010, p.107.

DELMAS-MARTY Mireille, « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle », *RSC*, 2010, p. 5.

DE MAILLARD Jacques et LE GOFF Tanguy, « La tolérance zéro en France - Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue Française de Science Politique*, 2009, p. 655.

DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Revue DLF*, 20 octobre 2017.

DURKHEIM Émile, « Le crime, phénomène normal », *Déviance et criminalité*, 1894.

ESTIVAL Alexandre et FILATRIAU Olivier, « La mesure statistique de la délinquance », *AJ Pénal*, avril 2019, n° 04, p. 224.

FOESSEL Michaël, « La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté », *Esprit*, 2006, pp. 194-207.

GALLARDO Eudoxie, « L'action publique doit-elle subir les affres du temps ? », *Lexbase*, Hebdo édition privée n° 686, 2 février 2017.

GIACOPELLI Muriel, « Les procédures alternatives aux poursuites – Essai de théorie générale », *RSC*, 2012, pp. 505-521.

GIUDICELLI-DELAGE Geneviève, « Droit pénal de la dangerosité – droit pénal de l'ennemi », *RSC*, 2010, p. 69

GLEIZAL Jean-Jacques, « A propos de la sécurité », *RSC*, 1994, p. 812.

GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un « droit fondamental à la sécurité » ? », *RSC*, 2009, p. 273.

GRELET Stany, « L'alchimie de Villepinte », *Vacarme*, n° 7, 1999, pp. 8-9.

HALPÉRIN Jean-Louis, « Ambivalences des doctrines pénales modernes », *RSC*, 2010, p.9.

HARDOUIN-LE GOFF Carole, « Défense de l'oubli », *Les cahiers de la justice*, 2016, p. 593.

INHESJ, « Sécurité 25 ans de réflexion », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 27-28, 8 septembre 2014.

JAKOBS Günther, « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », *RSC*, 2009, p. 7.

LARREGUE Julien, « Le blanchissement des statistiques pénales », *AJ Pénal*, 2019, p. 286.

LAZERGES Christine, « La tentation du bilan 2002-2009 : une politique criminelle du risque au gré des vents », *RSC*, 2009, p. 689.

LAZERGES Christine, « Le choix de la fuite en avant au nom de la dangerosité – Les lois 1, 2, 3, 4, 5, etc. sur la prévention et la répression de la récidive », *RSC*, 2012, pp. 274-282.

LAZERGES Christine et HENRIO-STOFFEL Hervé, « Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi », *RSC*, 2016, pp. 649-662.

LAZERGES Christine, « Les droits de l'Homme à l'épreuve du terrorisme », *RSC*, 2018, pp. 753-764.

LECLERC Henri, « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », *Journal du droit des jeunes*, n° 255, 2006, pp. 7-10.

LENOIR Audrey et GAUTRON Virginie, « Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le taux de classement sans suite », *Droit et Société*, 2014, pp. 591-606.

LOUAN Elliot, « Étiquetage et exécution des peines. L'importance de l'hypothèse des caractéristiques de statut », *Déviance et société*, 2019, p. 254.

MATHIEU Lilian, « L'autre côté de la barricade : perceptions et pratiques policières en mai et juin 1968 », *Revue Historique*, n° 665, 2013, p. 151.

MAUREL Éric, « Infractions pénales et incivilités – Une réponse diversifiée », *Les cahiers dynamiques*, 2011, pp. 22-33.

MICHEL Johann, « La réforme de la prescription pénale : le débat parlementaire », *Les cahiers de la justice*, 2016, p. 629.

MUCCHIELLI Laurent, « Misère du débat sur « l'insécurité » », *Journal du droit des jeunes*, n° 217, 2002, pp. 16-19.

MUCCHIELLI Laurent, « Une société plus violente ? Une analyse socio-historique des violences interpersonnelles en France, des années 1970 à nos jours », *Déviance et Société*, Vol. 32, 2008, pp. 115-147.

MUCCHIELLI Laurent, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance », *Savoir/ Agir*, n° 14, 2010, pp. 93-101.

OCQUETEAU Frédéric, « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'observatoire national de la délinquance », *Droit et Société*, n° 81, 2012.

PARIENTE Guy, « Dangereux », *Journal français de psychiatrie*, 2004, pp. 18-20.

PERRIER Jean-Baptiste, « Étude : l'opportunité des poursuites », *Lexbase*, 10 février 2020.

PEYRAT Didier, « Société, liberté, sécurité », *Le Débat*, n° 127, 2003, pp. 94-103.

PORTIER Philippe, « Les trois âges de la sécurité », *Le Débat*, n° 127, 2003, pp. 85-93.

REBSTOCK Bruno, « Le droit à l'oubli en matière pénale », *Les cahiers Portalis*, 2016, pp. 25-32.

RIBEYRE Cédric, « Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale : enfin adoptée mais bientôt adaptée ! », *Lexbase*, Hebdo édition privée n° 692, 23 mars 2017.

ROCHÉ Sebastian, « *Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité* », *Revue française de science politique*, 48ème année, n°2, 1998, pp. 274-305.

ROUMIER William, « Présentation du projet de loi confortant le respect des principes de la République », *Droit pénal*, Janvier 2021.

SALAS Denis, « Etat de sécurité ou Etat de droit? l'hésitation française », *Études*, 2008, pp. 463-473.

SARAMON Patrick, « L'exemple des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) », *Journal du droit des jeunes*, n° 211, 2002, pp. 24-26.

SCHERER Théo, « La réforme de la prescription en matière pénale sous l'angle du droit transitoire », *AJ Pénal*, 2018, p. 303.

SUREAU François, « Libertés », *Commentaire*, n° 121, 2008, pp.100-104.

TOUILLER Marc, « La marche du contrôle : ou l'intégration de l'état d'urgence dans un droit hors du commun par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *Lexbase*, Hebdo édition privée n° 719 du 16 novembre 2017 : Etat d'urgence.

WAECHTER Matthias, « Le Jacobinisme : la fin d'une tradition politique », *L'Europe en formation*, n°3/4, 2007.

ZAFFARONI Eugenio Raul, « Dans un État de droit il n'y a que des délinquants », *RSC*, 2009, p. 43.

### **III- Jurisprudence**

#### **A- Conseil constitutionnel**

Cons. const., 19 janvier 1981, Sécurité et Liberté, n° 80-127 DC.

Cons. const. 16 juillet 1996, n° 96-377 DC.

Cons. const., 8 décembre 2005, n° 2005-627 DC.

Cons. const., 21 février 2008, n°2008-562 DC.

Cons. const., 30 juillet 2010, n° 2010-14/22 QPC.

Cons. const., 22 mars 2012, n° 2012-652 DC.

Cons. const. 17 octobre 2014, n° 2014-422 QPC.

Cons. const., 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC.

Cons. const., 15 décembre 2017, n° 2017-682 QPC.

Cons. const., 18 mai 2018, n°2018-706 QPC.

Cons. const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC.

Cons. const., 19 juin 2020, n° 2020-845 QPC.

Cons. const., 7 août 2020, n° 2020-805 DC.

## **B- Conseil d'État**

CE, réf., 20 juillet 2001, Cne de Mandelieu-la-Napoule, n° 236196.

## **C- Cour de cassation**

Ch. crim. 8 décembre 1906, Placet dit Laurent-Atthalin.

## **IV- Travaux parlementaires**

AN, 2ème séance du 29 avril 1970, JORF du 30 avril 1970, p. 1384.

AN, 3ème séance du 29 avril 1970, JORF du 30 avril 1970, p. 1400.

AN, 2ème séance du mercredi 11 juin 1980, JORF n° 40 du jeudi 12 juin 1980.

AN, 2ème séance du mercredi 11 juin 1980, JORF n° 40 du jeudi 12 juin 1980, p. 1749.

Sénat, proposition de loi tendant à modifier l'article 108 du Code pénal et à abroger les articles 184, alinéa 3, et 314 du même Code, 15 décembre 1981.

Sénat, rapport n°85 au nom de la commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique créé en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 6 mai 1982, 8 novembre 1982.

AN, 3ème séance, 21 juillet 1982, JORF 11 juin 1983, p. 4640.

Sénat, rapport n° 461 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale, 17 juillet 1985.

Sénat, rapport n° 457 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, 16 juillet 1986.

Sénat, projet de loi n° 214 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, 22 décembre 1988.

Sénat, projet de loi n° 77 relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, 3 novembre 1993.

Sénat, première lecture, texte n° 543, loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, 22 juin 1994.

Sénat, rapport n°564 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, 30 juin 1994.

Sénat, rapport n° 178 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, 24 janvier 1996.

Sénat, projet de loi n° 434 relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 14 mai 1998.

Sénat, rapport n° 486 alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef, 10 juin 1998.

Sénat, rapport d'information n° 513 au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le classement sans suite, Hubert Haenel, 18 juin 1998.

AN, projet n° 1079 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, 16 septembre 1998.

AN, rapport n° 2996 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2938) relatif à la sécurité quotidienne, 18 avril 2001.

AN, rapport n° 3530 relatif à la proposition de la loi complétant la loi du 15 juin 2000, 11 janvier 2002.

AN, rapport n° 53 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 36) d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 11 juillet 2002.

Sénat, projet de loi n° 362 d'orientation et de programmation pour la justice, 17 juillet 2002.

AN, proposition de loi n° 1961 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 1<sup>er</sup> décembre 2004.



AN, rapport n° 1979 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de MM. Pascal Clément et Gérard Léonard (n° 1961) relative au traitement de la récidive des infractions pénales, 8 décembre 2004.

AN, Rapport n° 2681 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2615), après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, Alain Marsaud, 22 novembre 2005.

Sénat, projet de loi n° 333 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, 22 février 2007.

Sénat, rapport d'information n° 338 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le régime des prescriptions civiles et pénales, MM. Jean-Jacques HYEST, Hugues PORTELLI et Richard YUNG, 22 février 2007.

AN, projet de loi n° 442 relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, 28 novembre 2007.

AN, projet de loi n° 2110 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 juillet 2014.

AN, rapport d'information n° 2778 sur la prescription en matière pénale, MM. Alain TOURRET et Georges FENECH en 2015, 20 mai 2015.

AN, proposition de loi n° 2931 portant réforme de la prescription en matière pénale, 1<sup>er</sup> juillet 2015.

AN, projet de loi n° 3225 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 18 novembre 2015.

AN, rapport n° 3314 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, 9 décembre 2015.

Sénat, projet de loi n° 356 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 3 février 2016.

AN, rapport n° 3540 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n°2931) portant réforme de la prescription en matière pénale, 2 mars 2016.

Sénat, projet de loi n° 574 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 4 mai 2016.

AN, projet de loi n° 3968 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 19 juillet 2016.

AN, projet de loi n° 4295 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (procédure accélérée), 10 décembre 2016.

Sénat, projet de loi n° 585 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, 22 juin 2017.

AN, 1ère séance lundi 25 septembre 2017.

AN, rapport n° 995 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi renforçant la lutte contre les rodéos motorisés (n° 940), 30 mai 2018.

AN, proposition de loi n° 2754 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, 10 mars 2020.

AN, rapport n° 3582 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (n° 3427), 18 novembre 2020.

## **V- Rapports ministérielles**

PEYREFITTE Alain, « Réponses à la violence », Rapport à M. le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, *La documentation française*, 1977.

BONNEMAISON Gilbert, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre, Commission des maires sur la sécurité, *La documentation française*, décembre 1982.

LARCHER Gérard, sénat, rapport n° 107 fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur la politique de la ville, 10 décembre 1992.

JOSPIN Lionel, Premier ministre, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », *La Documentation française*, 24-25 octobre 1997.

Rapport d'enquête « cadre de vie et sécurité », Interstats, 2019, p. 212-215.

« Victimation 2018 et perceptions de la sécurité », Résultats de l'enquête Cadre de vie et sécurité 2019, Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 2019.

« L'activité pénale des juridictions », Références Statistiques Justice, Ministère de la Justice, année 2019.

Ministère de l'intérieur, « Livre blanc de la sécurité intérieure », 2020.

## **VI- Médias**

### **A- Revues de presse**

« Dans les milieux d'enseignants et d'étudiants », *Le Monde*, 13 mai 1968.

« Paris a connu une de ses nuits les plus lamentables déclare le préfet de police », *Le Monde*, 13 mai 1968.

« Un défi d'un nouveau genre », *Le Monde*, 13 mai 1968.

« Les réserves de la majorité sur la loi « anti-casseurs » s'amenuisent », *Le Monde*, 30 avril 1970.

« Le projet de loi sur " la sécurité et la liberté " vise à réprimer plus sévèrement les actes de violence », *Le Monde*, 03 mai 1980.

LE GENDRE Bertrand, « L'agonie de la loi anti-casseurs », *Le Monde*, 26 novembre 1981.

« La loi « anti-casseurs » disparaît sans fleurs ni couronnes », *Le Monde*, 27 novembre 1981.

MARSAUD Alain, « Point de vue Pour un « conseil de sécurité » », *Le Monde*, 21 décembre 1985.

PLENEL Edwy, « Un conseil de sécurité serait créé auprès de M. Chirac », *Le Monde*, 24 mars 1986.

PLENEL Edwy, « Terrorisme : la politisation du crime », *Le Monde*, 11 avril 1986.

VADEPIED Guy, « La gauche, la politique de la ville et la sécurité », *Libération*, 29 avril 1995.

INCIYAN Erich, « La police s'inquiète de la banalisation des violences urbaines », *Le Monde*, 21 juillet 1995.

BIFFAUD Olivier et INCIYAN Erich, « M. Jospin annonce la création d'un Conseil de sécurité intérieure », *Le Monde*, 26 octobre 1997.

BERTRAND Olivier, « Chevènement, VRP des «contrats de sécurité». Devant quelque 350 maires, il a fait la promotion de son dispositif contre la violence. », *Libération*, 20 janvier 1998.

TOURANCHEAU Patricia, « La PUP, un projet lancé en 1997 », *Libération*, 11 avril 2001.

CHAMBON Frédéric, « Des cités aux quartiers résidentiels, enquête sur le sentiment d'insécurité », *Le Monde*, 14 décembre 2001.

ROCHEFORT Robert, « Le thème de l'insécurité a pris le relais de la fracture sociale », *Le Monde*, 09 mars 2002.

BARTH Élie, « Et l'insécurité s'empare du débat politique », *Le Monde*, 11 septembre 2002.

BERTRAND Olivier, « Trente ans de violences urbaines », *Libération*, 27 octobre 2006.

PIRONET Olivier, ABDALLAH Mogniss, GAYON Vincent, « Chronologie 1973-2006 », Hors série « Manière de voir » n°89 Banlieues, *Le Monde Diplomatique*, octobre-novembre 2006.

SMOLAR Piotr, « Sécurité et délinquance : les leçons de 2002 », *Le Monde*, 09 mars 2007.

« Le concept de police de proximité », *L'Obs*, 14 janvier 2008.

DE MONTVALON Jean-Baptiste, « Quand la sécurité est devenue, à gauche comme à droite, « la première des libertés » », *Le Monde*, 4 février 2009.

MUCCHIELLI Laurent, « Le débat sur la sécurité reste intimement lié au poids de l'État jacobin », *Le Monde*, 13 janvier 2010.

« Sécurité : les propositions de Ségolène Royal en 2007 », *L'express*, 23 août 2010.

OLLIVIER Christine, « Sondage. Pour 86 % des Français, la lutte contre l'insécurité sera importante dans leur vote en 2022 », *Le Journal du Dimanche*, 24 avril 2011.

« Les 60 engagements de Hollande », *Libération*, 26 janvier 2012.

DE ROYER SOLENN, « Nicolas Sarkozy mise sur la sécurité pour rebondir », *Le Figaro*, 25 mars 2012.

ARIDJ Jamila, « Lutte contre la récidive : la méthode Taubira », *Le Point*, 17 septembre 2012.

MATHIOT Cédric, « La sécurité, première des libertés. ? Histoire d'une formule », *Libération*, 24 septembre 2013.

« L'empilement des lois antiterroristes », *Le Monde Diplomatique*, février 2015, p. 20.

CHAUVIÈRE Michel, « La sécurité est ailleurs », *Libération*, 7 février 2016.

ROBERT Anne-Cécile, « La stratégie de l'émotion », *Le Monde Diplomatique*, Février 2016.

HARARI Yuval Noah, « La stratégie de la mouche : pourquoi le terrorisme est-il efficace ? », *Bibliobs*, 31 mars 2016.

ROSSIGNOL Aurélie, « Dans le retro. Il y a 30 ans , une série d'attentats semait la terreur à Paris », *Le Parisien*, 17 septembre 2016.

« L'empilement des lois antiterroristes en France depuis 1986 », *Le Point*, 12 septembre 2017.

« Quand la France adoptait une première loi « anticasseurs » après Mai 68 », *L'Obs*, 28 janvier 2019.

JACQUIN Jean-Baptiste, « La prévention de la récidive au coeur de la réforme pénale », *Le Monde*, 22 octobre 2019.

« Peine de mort : une majorité de Français favorable à son rétablissement », *Le Parisien*, 14 septembre 2020.

JACQUIN Jean-Baptiste, « Avec toutes ces lois sécuritaires, nous construisons les outils de notre asservissement de demain », *Le Monde*, 25 novembre 2020.

JACQUIN Jean-Baptiste, « Eric Dupond-Moretti veut bousculer l'exécution des peines de prison », *Le Monde*, 03 mars 2021.

« Prisons : nouvelle hausse du nombre de détenus au 1<sup>er</sup> mars », *Le Figaro*, 30 mars 2021.

« Sur la sécurité, Emmanuel Macron veut « plus de bleu sur le terrain » et annonce un « grand débat » sur la consommation de drogues », *Le Monde*, 18 avril 2021.

GIRARD Étienne, « Sondage exclusif. Les Français s'accoutument au terrorisme mais veulent muscler la riposte », *L'Express*, 30 avril 2021.

FAYE Olivier, « Emmanuel Macron l'optimiste face aux peurs françaises », *Le Monde*, 04 mai 2021.

« « Le combat contre la racaille doit s'amplifier » : vives réactions des politiques après la mort d'un policier à Avignon », *Valeurs Actuelles*, 6 mai 2021.

DELAGE Juliette, « L'observatoire de la réponse pénale, sitôt dit sitôt fait ? », *Libération*, 19 mai 2021.

ALBERTINI Antoine, SOUILLER Lucie, JACQUIN Jean-Baptiste, DARAME Mariama, AUFFRET Simon et GATINOIS Claire, « Face à la colère des policiers, concurrence et surenchère politique », *Le Monde*, 20 mai 2021.

## **B- Émissions**

### **1) Télévisées**

POMPIDOU Georges, JT 20h, ORTF, 15 décembre 1969.

JT de 20H, 29 avril 1970, ORTF, INA.

FOUCHET Christian, « Christian Fouchet commente Mai 68 », À armes égales, ORTF, 24 mai 1971.

GISCARD D'ESTAING Valéry, Campagne électorale officielle : élection présidentielle 1er tour, ORTF, 25 avril 1974.

PEYREFITTE Alain, TF1 Actualités Dernière, Télévision Française 1, 28 juillet 1977.

PEYREFITTE Alain, Déclaration d'Alain Peyrefitte sur le projet de loi « sécurité et liberté », Télévision Française 1, 28 mai 1980.

LEFEVRE Paul, Loi sécurité et liberté, Antenne 2 Les Nouvelles dernière édition, 22 janvier 1981.

JT 20h, Antenne 2, 14 septembre 1981.

Assemblée nationale sécurité et liberté, TF1 20h, 21 juillet 1982.

« Colloque sécurité », *Soir 3*, France 3, 25 octobre 1997.

« 1970, première loi anti-casseurs », *Flash-back*, INA, 08 janvier 2019.

MITTERRAND François, *Flash-back*, INA, 05 avril 2019.

## **2) Radiodiffusées**

« L'été des Minguettes 1981 « Les rodéos de la colère » », *Affaires sensibles*, France Inter, 22 juin 2017.

« La stratégie de l'émotion », *Le journal de la philo*, France Culture, Anastasia Colosimo, 26 septembre 2018.

« La première loi anti-casseurs de 1970 », *La marche de l'histoire*, France Inter, 12 mars 2019.

SAYS Frédéric, « Les municipales, la gauche et la sécurité », *Le billet politique*, France culture, 9 mars 2020.

QUEFFELEC Derwell, « La « violence légitime de l'Etat » de Max Weber », *Savoirs*, France Culture, 10 août 2020.

## **VII- Discours politiques**

CHIRAC Jacques, Premier ministre, discours de politique générale, Assemblée nationale, Paris, le 9 avril 1986.

JOSPIN Lionel, Premier ministre, Déclaration de politique générale sur les axes de travail du gouvernement à l'Assemblée nationale, 19 juin 1997.

SARKOZY Nicolas, ministre de l'intérieure, déclaration sur les missions et les compétences de la police et de la gendarmerie dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance et sur les moyens mis à leur disposition, Paris, 26 juin 2002.

## **VIII- Programmes politiques**

110 propositions pour la France, Le Poing et la Rose, Parti Socialiste, Février 1981.

CHIRAC Jacques, « Mon engagement pour la France », programme élection présidentielle 2002, 25 mars 2002.

LE PEN Jean-Marie, « Pour un avenir français », programme élection présidentielle 2002, 11 avril 2002.

SARKOZY Nicolas, « Ensemble tout devient possible », programme élection présidentielle 2007.

MACRON Emmanuel, « Retrouver notre esprit de conquête pour bâtir une France nouvelle », En Marche, programme élection présidentielle 2017.

#### **IV- Travaux universitaires**

SUZZONI Benjamin, « Sécurité et politique. Du clivage au consensus ? », Thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Assas, juin 2012.

VANDERMAESEN Lola, « Sociologie de la justice et dénonciation du « laxisme » : une étude de cas », Mémoire de Master 2, Aix-Marseille Université, 2016-2017.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Partie 1 : Le difficile consensus autour de la politique pénale en matière de sécurité intérieure .....	18
Chapitre 1 : L’alternance politique reflet du clivage idéologique en matière de sécurité intérieure.....	18
Section 1 : La lutte contre le désordre, projet des gouvernements de 1969 à 1981.....	19
I- Une législation en réponse au contexte sociétal.....	19
A- L’élément déclencheur : le mouvement social de Mai 68.....	19
1) Une initiative étudiante suivie par les ouvriers.....	19
2) La réponse aux manifestations par la répression policière.....	20
B- La gestion de la sortie de la crise de Mai 68.....	22
1) L’affirmation de l’ordre par le parti gaulliste.....	22
2) L’instauration d’une responsabilité collective des manifestants.....	23
II- Une réponse pénale jugée nécessaire par le législateur face à l’installation d’un sentiment d’insécurité.....	25
A- Le rapport Peyrefitte marqueur de la prise en considération du sentiment d’insécurité au sein de la politique pénale.....	25
1) Le constat d’un sentiment d’insécurité.....	26
2) Prévention et répression : l’ambition de mieux répondre à la délinquance.	27
B- La loi « Sécurité et Liberté » de 1981 : tournant sécuritaire de la politique pénale.....	29
1) L’abandon de l’action de prévention au profit de la répression.....	29
2) La sécurité comme première des libertés.....	30
Section 2 : La volonté du nouveau gouvernement de 1981 d’assurer un équilibre entre répression et prévention au sein de la politique pénale.....	32
I- L’arrivée de la gauche au pouvoir : la volonté de rompre avec la politique pénale sécuritaire.....	33
A- La libéralisation partielle de la politique pénale.....	33
1) Les réponses aux promesses de campagne.....	33
2) L’ambiguïté des réformes pénales.....	35
B- L’introduction de la politique de la ville dans la politique pénale.....	36
1) L’élément déclencheur : les émeutes urbaines.....	37
2) La naissance d’une nouvelle politique de la ville.....	38



II- Le rapport Bonnemaïson : l'ambition d'une prévention sociale de la délinquance	40
.....	40
A- Entre insuffisance et inadaptation de la réponse pénale.....	40
1) Le constat des limites du dispositif répressif.....	40
2) La nécessaire considération de l'environnement social.....	42
B- L'élaboration de propositions à la lumière de la délinquance quotidienne.....	43
1) Le développement d'instances permanentes réunissant acteurs locaux et nationaux dans la lutte contre la délinquance.....	43
2) Les maires et les élus locaux : coordonnateurs d'une politique de prévention de la délinquance adaptée aux spécificités des territoires.....	45
Chapitre 2 : Le consensus autour de la réponse pénale en matière de sécurité intérieure à partir de 1986.....	46
Section 1 : La volonté d'inscrire la notion de sécurité intérieure au-delà des clivages politiques.....	47
I- La consécration institutionnelle de la sécurité intérieure.....	47
A- Le Conseil de Sécurité Intérieure : l'avènement d'une structure de coordination des acteurs de la sécurité intérieure .....	47
1) Une création nécessaire face à la nouvelle menace terroriste.....	47
2) La consécration réglementaire par le gouvernement de Lionel Jospin.....	49
B- La création de structures de recherche sur les questions de la sécurité.....	50
1) L'évolution de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure au gré des mouvances politiques.....	50
2) L'instauration d'instruments de mesures de la délinquance au service des politiques publiques.....	52
II- La consécration législative d'un droit fondamental à la sécurité.....	53
A- L'affirmation du droit fondamental à la sécurité.....	53
1) La consécration par l'article 1 <sup>er</sup> de la loi du 21 janvier 1995 .....	53
2) La portée de la « fondamentalisation » de ce droit à la sécurité.....	55
B- Les difficultés de la volonté de « fondamentalisation » du droit à la sécurité.....	56
1) L'imprécision du terme « sécurité ».....	57
2) La confusion entre le droit à la sûreté et le droit à la sécurité.....	58
Section 2 : De la prévention sociale à la prévention sécuritaire.....	60
I- La volonté de répondre au sentiment d'insécurité en comblant les lacunes juridiques.....	60
A- La nouvelle menace : le terrorisme.....	60

1) La loi du 9 septembre 1986, première loi antiterroriste.....	60
2) Un droit dérogatoire en construction.....	62
B- L'abandon de l'extension de la prévention sociale au profit de la répression dans la réponse à la délinquance quotidienne.....	64
1) La délinquance quotidienne source du sentiment d'insécurité.....	64
2) Une sévérité accrue dans la répression de la délinquance quotidienne en réponse au sentiment d'insécurité.....	66
II- La notion de prévention sous un nouveau jour : la prévention situationnelle.....	67
A- Le redéploiement des acteurs de proximité.....	68
1) La police de proximité : prévention, dissuasion et répression.....	68
2) Les maires et les élus locaux associés à l'action de sécurité.....	69
B- Le développement de nouveaux instruments dans la prévention de la délinquance.....	70
1) La législation restreignant l'accès aux outils des crimes et délits.....	70
2) La surveillance formelle.....	71
Partie 2 : La multiplication des interventions législatives face à la diversité des menaces pour la sécurité.....	74
Chapitre 1 : L'avènement d'un droit pénal de l'ennemi.....	74
Section 1 : La réponse du législateur face à l'attente collective de sécurité.....	75
I- Le développement exponentiel de la législation à l'encontre de certaines formes de délinquance.....	75
A- La population, critère justificatif de ce développement.....	75
1) L'altération du quotidien de la population par la délinquance.....	75
2) Une délinquance diffuse et protéiforme.....	77
B- La quête infinie vers la « tolérance zéro ».....	78
1) La surenchère sécuritaire depuis la campagne présidentielle de 2002.....	79
2) Une législation véhiculant la « culture du résultat ».....	80
II- L'essor de la notion de victime dans la société.....	82
A- L'identification à la souffrance de la victime par l'opinion publique.....	82
1) La généralisation de la notion de victime.....	82
2) Une « société de l'émotion ».....	83
B- Le développement des droits effectifs des victimes durant la procédure pénale.....	85
1) L'équilibre initial entre les intérêts de la société, de la personne poursuivie et de la victime.....	85

2) Un déséquilibre au profit de la victime.....	86
Section 2 : La dangerosité au centre de la sanction pénale.....	88
I- L'enfermement : peine de référence pour répondre au risque zéro ?.....	88
A- Le durcissement de la sanction pénale.....	88
1) L'aggravation de la répression à l'encontre des récidivistes.....	89
2) La période de sûreté.....	91
B- L'ambiguïté de la gestion des courtes peines.....	92
1) Le développement contrasté des aménagements de peine.....	92
2) L'extension du parc pénitentiaire.....	94
II- Le développement des mesures de sûreté : une peine après la peine.....	95
A- La dangerosité dissociée de la culpabilité.....	95
1) La place centrale de la dangerosité dans la mise en place des différentes mesures de sûreté.....	96
2) L'insuffisance des dispositifs face à la dangerosité des terroristes selon le législateur.....	97
B- L'extension progressive des mesures de sûreté visant à prévenir un risque de passage à l'acte.....	99
1) De la prévention de la récidive à la surveillance.....	99
2) Rétention de sûreté et surveillance de sûreté : une surveillance perpétuelle ? .....	100
Chapitre 2 : L'élargissement du filet pénal.....	101
Section 1 : L'exemple topique du terrorisme.....	102
I- L'existence d'un « mobile terroriste », fait justificatif à l'inflation législative en matière de terrorisme.....	102
A- La multiplication des infractions terroristes.....	103
1) Les infractions de droit commun aggravées par le « mobile terroriste »...103	
2) Les infractions terroristes autonomes.....	104
B- Le développement des mesures d'investigation dérogatoires.....	106
1) L'adaptation des mesures de droit commun au terrorisme.....	106
2) Le développement de procédés d'enquête spécifiques à la lutte contre le terrorisme.....	107
II- L'instauration de la compétence administrative aux fins de prévention dans la lutte contre le terrorisme.....	108
A- Des mesures justifiées par l'état d'urgence.....	108
1) La réponse à une situation exceptionnelle.....	109

2) La pérennisation au fil des prorogations.....	110
B- La consécration des mesures en dehors de l'état d'urgence.....	112
1) La perpétuation des mesures de lutte contre le terrorisme en dehors de l'état d'urgence.....	112
2) Une évolution tendant à leur inscription définitive au sein de la législation.....	113
Section 2 : L'élargissement de l'action publique.....	115
I- Le développement des alternatives aux poursuites.....	115
A- Une réponse initiale au développement de la petite et moyenne délinquance.....	116
1) Le constat de l'inadaptation du principe de l'opportunité des poursuites à ce type délinquance.....	116
2) L'instauration d'une nouvelle gradation dans la réponse pénale.....	117
B- Le risque d'une systématisation de la réponse pénale.....	118
1) Une augmentation du taux de la réponse pénale.....	118
2) Une atteinte à l'opportunité des poursuites.....	120
II- La quête vers l'absence d'extinction de l'action publique par la modification des règles de la prescription.....	121
A- Le changement de paradigme dans le droit à l'oubli garanti par la prescription de l'action publique.....	121
1) Un oubli initialement fondé sur la nécessité pour la paix et la tranquillité publique.....	121
2) Les inquiétudes de l'opinion publique face à l'oubli.....	122
B- Vers une disparition du droit à l'oubli ?.....	123
1) Le report du point de départ du délai de la prescription.....	124
2) L'allongement des délais de prescription.....	124
CONCLUSION.....	126