

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice _____ n°44



Les territoires ruraux en France Quelle sécurité ?

Dossier

Gendarmerie et ruralité : un état des lieux
François DIEU

Les communes françaises et la prévention
de la radicalisation islamiste

Xavier LATOUR

Entretien avec Christophe GUILLUY

Jeunes chercheurs

Les mesures de réhabilitation et de sûreté en Allemagne
Camille LANCELEVÉE

Sécurité intérieure

Peut-on négocier avec les terroristes
Claire BAUDOT

Directrice de la publication :
Hélène CAZAUX-CHARLES

Rédacteur en chef :
Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS

BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine,
Université de Bourgogne

DOMINIQUE BERTELOOT, Inspecteur d'Académie, inspecteur pédagogique
régional

BERTHELET Pierre, Chercheur au centre de documentation et de recherches
européennes (CRDE), Université de Pau

BOUDJAABA FABRICE, Directeur scientifique adjoint au CNRS, Institut des
Sciences Humaines et Sociales (InSHS)

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,
Université de Gand

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE

DE LA ROBERTIE Catherine, Préfète de l'Aveyron, Professeure des universités,
Paris I, Directrice du Master2 Stratégie Internationale & Intelligence Économique

DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de
Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale

DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Université de Nice

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique,
Université de Toulouse I, Capitole

NAZAT Dominique, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe
de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI
d'Interpol

PARDINI Gérard, Sous-préfet

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de
Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

RIDEL Laurent, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire

ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la
recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé
à l'Université Paris I

VALLAR Christian, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis

WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

Responsable de la communication : Sarah DE HARO

Conception graphique : Laetitia BÉGOT

Vente en librairie et par correspondance - La Direction de l'information
légal et administrative (DILA),

www.ladocumentationfrancaise.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 € - Abonnement France (4 numéros) :

70,20 € - Abonnement Europe (4 numéros) : 75,30 €

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 75,30 € (HT, avion éco) - Abonnement

hors Europe (HT, avion éco) : 79,40 €

Impression : DILA



Tirage : 1 000 exemplaires

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2019

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice publient
des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes
bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de
la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la
rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs
auteurs.

Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue.

Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 - Fax : +33 (0)1 76 64 89 31

publications@inhesj.fr - www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

Sommaire

3 Éditorial - Hélène CAZAUX-CHARLES

Dossier

Dossier coordonné par François DIEU et Xavier LATOUR

- 4 Sécurité et ruralité
François DIEU, Xavier LATOUR
- 6 Le Maire et la sécurité : retour sur quelques années
d'observations et de pratiques
Igor LEFÈVRE
- 19 Gendarmerie et ruralité : un état des lieux
François DIEU
- 26 La gendarmerie face à la périurbanité
Romain VEZIN
- 34 Le sous-préfet et la sécurité en milieu rural
Jérôme MILLET
- 40 Le conseil général et la lutte contre la délinquance
en milieu rural.
L'exemple du département des Alpes-Maritimes
Bertrand GASIGLIA
- 46 Les communes françaises et la prévention de
la radicalisation islamiste
Xavier LATOUR
- 54 Sécurité privée et ruralité
Nicolas Le SAUX
- 62 La désaffiliation du monde d'en bas et la sécession
du monde d'en haut
Christophe GUILLUY

Bonnes feuilles

- 66 Le maire et son commissaire. Une histoire des polices
municipales sous la Troisième République
Charles DIAZ





Un espace pour les jeunes chercheurs

- 76** Le prix de la recherche de l'INHESJ
- 77** Les mesures de réhabilitation et de sûreté en Allemagne
Camille LANCELEVÉE
- 88** Les paradoxes de la lutte contre la radicalisation islamiste en France
Noémie COGNARD

Sécurité intérieure

- 96** Peut-on négocier avec les « terroristes » ?
Claire BAUDOT
- 106** La réponse des services spécialisés en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive
Alexis DEPRAU
- 112** Jusqu'où peut-on aller dans la désétatisation de l'offre de sécurité ?
David MARAIS

International

- 120** Vingt ans après la rétrocession à la Chine : où en est la police de Hong-Kong ?
Éric MEYNARD

Sécurité et justice

- 132** Face à l'urgence. Une expérience de dialogue entre le TGI de Pontoise et la DDSP du Val d'Oise
Éric CORBAUX, Gwenola JOLY-COZ, Frédéric LAUZE





Éditorial

Le thème de la sécurité dans les territoires ruraux, décidé il y a plusieurs mois, n'a jamais fait l'objet d'un dossier complet dans les *Cahiers de la sécurité et de la justice*. Cela n'est pas sans signification à l'heure où nous écrivons cet éditorial, soit la veille de la quatrième manifestation des « gilets jaunes » devenus symboles d'une France qui se considère oubliée, à la périphérie des grandes métropoles. Dès les années 1950, l'exode rural a provoqué une profonde recomposition du paysage français en bouleversant les équilibres entre les modes de vie ruraux et urbains, et suscitant l'apparition d'un nouvel espace urbanistique, le « péri-urbain ». Ainsi, le développement de la ville, fruit de notre évolution industrielle et d'une économie ayant épousé le credo techno-scientifique, fortement structuré par les coûts du foncier et du logement, a aussi construit des lieux de relégations diverses, économiques, sociales et culturelles.

En 2010, selon l'INSEE, 77,5% de la population française vivaient en zone urbaine, espace qui, depuis des décennies, concentre la réflexion sur la sécurité. En effet, dès la fin des années 1970, les émeutes de Vaulx-en-Verin jettent une lumière crue sur la « banlieue » et l'échec de l'intégration sociale en milieu urbain. Cet échec va prendre notamment la forme de la progression d'une délinquance violente, souvent aussi organisée, générant une « économie criminelle » durablement installée, facteur prédominant de la dégradation des conditions de vie des habitants des « quartiers sensibles ». La problématique de la ville et de sa banlieue, consubstantielle à l'apparition de l'insécurité comme question sociale et politique, perdure jusqu'à aujourd'hui sous diverses formes dont la plus visible procède de l'organisation des habitants en communautés de plus en plus fermées sur elles-mêmes.

La politique de la ville, élaborée exclusivement pour répondre aux questions soulevées par la « banlieue », a sans doute occulté un autre mouvement, beaucoup plus global, de reconfiguration du territoire national.

L'enjeu de cette reconfiguration n'a pas été réellement pensé là où la question urbaine aurait dû être appréhendée dans ses rapports au reste du territoire. Les effets de l'urbanisation au-delà des limites de

l'espace de la ville et de sa banlieue ont été oubliés au détriment des autres espaces et une représentation de la ville s'est élaborée dans un impensé de la ruralité comme de ce nouvel espace qualifié de « péri-urbain ». Or, des fractures nouvelles, économiques, sociales et culturelles se sont produites qui représentent autant de défis à affronter aujourd'hui. L'espace rural en particulier a connu des mutations profondes. Des délits spécifiques comme les vols de matériel agricole se sont développés depuis plusieurs années comme l'indiquent les faits constatés par la gendarmerie nationale. Si nous ne disposons pas d'un chiffre global sur la délinquance en milieu rural, de nombreuses études locales et les enquêtes de victimation de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales sur des communes rurales montrent la réalité d'un sentiment d'insécurité chez les habitants et les élus locaux qui pointent par ailleurs la faiblesse des forces de sécurité sur leurs territoires. Insuffisamment pris en compte par les politiques publiques de sécurité, le monde rural est également le parent pauvre de la réflexion sur ces mêmes politiques. Il y a urgence à repenser une politique de la ville qui intégrerait toutes les problématiques du territoire national dans ses différentes formes d'existence et ses interactions. Le dossier présenté ici a pour ambition de contribuer modestement à ouvrir un débat dont l'absence jusqu'ici pourrait être assimilée à une forme de déni.

Ce numéro est aussi l'occasion de mettre en lumière le travail de la jeune génération de chercheurs qui, dans les universités et les laboratoires, assurera la pérennité et le renouvellement de la réflexion en matière de sécurité et de justice. L'INHESJ souhaite mobiliser autour de lui une communauté de jeunes chercheurs, les encourager et valoriser leurs premiers travaux. Cette ambition se traduit depuis deux ans par l'attribution du prix de l'INHESJ récompensant, chaque année, une thèse sélectionnée pour son apport à la connaissance des questions de sécurité et de justice. Les *Cahiers* prolongent cette démarche en présentant dans ce numéro la contribution de la lauréate du 1^{er} prix de la Recherche de l'INHESJ et en lançant une nouvelle rubrique « jeunes chercheurs ».

Hélène CAZAUX-CHARLES,
directrice de l'INHESJ

Sécurité et ruralité

François DIEU, Xavier LATOUR

La France des villes focalise souvent, voire monopolise l'attention. Pourtant, comme Sylvain Tesson l'exprime si justement *Sur les chemins noirs* (2016), il y a encore « *une géographie de traverse pour peu qu'on lise les cartes, que l'on accepte le détour et force les passages* ».

Après un lent déclin au XX^e siècle, l'espace rural français a connu certains signes de dynamisme démographique, qui ont pu donner à penser, au début des années 1990, qu'on serait en présence d'une « *renaissance rurale* » (Bernard Kayser), notamment avec le tourisme vert ou encore l'agriculture biologique. En réalité, ce sursaut de la ruralité a surtout concerné ces zones hybrides, mi-rurales, mi-urbaines, que recouvre la notion de « *périurbanité* ». Le dépeuplement des campagnes s'est poursuivi inexorablement, mettant en scène ce que Henri Mendras avait prophétisé, il y a un demi-siècle, avec la « *fin des paysans* ». Le monde agricole est traversé par des souffrances et des incertitudes aussi bien économiques que sociales. La solitude de nombreux agriculteurs, qui apparaît chaque année sur nos écrans complaisants dans *L'Amour est dans le pré*, n'est qu'un symptôme parmi d'autres d'une crise profonde, envenimée par un sentiment diffus d'incompréhension, d'injustice et d'indifférence.

Cette France bien réelle entretient l'impression d'être une France oubliée ou, à tout le moins, négligée.

La France rurale, voire hyper-rurale, a pourtant, elle aussi, besoin de l'État. Elle attend de lui des services publics suffisants et de qualité ; elle espère de lui de l'attention au nom de l'« *égalité des territoires* ». Si la ruralité présente plusieurs formes (villages dépeuplés, villages touristiques, villages-dortoirs, territoires agricoles prospères ou appauvris, etc.), ses besoins convergent.

Les attentes des territoires ruraux résultent de l'importance des maux auxquels ils sont exposés. L'isolement géographique, la fragilité économique et sociale, le retrait des services publics constituent leur quotidien. Comme si

cela ne suffisait pas, les populations rurales connaissent également une insécurité résolument multiforme et extrêmement mobile. Même le terrorisme et la radicalisation les concernent, les inquiètent.

Dans un tel contexte, les mutations de ces dernières années donnent l'impression d'avoir creusé le fossé entre les territoires ruraux et les territoires urbains. La ségrégation territoriale ne semble pas l'apanage des villes et de leurs quartiers « *sensibles* ».

Les territoires ruraux sont demeurés à la marge des réformes décentralisatrices. Ils en sont même les victimes indirectes. Quand les métropoles attirent les regards et donc les moyens, quand les régions s'étendent, les centres de décision s'éloignent des campagnes. Les débats récurrents sur le rôle et la place du département d'un côté et, de l'autre, la régionalisation témoignent d'une tendance à privilégier les échelons supérieurs. Les agglomérations et autres pôles urbains rejettent dans l'ombre des pans entiers du territoire, quand des départements affaiblis, voire en sursis, essaient malgré tout d'agir en matière de solidarité territoriale.

Les politiques de réorganisation des services de l'État n'ont pas amélioré la situation. Au contraire, la rationalisation (RGPP, Réate, MAP) s'est faite trop fréquemment au détriment de la proximité et du maillage territorial.

Dans ce contexte, les populations concernées posent une question en forme d'appel au secours : que reste-t-il de l'État ? Certains économistes et géographes (Laurent Davezies, Christophe Guilluy) ont tiré un signal d'alarme dont l'écho semble se perdre dans les tréfonds de la « *France périphérique* ».

Malgré tout, les territoires ruraux tentent d'exister. Ils mobilisent à cette fin (et pour éviter la leur) les leviers de la décentralisation (intercommunalités) et du partenariat avec l'État (contrat de ruralité par exemple).

En matière de sécurité, les territoires ruraux ont recours à des formules diverses. Certaines s'essouffent (les gardes champêtres), d'autres connaissent un regain d'intérêt (les gardes particuliers), d'autres encore émergent (la sécurité privée), sur fond de diffusion des logiques de « *coproduction* » et de « *continuum de sécurité* ».

Cependant, la hausse des dépenses obligatoires et la baisse des ressources tendent à pénaliser l'action de communes rurales déjà fragiles.

Les campagnes peuvent encore compter sur des institutions de l'État. À cet égard, la gendarmerie nationale demeure la référence. En dépit de réorganisations justifiées par diverses contraintes, la gendarmerie continue de marquer de son empreinte l'espace rural. Elle concrétise l'unité de l'État et la continuité de son action. Elle incarne, avec ses valeurs de militarité et de proximité, la solidarité républicaine pour préserver un minimum de cohésion nationale.

Comme dans les zones urbaines les plus exposées à la délinquance et aux violences, la sécurité conditionne l'exercice des libertés dans les territoires ruraux. Elle est aussi l'une des conditions à respecter pour que ces derniers retrouvent les chemins de la réussite. Leur patrimoine géographique, culturel et humain fructifiera uniquement si tous les éléments sont réunis pour garantir la confiance. Or, la sécurité en est l'un des facteurs essentiels au même titre que l'accès à la santé, aux transports ou au numérique.

Il s'agit d'une problématique que notre revue, et avant elle *Les Cahiers de la Sécurité*, n'avait jamais abordé de manière spécifique. Au milieu des années 1990, le précurseur de l'INHESJ, l'IHESI, avait impulsé un axe de recherche sur les questions de sécurité dans les campagnes, ayant conduit à la publication, dans sa collection « Études et Recherches », de *Sécurité et ruralité* [Dieu, 1997], à partir d'une longue enquête de terrain sur l'action de la gendarmerie menée dans trois départements ruraux. Cette étude avait pour point de départ une observation inquiétante formulée par Alain Peyrefitte dans *Le mal français* (1976) : « *La France est atteinte d'une sorte de nécrose des extrémités. Le vide engendre le vide : quand la population s'amenuise, on tend à supprimer les services publics ; à mesure que les services publics disparaissent, il devient plus difficile de rester* ». Il est bien triste de constater que la société française n'a pas vraiment entendu cet appel explicite à enrayer une tendance au dépérissement irrémédiable de notre ruralité.

Sans sombrer dans un pessimisme stérile, ce numéro n'a d'autre ambition que d'aider à comprendre les potentialités et l'avenir des territoires ruraux, éléments constitutifs à part entière du territoire national ■

MAIRIE • ÉCOLE

MDCCLXVII

Le Maire et la sécurité : retour sur quelques années d'observations et de pratiques

Igor LEFÈVRE

Le maire est l'autorité de police administrative agissant au nom de la commune. Il possède des pouvoirs de police générale et spéciale qui lui permettent de mener des missions de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Il exerce ses pouvoirs sous le contrôle administratif du préfet. Les domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire sont les suivants : l'habitat, la circulation et le stationnement, la protection des mineurs, l'environnement, l'urbanisme, les activités professionnelles, les réunions, les loisirs, la santé publique, les funérailles et les lieux de sépulture.

Afin d'exercer au mieux ses pouvoirs de police, le maire est tenu de mettre en œuvre les moyens réglementaires et matériels nécessaires pour assurer la sécurité de ses administrés. Il peut notamment décider de créer et parfois armer une police municipale, qui veillera à faire assurer le respect de ses prérogatives sur le territoire communal. Par ailleurs, en sa qualité d'officier de police judiciaire, il est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

En deux paragraphes synthétiques, voilà décrit le cadre d'action du maire, tel que défini par le Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui délimite le rôle, les missions et les moyens qui sont dévolus à cet élu local, dont on ne cesse de répéter à longueur de sondages, qu'il reste le mieux

Igor LEFÈVRE



Igor Lefèvre est cadre territorial dans une ville moyenne où il assure la direction du Service

sécurité et réglementation. Il est aussi, depuis près de 15 ans, chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police (Cerp) de l'Université Toulouse 1 Capitole, pour lequel il a coordonné plusieurs études de terrain sur les sujets de la sécurité routière, les technologies de sécurité et les conduites addictives en milieu périurbain et rural. Il est aussi formateur pour le Centre national de la fonction publique territoriale dans le cadre des formations initiales et continues des agents et encadrants de la police municipale.

identifié et le préféré des Français (<https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique>). Il est aussi celui qui, depuis plus de trente ans, a vu son implication dans la sécurité locale la plus révolutionnée, avec une succession impressionnante de lois et de dispositifs sur le sujet. Cette tâche est aussi la plus contrariée de la charge des édiles, tant les réalités locales peuvent être hétérogènes quant aux moyens financiers et humains à leurs dispositions, aux conditions de travail et ressources partenariales mobilisables à leurs côtés, ainsi que de par les spécificités inhérentes aux territoires – urbains, périurbains, rurbains, ruraux (profonds) – qu'ils sont amenés à administrer, dans un contexte de recomposition de l'action publique, parfois difficile à comprendre et souvent éloigné des préoccupations des administrés.

À l'heure où un rapport parlementaire [Thourot, Fauvergues, 2018] plaide pour un *continuum* de sécurité reliant national, local et privé, peut-être faudrait-il tenter de répondre à quelques interrogations sur les liens et les perspectives d'action entre l'exécutif local et ses partenaires dans la gestion de la sécurité quotidienne ? Ce questionnement, auquel on essaiera de répondre par l'usage d'observations de terrain, aura l'objectif de percevoir l'évolution non seulement du rôle et des moyens du maire sur ce sujet, mais aussi, en contrepoint, de comprendre dans quels contextes et avec quels leviers les élus locaux sont amenés à appréhender la transformation de la demande sociale de sécurité et des modes d'action qu'ils peuvent être amenés à mettre en place pour y répondre, parfois de manière pressante, voire contrainte, par des services de l'État qui, eux aussi sont soumis à des changements managériaux et professionnels profonds.

Les compétences et responsabilités

En vertu de l'article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire doit veiller à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune.

Police générale et police spéciale

Cette fonction, polyvalente, le conduit à intervenir dans des domaines très divers (stationnement des véhicules, lutte contre le bruit, sécurité des établissements recevant du public, sécurité des activités sportives, etc.). Cette intervention peut se faire dans le cadre de la police générale ou d'une police spéciale. Quelle que soit

l'hypothèse d'intervention, cette dernière doit respecter certains principes :

- le bon ordre implique de prévenir les incidents lors des rassemblements de personnes. Le maire doit éviter les débordements qui pourraient survenir à l'occasion de réjouissances publiques, ainsi qu'à l'occasion de spectacles, foires et marchés sur le domaine public, ou dans les établissements recevant du public ;
- la tranquillité publique consiste à assurer le repos des citoyens en prévenant les bruits et les rassemblements nocturnes, les attroupements, les disputes et les rixes dans les rues ;
- la sécurité publique concerne à la fois la prévention des accidents, des calamités et des pollutions provenant d'aléas climatiques ou technologiques, ainsi que le danger résultant de la divagation des animaux ou du comportement des aliénés. Elle a trait également à la police des voies publiques communales (circulation, limitation de vitesse, stationnement, édifices menaçant ruine, etc.) ;
- la salubrité publique regroupe les mesures en matière d'hygiène des personnes, des animaux et des choses, par la capacité à contrôler le respect des règles de santé environnementale et de santé publique, par des agents dûment commissionnés et assermentés.

Le maire détient également des pouvoirs de police spéciale attachés à des domaines particuliers (circulation et stationnement, édifices menaçant ruine, activités nautiques, cimetières, etc.). Ces compétences lui sont confiées par divers textes spécifiques (art. L2213-1 et s. du CGCT, Code rural et de la pêche maritime, Code de la voirie routière, etc.). À titre d'exemple, le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération (art. L2213-1 du CGCT). Ce pouvoir a été étendu aux voies du domaine public routier communal et intercommunal situées à l'extérieur des agglomérations.

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L5211-9-2 du CGCT peuvent faire l'objet d'un transfert.

Il existe deux procédures de transfert aux présidents des EPCI à fiscalité propre.

La première procédure est un mécanisme de transfert de plein droit d'un pouvoir de police spéciale au président de

l'EPCI, lorsque cet établissement exerce la compétence correspondante. Toutefois, le maire conserve le pouvoir de police s'il a notifié son opposition au président de l'EPCI dans les délais prévus par la loi. Sont ainsi transférées en l'absence d'opposition du maire :

- la police de la réglementation de l'assainissement ;
- la police de la réglementation de la collecte des déchets ménagers ;
- la police de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (interdiction de stationnement en dehors des aires) ;
- la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- la police de la délivrance des autorisations de stationnement de taxi au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
- les polices spéciales de l'habitat au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat.

La seconde procédure intervient sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres et après accord de tous les maires et du président de l'EPCI à fiscalité propre (sans qu'il soit besoin de solliciter l'avis des conseils municipaux). Le transfert est ensuite finalisé par un arrêté préfectoral sans qu'il soit prévu pour le préfet de possibilité de s'y opposer. Peuvent ainsi être transférées au président de l'EPCI à fiscalité propre selon cette procédure :

- la police de l'organisation de la sécurité des manifestations culturelles et sportives lorsqu'elles sont organisées dans des établissements communautaires ;
- la police de la défense extérieure contre l'incendie (planification des points d'eau incendie) lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de service public de défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours).

Les pouvoirs de police, en vertu de l'article L2212-1 du CGCT sont attribués au maire de façon exclusive. Aucune délégation au conseil municipal, au directeur général des services de la commune ou à une société privée n'est possible. En revanche, une délégation est possible à un des adjoints.

Sa compétence en matière de pouvoirs de police s'exerce sur l'ensemble du territoire municipal. Il ne peut donc édicter des règles qui s'étendraient au-delà des limites de la commune.

Le maire doit, dans l'utilisation de ses pouvoirs de police, respecter certains principes :

- la hiérarchie des normes : les actes de police pris par l'autorité territoriale doivent respecter les normes d'origine supérieure. Un maire ne peut diminuer la rigueur des mesures prises par l'autorité nationale [CE, 17 juillet 1953]. En revanche, il peut l'aggraver [CE, 20 juillet 1935] ;
- la prohibition des interdictions générales et absolues : il ne peut prendre des mesures générales et absolues d'interdiction dès lors qu'une interdiction partielle serait nécessaire et suffisante. De même, une mesure d'interdiction définitive est illégale dès lors qu'une interdiction temporaire suffirait ;
- l'égalité des citoyens : le maire ne peut pas, à travers ses pouvoirs de police, faire de discrimination entre des individus placés dans la même situation ;
- le respect des libertés individuelles ou publiques : l'exécutif local ne doit pas, à travers ses pouvoirs de police, faire obstacle à l'exercice des libertés telles que la liberté d'aller et venir, la protection du domicile, la liberté de réunion, la liberté de culte, la liberté du commerce et de l'industrie.

Les mesures de police municipale peuvent faire l'objet d'un contrôle par le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir formé par un particulier ou par un déféré préfectoral. Le maire peut voir sa responsabilité civile mais surtout pénale engagée dans le cadre de l'utilisation de ses pouvoirs de police. Sa responsabilité civile ne sera retenue que si la mesure de police qu'il a prise n'est intervenue que pour assurer un intérêt personnel ou nuire à autrui. Sa responsabilité pénale pourra être mise en jeu pour des infractions non intentionnelles telles que l'homicide et les blessures involontaires ou la mise en danger d'autrui à l'occasion de la prise et de la réalisation de la mesure concernée.

Police administrative et police judiciaire

À côté de la police administrative et des mesures préventives ou conservatoires qu'il peut édicter, le maire (ou son adjoint délégué) peut, en tant qu'officier de police judiciaire (OPJ) :

- constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte (art. 14 du Code de procédure pénale (CPP)) ;
- recevoir des plaintes et dénonciations (art. 17 du CPP) ;
- procéder à des enquêtes préliminaires (art. 17 du CPP) ;
- en cas de flagrant délit, accomplir tous les actes d'enquêtes judiciaires normales qui leur sont conférés par les articles 53 à 67 du CPP.

Les maires et les adjoints ont juridiquement les mêmes pouvoirs que tous les autres OPJ. Néanmoins leur capacité à agir est très limitée. Ils ne disposent pas des moyens matériels appropriés pour mener à bien cette mission et l'hétérogénéité des connaissances en droit pénal peut les amener à commettre des erreurs susceptibles d'annuler les procédures. Dans la pratique quotidienne, s'ils doivent néanmoins agir, ils auront tout intérêt à limiter leur intervention, en informer sans délai le procureur et la conduire en étroite corrélation avec lui.

L'exécution des mesures de police peut être confiée aux agents communaux qu'il s'agisse d'agents de police municipale ou rurale (ex-gardes champêtres), mais aussi d'agents spécifiques (inspecteurs de salubrité, instructeurs du droit de l'urbanisme, etc.). Le maire, en sa qualité d'autorité territoriale, doit leur donner les instructions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, mais aussi procéder à leur notation et leur avancement, ainsi que prononcer d'éventuelles sanctions ou révocations à leur endroit.

Dans les communes où le régime de la police d'État est institué, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire et de procéder aux opérations de police judiciaire. Par ailleurs, la répression des atteintes à la tranquillité publique et l'assurance du bon ordre quand se produisent « de grands rassemblements d'hommes » (manifestations, attroupements) relèvent des pouvoirs du préfet. Toutefois, le maire reste compétent pour les autres pouvoirs de police (article 2214-1 du CGCT et décret du 19 septembre 1996).

Des réalités d'action forgées par l'histoire

Pour autant, la ligne de partage si clairement codifiée, tant sur le plan de la direction que sur celui de l'exécution des mesures de police, n'en demeure pas moins aujourd'hui encore quelque peu difficile à appréhender du fait d'un héritage historique trouble sur ces questions et de

représentations paradoxales par les administrés au sujet des pouvoirs du maire.

En effet, sous la Troisième République, ce dernier détenait des pouvoirs bien plus importants que ceux que les textes encore récents lui attribuent. À cette époque, dans l'optique d'un renforcement du pouvoir local, la loi du 5 avril 1884 – qui constitue, encore aujourd'hui, le socle des pouvoirs de police du maire – lui donnait la mission de garantir et assurer dans la commune le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Les maires des grandes villes et des villes moyennes, dotés de polices municipales, assuraient une fonction de « *police du quotidien à finalité de prévention et de répression de la petite et de la moyenne délinquance* » [Le Goff, 2003]. Ce n'est que sous le régime de Vichy, et avec la promulgation de la loi du 23 avril 1941, que se réalise une nationalisation/centralisation de la police, sous la pression du corps préfectoral et du syndicat des commissaires de police « *dont les intérêts correspondaient à la stratégie répressive du gouvernement de l'époque* » [Le Goff, 2003]. À la Libération, ce mouvement ne sera pas remis en question. La valorisation de l'État comme seul apte à assurer la cohésion nationale et moderniser les structures socio-économiques du pays en reconstruction combinée à la « *légende noire* » des polices municipales relayées par les préfets et commissaires de police [Le Goff, 2003] ont fini par marginaliser, pour près de quarante ans, des acteurs auparavant centraux de la sécurité locale : le maire et la police municipale.

C'est avec cet héritage, malgré tout, que les maires des villes et villages de France doivent assurer la sécurité et la tranquillité de leurs administrés. Le maire est à la fois élu du peuple et agent de l'État, ce qui engendre une certaine confusion dans les représentations de ses concitoyens et brouille les lignes de réponse qu'il va pouvoir développer [Lefèvre, 2008]. Pour autant, la pratique laisse apparaître que le rôle du maire, en ce domaine, reste encore largement investi par la population et valorisé par l'élu lui-même, qui y voit un des intérêts premiers de sa charge électorale, tel que pouvait le résumer Charles Gautier : « *Lorsque les gens rencontrent des problèmes de tranquillité publique – bruit, vitesse excessive, troubles de voisinage – ils vont le plus souvent, spontanément, s'adresser au maire plutôt qu'à ceux qui ont pour fonction de faire respecter la loi. Ils ne se rendent au commissariat de police ou à la gendarmerie que dans un second temps, ou quand le problème est grave. Ils s'adressent au maire parce qu'il est proche, qu'ils peuvent le rencontrer à l'occasion d'une réunion et ils découvrent que le maire n'est pas le patron de la police. Le maire ne va pas pour autant, à chaque sollicitation, se déclarer incompétent. Il représente à tout le moins une autorité morale, et les gens comptent sur lui. C'est pourquoi, même dans des domaines qui ne sont pas les siens, il va chercher des solutions aux problèmes qui lui sont posés* » [Wyvekens, 2011].

Cela conduit alors à se poser la question de savoir comment l'insécurité, au niveau local, se porte à la connaissance des maires, et avec quels moyens ils peuvent y répondre.

La demande et la formalisation d'une politique locale de sécurité

Dans les années 1960, en France, l'explosion démographique consécutive au *baby-boom*, renforcée par l'exode rural, a surtout bénéficié aux pôles urbains. Dans la décennie suivante, un nouveau mode de croissance est apparu dans la plupart des villes françaises : la périurbanisation. Ce phénomène procède à la fois d'une concentration de l'emploi dans les pôles urbains, dont l'attractivité se trouve d'autant accrue et d'un besoin d'espace de la part des familles, qui quittent les centres urbains saturés pour s'installer en périphérie, avec l'objectif de vivre dans un habitat pavillonnaire individuel. Ce phénomène a perduré au cours des années 1980 et 1990, partiellement compensé par des retours vers les pôles urbains.

Les territoires de l'insécurité : une notion mouvante

Conséquences de la périurbanisation, les déplacements quotidiens du domicile vers les lieux de travail, mais aussi vers les espaces de socialisation et de consommation, se sont considérablement amplifiés au fil des quarante dernières années. Dès lors, cette diffusion des modes de vie et des valeurs de la société de consommation, associée à une amélioration des moyens de communication, a singulièrement réduit les frontières entre les mondes rural et urbain. La thématique de la sécurité est une illustration saisissante de ce nouveau *continuum* entre ruralité et urbanité, « *la violence, la déviance et la peur ne connaissant guère les délimitations physiques et humaines, pas plus que les principes de répartition territoriale* » [Dieu, 2016].

Ce constat amène alors à poser la question de l'échelon d'action territoriale le plus opératoire pour prévenir et lutter contre la délinquance ? L'accroissement et l'accélération des mobilités physiques conduisent à concevoir le territoire, « *non plus dans une logique de sédentarisation, mais de polarisation, d'attraction et de zone d'influence* » [Dieu, 2016]. Il en va de même pour la délinquance. Un même fait peut ainsi mettre en interaction trois types de territoires (celui de l'acte, celui de l'origine de la victime, celui de l'origine de l'auteur) qui peuvent présenter des différences importantes dans leurs dimensions géographiques, sociodémographiques et insécuritaires.

Pour illustrer le propos, on peut prendre l'exemple d'un vol à l'arraché d'un téléphone portable, par un individu habitant en ville, au préjudice d'un autre habitant en zone rurale, sur le parking d'une zone commerciale périphérique. Cette situation va ainsi engager deux individus dans une relation de délinquance soudaine et imprévue, dans un espace qui n'est, pour aucun des deux, un lieu ordinaire de domiciliation et de vie. À travers cette interaction délictuelle, une multiplicité de territoires se croise et interroge la pertinence de la localisation des faits portés à la connaissance des forces de sécurité dans le cadre d'une politique de sécurité et de prévention. Est-ce celui du lieu du forfait, qui n'a été qu'un territoire d'opportunité ? Est-ce le lieu de vie du délinquant ? Est-ce enfin le lieu de vie de la victime qui, une fois le traumatisme enduré, devra aller déposer plainte dans la brigade de gendarmerie de son canton, mais aussi attendre d'être informée par la justice de l'évolution de son affaire, tout en ne pouvant bénéficier des dispositifs d'aide aux victimes, souvent centralisés dans les grandes agglomérations urbaines ? Cet exemple montre qu'un fait délictuel peut recouvrir différentes dimensions territoriales, dont la prise en compte par les pouvoirs publics devrait permettre de représenter plus réellement les aspects des phénomènes délinquants. Plusieurs études ont pu le démontrer, « *les territoires ruraux et périurbains, du fait de leurs évolutions sociodémographiques et économiques, mais aussi de leur accessibilité facilitée qui les rend de plus en plus poreux à l'urbain, ne paraissent plus aussi préservés que les représentations de leurs habitants le laissaient penser* » [Lefèvre, 2014].

Comment l'insécurité vient aux maires ?

Au-delà de la question du rapprochement des formes de délinquances subies par les habitants dans les territoires urbains, périurbains ou ruraux, au-delà aussi des réalités locales des phénomènes criminels qui peuvent exister sur certains territoires, avec des phénomènes criminels identifiés et traités par les acteurs locaux, un autre thème a émergé de plusieurs enquêtes de terrain. La diffusion d'un sentiment d'insécurité en résonance avec les compétences de police générale des maires, qui peut les mettre en porte-à-faux avec une demande sociale de sécurité exacerbée de leurs administrés, leur attribuant des pouvoirs parfois disproportionnés sur la question. On prendra comme éléments d'illustration différentes études menées par le Centre d'études et de recherches sur la police [CERP] de l'Université Toulouse 1 Capitole sur les questions de gestion des problématiques de sécurité par les pouvoirs locaux de la région Midi-Pyrénées entre 1999 et 2010. Cette expérience originale d'expertise universitaire s'est appuyée sur les principales méthodologies de la sécurité urbaine récemment réunies dans un ouvrage didactique [Dieu,

Domingo, 2018]. Une récurrence s'est fait jour à l'occasion de multiples observations de terrain et entretiens avec les élus locaux des communes investiguées : l'apparition de tensions concernant le « vivre-ensemble » impactant la cohésion sociale dans des communes soumises à de profondes transitions sociodémographiques, du fait de l'étalement de la métropole toulousaine. Ce phénomène, rencontré en particulier dans les zones périurbaines et rurales, participait au développement d'un sentiment d'insécurité par les populations locales, impactant les maires dans leur activité quotidienne, jusque parfois à remettre en question les équilibres politiques et électoraux des territoires investigués.

Plusieurs éléments communs à tous les terrains d'enquête ont pu être repérés [CERP, 2004 ; 2005 ; 2006 ; 2008]. On peut ainsi citer le cas des nuisances liées au bruit et aux « nouvelles promiscuités » produites par l'urbanisation et le peuplement de certains territoires, avec souvent la création de nouveaux quartiers, en particulier dans les petites villes et villages jusqu'alors épargnés par le déploiement de la métropole toulousaine à partir des années 1990. La difficile cohabitation entre plusieurs générations et catégories de populations (« de souche » vs « nouveaux arrivants ») et la stigmatisation de certaines catégories d'entre elles sont des constantes dans l'observation. Ainsi, par exemple, les adolescents et jeunes adultes dans ces territoires sont perçus par les adultes et personnes âgées comme les principaux auteurs de troubles à l'ordre public. Les « nouveaux arrivants » dans les villes moyennes sont accusés par les habitants natisés ou anciens de dénaturer les représentations collectives traditionnelles de ces villes ; ou enfin, les « étrangers » font des boucs émissaires « girardiens » dans certains bassins de vie situés sur des axes de communication internationaux, où l'activité économique repose sur des secteurs faisant appel à des mains-d'œuvre précaires et saisonnières [CERP, 2006].

Ces confrontations entre anciens et nouveaux habitants, mais aussi les représentations qu'elles suscitent, favorisent l'apparition d'un sentiment d'insécurité. Le travail d'enquête auprès des maires – souvent considérés par les habitants comme des tiers médiateurs permettant d'éviter le contact direct avec l'autre – a permis de comprendre les difficultés de régulation qui peuvent leur échoir en dernier

ressort. En secteur rural et périurbain, les élus sont très souvent amenés à intervenir pour réguler des situations de conflits latents générées par certains types d'incivilités. Le bruit et les occupations « abusives » d'espaces ou d'équipements publics constituent les déclencheurs récurrents de ces tensions. Ainsi, les places, squares, parcs et arrêts de transports en commun fréquemment investis par des populations envisagées « à risque » par les communautés résidentes, représentent des points de fixation et de crispation territoriale dans des communes où les infrastructures socio-éducatives sont largement moins présentes et dotées qu'en milieu urbain. Ces sites deviennent alors de véritables enjeux de conflit et l'intervention des élus locaux, souvent démunis, n'en est rendue que plus difficile. Peu équipés en interne, avec une police municipale très souvent inexistante ou numériquement faible aux horaires de travail limités pour éviter le surcoût de fonctionnement sur le budget communal, malgré les relais qu'ils déploient auprès des forces publiques pour porter à leur connaissance la demande de sécurité de leurs administrés, qui par le biais de réunions publiques ou politico-administratives, qui par le recours à la presse quotidienne régionale, les élus estiment, voire constatent, qu'ils n'entrent pas dans les priorités des forces publiques, se concentrant désormais sur l'activité judiciaire devenue leur priorité, ou se consommant sur des territoires de surveillance toujours plus vastes, au gré des réformes successives.

Ces illustrations révèlent toute la difficulté des maires, à la fois pour ce qui relève de leurs capacités d'adapter leurs services publics locaux à de nouveaux publics et besoins collectifs, tout en évitant de troubler les modes de vie d'habitants « anciens », qui peuvent constituer des soutiens durables au système politique local.

Pour autant, en périurbain et en ruralité, les enquêtes de terrain ont montré, le plus souvent, une distorsion entre les niveaux de délinquance constatée et le sentiment d'insécurité exacerbé dans certains quartiers ou territoires. Dans sa dimension subjective, l'insécurité reflète pour une part l'état psychologique du sujet, avec les angoisses et les peurs qu'il peut éprouver face à une personne, un groupe, une situation. Insécurité objective et subjective peuvent être corrélées. Ainsi, dans les zones rurales et

Un autre thème a émergé de plusieurs enquêtes de terrain. La diffusion d'un sentiment d'insécurité en résonance avec les compétences de police générale des maires, qui peut les mettre en porte-à-faux avec une demande sociale de sécurité exacerbée de leurs administrés, leur attribuant des pouvoirs parfois disproportionnés sur la question

périurbaines, le sentiment d'insécurité correspond plus à une construction sociale et médiatique fortement relayée dans la population qu'à une réelle expérimentation de la délinquance. Étant, jusqu'alors, très peu concernées par la délinquance, les populations rurales et périurbaines se préoccupent davantage d'autres aspects de la vie sociale : accès aux services publics et aux infrastructures, gestion du voisinage, etc., ce qui les rend plus sensibles à la délinquance et à la tranquillité publique. Au contraire, l'expression de la peur dans les quartiers sensibles, en particulier dans les villes moyennes [Dieu, Lafontan, 2008], s'est révélée plus structurelle et davantage en lien avec une victimation plus importante, dont la réalité et le volume des faits exposaient les habitants à une crainte plus fondée.

L'étalement urbain de la métropole, les phénomènes de périurbanisation et de rurbanisation, conséquents sur les départements alentour avec le développement des mobilités, ont transformé de nombreux territoires, tant dans leur démographie que leur sociologie. Cela n'épargne pas les problématiques de sécurité – notamment avec la mutation des formes de délinquance constatée – et les représentations contrastées selon les catégories d'habitants. Ces transformations sont aussi remarquables dans leurs impacts quant à la production de sécurité par les acteurs publics, mais aussi sur l'organisation des réponses politico-administratives formalisées dans le partenariat entre l'État et les collectivités locales.

Les réponses locales à la délinquance et à l'insécurité

Face aux évolutions conjuguées d'une délinquance plus mobile, de territoires plus difficiles à surveiller et des modes de vie moins homogènes, la police et la gendarmerie ont dû adapter tant leur travail de surveillance que celui de police judiciaire. Mais ces changements ont eu aussi des conséquences sur les modes d'appréhension et de régulation des questions de sécurité par les systèmes politico-administratifs communaux.

Faire face au recentrage des missions et au désengagement des forces de l'ordre sur la voie publique : le recours aux polices municipales

Dans les zones de compétence de la police nationale, le phénomène marquant est celui d'une participation de plus en plus grande des polices municipales aux missions

de surveillance, allant dans le sens d'une coproduction accrue de la sécurité. Ce partage des tâches a permis à la police nationale de se recentrer sur le travail de police judiciaire ou de pallier l'insuffisance des effectifs liée à la révision générale des politiques publiques [RGPP] [Lefèvre, 2013]. Pour les territoires sous compétence de la gendarmerie, cela s'est traduit par une modulation de l'activité de surveillance générale, avec une présence accrue dans les territoires les plus impactés par la délinquance, en délaissant ceux qui sont moins attractifs pour la délinquance (le rural profond et les territoires enclavés). Sur les terrains étudiés, les gendarmes ont vu le processus de périurbanisation impacter considérablement leur travail de surveillance et de contact avec la population. La généralisation d'un mode de vie fondé sur le navettage domicile/travail les conduit à surveiller des grandes poches vides d'habitants (lotissements, programmes immobiliers) sans forcément avoir de résultats en cas de problèmes (par exemple lors de vagues de cambriolages), du fait du peu d'information qu'ils peuvent recueillir auprès des habitants absents dans la journée. Cette disponibilité raréfiée des administrés, conjuguée à leur repli dans la sphère privée, parfois même accentuée par les formes d'habitat (multiplication des « *gated-communities* » [Sabatier, 2005], résidences sécurisées défiscalisées) les conduit à ne plus connaître des pans entiers « *de la population saine* » de leurs territoires de compétence, alors même que cela constitue une des dimensions traditionnelles du travail du gendarme [Dieu, 2008].

Ce changement des modes d'action s'est vu, par ailleurs, amplifié par deux autres facteurs. Le premier est institutionnel avec l'application, à partir de 2002, des principes du nouveau management public (NMP) dans la gestion territoriale des forces de l'ordre et le rapprochement de la police et de la gendarmerie nationales qui en a suivi, en ce qui concerne tant les règles statutaires que les modes de commandement et de travail. Le second est d'ordre politique, avec la montée en compétence des maires et leur possibilité de créer ou réactiver des polices municipales. Ainsi, hormis le cas de villes bénéficiant déjà de services de police municipale organisés et étoffés (souvent une dizaine d'agents), de nombreuses communes et quelques intercommunalités des territoires investigués lors de ces études de terrain, ont lancé des recrutements, souvent de moins de cinq agents, pour créer une réponse communale à l'insécurité. Ces embauches étaient la plupart du temps effectuées pour faire face à la demande sociale de sécurité des habitants, mais aussi pour pallier les carences conjecturées par la réorganisation thématique des forces de l'ordre, mais aussi territoriale pour la gendarmerie nationale, avec le regroupement des brigades territoriales dans un nouveau dispositif : les communautés de brigades (concentration sur un même lieu des moyens

et personnels de trois brigades territoriales ou plus afin de rationaliser la présence et les moyens d'intervention des unités territoriales de la gendarmerie).

Pour autant, si les élus locaux ont pu souvent faire part des circonstances, ainsi que des pressions contextuelles exercées par le pouvoir central et ses administrations de sécurité pour les inciter à créer, voire développer leurs polices municipales, ainsi qu'à investir de façon incitative (FIPD) en matière de sécurisation des espaces publics (vidéoprotection), tous ne réagissent cependant pas de la même manière. Et pour expliquer cela, plusieurs variables sont à mettre en perspective, telles que :

- la prise en compte et l'évaluation de la demande locale de sécurité ;
- la réalité objective des phénomènes délinquants à traiter ;
- les représentations de la majorité municipale sur le sujet et l'équilibre politique à trouver pour consensualiser le portage d'une politique locale de sécurité en son sein ;
- le choix de politiser ou non cet enjeu à l'échelon local, avec la nécessaire mesure du rapport bénéfice-risque à développer une action de sécurité, qui sera, elle, « jugée » par le corps électoral municipal à l'occasion du prochain scrutin.

Dans certaines villes, des maires ont pu s'engager dans une logique sécuritaire interventionniste, estimant, au-delà des retombées électorales, que cela permettrait de pallier les effacements progressifs des forces d'État. Favorables à une [re] municipalisation de la sécurité [Malochet, 2008], ils n'hésitent pas à renforcer leurs effectifs de police municipale, à armer leurs agents (phénomène accéléré après les attentats de 2015 et 2016), mais aussi à les équiper technologiquement (avec le mouvement d'expérimentation des caméras individuelles mises en dotation). Dans les villes moyennes et les grandes villes, les municipalités ont aussi mimétisé l'organisation des forces publiques d'État en dotant leurs services de brigades d'intervention opérationnelles fonctionnant 24 h/24 et 7 jours/7. Face à un certain

désengagement de l'État concernant les missions régaliennes sur l'espace public, des élus locaux ont développé des « PM » qui secondent, voire remplacent la police ou la gendarmerie, paradoxalement pas mécontentes de laisser ce terrain aux municipalités pour se recentrer sur les objectifs dictés par leurs directions centrales [Mouhanna, 2011]. On peut alors émettre l'hypothèse que ces élus ne se contentent pas d'accepter le transfert de charges des services policiers de l'État vers ceux de leur municipalité. Ils peuvent l'encourager, sciemment, mais aussi parfois malgré eux, favorisant la confusion des genres entre les différentes polices et des interventions à la limite du cadre juridique.

Dans d'autres villes, les maires essaient de garder tant bien que mal une organisation assez respectueuse des canons du droit, refusant d'assumer des responsabilités qu'ils estiment dépendre de l'État. Malgré l'existence d'une police municipale, ces municipalités s'attachent à borner son champ d'action dans une logique avant tout préventive, mobilisant le concept de police de proximité pour décrire la stratégie d'action choisie. Malheureusement, le concept s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose de la

manière dont est effectivement conçue l'action des services. Son prisme est assez large pour recouvrir une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles. Si le terme permet de supposer, chez les élus, d'apporter une réponse adaptée aux demandes de sécurité de la population et aux besoins localement repérés, chez les policiers municipaux, en revanche, se réclamer de la proximité peut leur permettre de s'affranchir de l'étiquette de « sous-police » et leur procurer des bénéfices en termes d'image et de reconnaissance professionnelle. Mais, là encore, sous l'apparente unité du message, peuvent poindre des approches très différentes en fonction des services, faisant rimer le concept avec prévention, dialogue et médiation pour certains, ou, au contraire, le revêtant d'une connotation plus policière, en l'assimilant à un mode d'intervention « au plus près de la délinquance locale, dans une logique de contrôle et de répression » [Malochet, 2011]. Pour finir, la notion de « proximité » s'est tant euphémisée qu'elle ne dit plus grand-chose de la manière dont a été effectivement conçue l'action des services, recouvrant un champ suffisamment large pour y

Malgré l'existence d'une police municipale, ces municipalités s'attachent à borner son champ d'action dans une logique avant tout préventive, mobilisant le concept de police de proximité pour décrire la stratégie d'action choisie. Malheureusement, le concept s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose de la manière dont est effectivement conçue l'action des services. Son prisme est assez large pour recouvrir une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles.

décèler une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles.

Quelle que soit la position municipale, les processus en cours ces dernières années ont amorcé l'avènement d'une nouvelle division du travail de sécurité urbaine, fondée par les directions centrales sur la complémentarité entre les polices municipales se chargeant du travail ordinaire de voie publique tandis que la police nationale et la gendarmerie assurent le traitement des affaires judiciaires et la gestion des événements les plus graves.

Toutefois, sur le terrain, l'expérience de la gestion d'un service de police municipale tend à percevoir moins nettement cette démarcation des champs d'action qu'il n'y paraît. Les policiers municipaux se trouvent, de fait, exposés en première ligne sur la voie publique, très souvent confrontés à des situations qui débordent leur cadre initial d'intervention. En l'absence d'équipages de police ou de gendarmerie sur leurs secteurs, dans l'attente d'éventuels renforts, alors qu'ils sont bien souvent considérés comme force d'appoint dans les conventions de coordination, ils doivent « *gérer des situations* » d'une manière ou d'une autre, faire face aux problèmes qui se posent à eux dans l'urgence. Cela les conduit quelquefois à intervenir dans un registre plus répressif, quand bien même les directives de l'autorité territoriale s'orientent vers la résolution de problème ou la police du quotidien. Les policiers municipaux sont alors les premiers témoins d'un durcissement de la tranquillité publique, les amenant à intervenir plus fréquemment et en ayant recours plus systématiquement aux techniques de contrainte physique pour rétablir la pacification de l'espace public. Les frontières qui délimitent le domaine d'action des policiers municipaux de celui des policiers nationaux et des gendarmes, si elles sont claires dans les textes juridiques et les conventions de coordination, sont pourtant fort perméables en situation.

On conçoit donc alors mieux que s'il n'est pas question de céder devant le désengagement de l'État, les élus locaux admettent sans mal que développer une politique municipale de sécurité en mobilisant certains moyens comme les polices municipales n'est pas simple à tenir. D'une part, parce que c'est vers eux que les citoyens se tournent en premier lieu en cas de problème. Et ce sont donc eux qui sont assimilés – à tort – à des détenteurs de compétences fortes pour régler ces situations. D'autre part, cet engagement dans le développement de services et de moyens de sécurité constitue autant de stratégies paradoxales, dans le sens où elles risquent de conforter la démobilitation étatique et « *d'alimenter le processus de délégation en chaîne, dans une logique de substitution, et non d'innovation sociale* » [Malochet, 2011].

Les politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance : une institutionnalisation contrariée

L'organisation et le pilotage des politiques de sécurité urbaine ont connu des transformations radicales depuis un demi-siècle. Les trente dernières années sont les témoins d'une accélération de ce processus, avec la consécration des élus locaux comme « pivots » de ces politiques publiques. Les maires ont donc pris une nouvelle envergure face à des préfets qui, en mettant à leur disposition des outils d'action publique et des moyens financiers, leur ont permis d'assurer cette tâche, dans un double objectif de transversalité et d'efficacité de l'action publique.

Il ne faut pas pour autant surévaluer les effets de ce mouvement de coproduction de la sécurité. Concept totémique, le « partenariat » renvoie bien plus souvent à une rhétorique de l'action publique qu'à une réalité sur le terrain. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, la très forte hétérogénéité des moyens développés, en particulier par les exécutifs locaux, souvent du fait de stratégies politiques peu claires, mais aussi le déficit de connaissances des problèmes ou des moyens d'action, qui impactent considérablement l'organisation et l'effectivité de ces dispositifs [Dieu, Bousquet-Roux, 2010]. Par ailleurs, l'ancrage des cultures professionnelles et l'existence de stratégies personnelles de certains acteurs aux intérêts parfois divergents constituent des freins puissants à l'action collective.

L'observation de situations à fort ancrage local a conduit à mettre en évidence qu'à côté des acteurs « traditionnels » (État, justice, collectivités locales), de « nouveaux » acteurs agissent à la frontière des actions publiques et privées (associations, cabinets d'études et de conseil), autant pour des missions en amont (conseil et d'expertise), qu'en aval (réalisation de prestations ou exécution de certaines missions en délégation de service public). La cohabitation et le partenariat restent pour autant tributaires de leurs capacités à coopérer, à trouver des consensus pour définir les problèmes et élaborer des réponses. Le poids des cultures professionnelles et la balkanisation organisationnelle s'avèrent les principaux obstacles à l'action locale.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les fortes disparités dans la production des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance en fonction des caractéristiques territoriales des lieux d'investigation (rural – périurbain – villes moyennes). Dans les communes rurales, le déficit patent d'expertise en matière d'ingénierie

– souvent par manque de moyens et d'intérêt – fait que la politique locale de sécurité n'existe pas, voire se résume à la collaboration avec la police ou la gendarmerie, ou dans le meilleur des cas, suit les actions d'un dispositif décidé à une échelle politico-administrative plus élevée (intercommunalité). Dans le périurbain, le manque de moyens, les difficultés des autorités territoriales à investir cette thématique, là encore par désintérêt, méconnaissance, ou crainte d'un désengagement progressif de l'État dans ses missions régaliennes, constituent des freins à l'institutionnalisation d'une réelle politique de prévention et de sécurité urbaine. De plus, ces dispositifs exigent de nouvelles compétences et le recrutement de personnels qualifiés ou l'attribution de ces missions à des agents déjà en poste s'avère difficile. Dans ces communes en expansion mais aux moyens contraints, c'est l'échelon supra-communal qui prend bien souvent le relais des villes pour l'engagement de techniciens spécialisés. Ce transfert de compétence facilite l'équilibre politico-administratif local : les communes n'ont pas forcément envie ou les moyens d'intervenir dans le champ de la sécurité, les intercommunalités récupèrent une compétence, justifiant de leur légitimité d'action, tout en servant d'instance de mutualisation. Les villes moyennes enquêtées n'échappent pas à ces observations. Bien que les personnels recrutés aient, très souvent, un niveau de connaissances et de compétences professionnelles qui leur permet d'investir ces missions, là encore le degré d'investissement et la volonté d'action des partenaires locaux à travailler ensemble influent fortement sur l'effectivité et les résultats des politiques locales de sécurité. Dans ce contexte de difficile professionnalisation des acteurs de la sécurité dans les municipalités (sauf pour les polices municipales où les formations obligatoires initiales et continues sont bordées par les textes réglementaires de la fonction publique territoriale), les services préfectoraux et déconcentrés de l'État ont des difficultés pour pallier ces carences qu'ils ont parfois encouragées en insistant sur la nécessité de développer des instances partenariales, dans des communes n'ayant pas forcément les ressources nécessaires pour animer ce type de dispositif [CERP, 2006 ; 2007]. Paradoxalement, on a pu observer que les services préfectoraux se révélaient, eux aussi, difficilement à même de jouer un rôle d'acteur-ressource face aux communes et intercommunalités. Les départements investigués étant relativement préservés (hors la Haute-Garonne), les questions de sécurité n'ont que très récemment émergées dans les agendas locaux des cadres préfectoraux, jusqu'alors plus centrés sur le développement économique et l'aménagement du territoire. Ce n'est qu'en raison des incitations ministérielles et de la réorganisation des services, avec l'obligation de mise en place des « pôles sécurité intérieure » dans chaque préfecture, qu'une prise en compte et une primo-acculturation sur le sujet se sont

réalisées dans ces institutions. Cette situation d'adaptation à marche forcée est venue alimenter une certaine inertie et la croyance – chez de nombreux élus – en l'inefficacité des dispositifs, en réalité mal connus et utilisés, à la fois par leurs promoteurs et leurs supposés animateurs. Et cela a été d'autant plus renforcé bien souvent par l'imposition de grandes thématiques par l'État, qui peut donner l'impression d'une politique centralisée peu à même de prendre en compte les réalités locales de la délinquance et de l'insécurité.

Pour venir en écho à ces constats de terrain, on peut reprendre quelques éléments du neuvième rapport annuel au Parlement, présenté par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) en 2016. Dressant un bilan à mi-parcours de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, avec l'objectif de mesurer le degré d'implication des partenaires nationaux et locaux, un de ses apports a été de pointer certaines difficultés auxquelles sont confrontés plusieurs territoires dans ce domaine. Pour « *mesurer les conditions d'application des politiques publiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation* », le SG-CIPDR a organisé un « dialogue de gestion » avec l'ensemble des préfetures de département. Si la totalité des plans départementaux de prévention de la délinquance est calquée sur les trois axes prioritaires de la stratégie nationale 2013-2017 tout en s'adaptant aux circonstances locales, le CIPDR a pu souligner que « *certain départements ont ajouté aux trois programmes d'action nationale leurs problématiques prioritaires* », comme la lutte contre les addictions, la consommation excessive d'alcool, la prévention des conduites addictives, mais aussi la sécurité routière, la lutte contre l'absentéisme scolaire, la prévention des violences en milieu scolaire ou la lutte contre les cambriolages.

Le CIPDR précise dans ce rapport, que « *70 % des préfetures ont réuni en séance plénière leur conseil départemental de prévention de la délinquance pour valider les orientations de leur plan* », tandis que « *31 départements n'ont pas réuni cette instance depuis plus de deux ans* » Par ailleurs, « *si 1 268 communes pouvaient adopter un plan local de prévention de la délinquance, seules 370 l'avaient fait durant les deux premiers trimestres de l'année 2015* ».

Au niveau national, le constat des disparités au sein du territoire national relevait aussi à mots feutrés la tolérance pour le bricolage institutionnel en soulignant que « *ces données ne doivent pas occulter le fait que beaucoup de collectivités respectent et mettent en œuvre les priorités de la stratégie nationale en les adaptant aux conditions locales sans pour autant les formaliser dans un plan* ». Sur les déclinaisons locales de la prévention de la délinquance, le rapport fait état de l'existence de 891 conseils locaux de sécurité et de prévention de la

délinquance (CLSPD) et conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), dont 644 déclarés actifs (72 %) et 247 (28 %) « *en sommeil* ». Cela confirme ainsi une certaine tendance à l'essoufflement de ces instances, pour lesquelles les élus et les professionnels tendent souvent à dire qu'elles constituent des « *grands-messes* », sans réelle opérationnalité et amenant à une « *collaboration aléatoire* » [Jouanneau, 2012].

L'institutionnalisation des politiques locales de sécurité s'avère donc disparate et inégale sur l'ensemble des territoires. Même si les maires ont inscrit la sécurité sur les agendas municipaux en se saisissant de l'opportunité de développer des outils d'action. Cela se fait à l'image de leurs représentations sur le traitement de la délinquance (social *vs* répressif), mais aussi en fonction des moyens et opportunités à leur disposition et selon un fléchage thématique clairement établi par les services de l'État. C'est ainsi que dans de nombreuses communes, depuis près de dix ans, la mise en place du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) a permis de suivre certaines orientations gouvernementales en faveur d'un modèle de lutte contre la délinquance et l'insécurité orienté vers les principes de prévention situationnelle [Lefèvre, 2006 ; Dieu, Lefèvre, 2010]. À ce titre, le développement de la vidéoprotection, encouragé par l'État, est un indicateur d'un basculement des exécutifs locaux, qui témoigne d'un certain éloignement du modèle traditionnel jusqu'alors en cours en France [Dieu, Bousquet-Roux, 2010]. On pourrait même arriver par cet exemple, ainsi que par la lecture de textes ministériels, à percevoir un mouvement de reprise en main de la prévention de la délinquance, voire à une infantilisation des maires sur ces questions. Ces textes rappellent qu'il appartiendrait à l'État, via ses représentants locaux – préfets, hauts fonctionnaires de police et officiers supérieurs de gendarmerie – d'expliquer aux élus ce qu'il faut faire en la matière et de veiller à ce que les communes et les agglomérations mettent bien en œuvre les dispositifs établis depuis 2007. Pour y parvenir, plus que l'accompagnement et l'expertise, c'est surtout le levier financier qui va constituer la pierre angulaire de ce mouvement. La circulaire du 6 avril 2011 relative au Fonds interministériel de prévention de la délinquance indique ainsi que l'État accompagnera financièrement « *ceux qui assument effectivement les responsabilités que la loi leur a conférées et qui utilisent effectivement la "boîte à outils" qui a été mise à la disposition des élus* ». Formule qui ne pourrait être plus claire pour achever de convaincre que les maires se voient proposer des solutions à leur problématique selon un schéma en silo, pas forcément en prise avec des réalités diverses et en les obligeant, plus ou moins implicitement, à se plier à un cadre prédéfini.

En conclusion

Face à une intensification de la demande et de l'exigence sociale de sécurité, quel que soit le territoire communal observé, les maires sont amenés à développer une rhétorique et des outils d'action renouvelés pour assurer les missions qui leur sont confiées par la loi. Là où les choses changent depuis moins de dix ans cela tient dans le fait que les maires doivent dorénavant évoluer dans un contexte de métropolisation accélérée, de transformation des modes d'action des forces de police, ainsi que de reprise en main par les services de l'État, avec un traçage thématique et financier de l'action publique de sécurité. Les années à venir semblent aller vers une perspective encore quelque peu contrariée pour ces élus de proximité.

Le rapport des députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, baptisé « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale » et remis en septembre 2018, a abouti à plusieurs dizaines de propositions pour « *mieux articuler* » le travail des forces de l'ordre nationales, des polices municipales et des entreprises de sécurité privées. Au-delà de la proposition de systématiser l'armement des polices municipales – marronnier de la presse quotidienne et télévisée à chaque malheureux événement – le rapport contient bien d'autres mesures, dont celle de favoriser le transfert vers l'intercommunalité de la gestion de la sécurité locale.

Les auteurs du rapport pointent non sans une certaine justesse, le fait qu'il n'est pas opportun de parler de « la » police municipale au singulier. Il y a « des » polices municipales, très hétérogènes d'un territoire à l'autre « *aussi bien dans leur format que dans leurs statuts* ». Le rapport précise la situation en rappelant que 75 % des communes ont une PM qui dispose de moins de cinq agents. Reprenant les statistiques des bilans annuels du ministère de l'Intérieur, les rapporteurs traitent tous les sujets – armement, service nocturne, véhicules, patrouilles –, il y a presque autant de situations différentes que de polices municipales. Et cela pour une raison simple : « *La volonté du maire est la clé de voûte de l'architecture de [ces] services* ».

Les députés ne semblent pas vouloir remettre en cause cette situation, conséquence du principe de libre administration : « *La police municipale est un outil [...] qui ne saurait répondre à une typologie ou une doctrine d'emploi unique, écrivent-ils. Il ne saurait être question de s'appuyer sur un cadre unique* ». Malgré tout, cette situation ferait que ces polices locales souffriraient d'un « *manque de coordination* » avec les forces de l'ordre nationales. Pour remédier à cela, les estimables parlementaires proposent « *d'encourager le développement des polices municipales intercommunales ainsi que les actions de mutualisation* », car même si le « *ressort des polices*

municipales est, par nature, celui de la commune », ils souhaitent, pour plus d'efficacité, que leur périmètre d'action puisse « dépasser ce cadre pour embrasser celui des EPCI ». On s'interrogera sur la portée de cette proposition tant les faits sont têtus. Près de quinze ans après l'aménagement législatif permettant leur mise en place facilitée, malgré les incitations répétées de l'État, les polices intercommunales n'ont jamais suscité l'adhésion. Le ministère de l'Intérieur avait bien relevé un timide développement, recensant, au 31 décembre 2015, quarante dispositifs intercommunaux de police municipale déployés dans vingt départements, principalement dans le sud-est et la région parisienne.

Les députés souhaitent « des dispositifs incitatifs » et la suppression du plafond de 80 000 habitants pour créer une police intercommunale, pour créer un appel d'air. Et là où les PM communales subsisteront, ils proposent de « charger les services de sécurité de l'État d'une mission de coordination de l'action des PM exerçant dans un même bassin de vie ».

Cette proposition vient en résonance au mouvement de recentralisation de la sécurité locale amorcé il y a quelques années, quand les deux parlementaires, sous couvert de mettre en place « une doctrine de sécurité globale », en partant de l'idée que « les forces de sécurité de l'État n'accomplissent plus seules les missions de sécurisation », réitérèrent que l'État doit impérativement diriger la manœuvre : « Quelles que soient les compétences qui sont aujourd'hui et seront demain dévolues à leurs partenaires, les forces de l'État continueront à constituer la clé de voûte qui garantira le bon fonctionnement du dispositif pris dans son ensemble ».

Et cette idée de reprise en main – et en filigrane de mise à l'écart des maires – se retrouve dans deux autres grands sujets : la formation des agents et le pilotage des

politiques locales de sécurité et de prévention. Fondant leur proposition de refondation sur l'idée de définir le « bassin de vie » comme cadre de référence pour « définir la coproduction de sécurité », en dénonçant le « mille-feuille » de structures locales, au premier rang desquelles figure le CLSPD, présidé par le maire, les députés proposent de remplacer toutes les structures existantes par « un conseil local unique créé dans le cadre du bassin de vie », donc supra-communal. Ensuite, le rapport suggère la création d'une école nationale des polices municipales – qui se substituerait donc au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dans ce domaine –, avec la mise en place d'un « tronc commun » de formation initiale avec les forces de sécurité de l'État. Ou comment en décentrant l'action municipale et en sortant la formation des agents du giron de la fonction publique territoriale, on peut là encore trouver les signes d'un affaiblissement du local.

Le Premier ministre ayant salué la qualité du travail des deux députés qui trouve un écho auprès de la population [Odoxa, 2018], et annoncé qu'il lançait une concertation approfondie sur l'ensemble de ces propositions, on restera, malgré tout, en posture d'observation. Le nombre de « clés de voûtes » présentes dans ce travail parlementaire ne conduirait-il pas à édifier une nouvelle cathédrale de la sécurité urbaine à un moment où les Français ne croient plus forcément le personnel politique en capacité de trouver une solution à leurs problèmes quotidiens ? Et finalement, cette prétendue « reprise en main » n'est-elle pas à la fois un moyen pour l'État de mettre un voile sur les ravages du néo-management public dans les rangs de ses policiers et gendarmes, mais aussi, paradoxalement, une preuve encore plus forte, pour les élus locaux, d'objectiver la rupture que leurs associations représentatives ne cessent de rappeler dans l'actualité récente ? ■

Bibliographie

CERP, 2005, *Diagnostic territorial de sécurité. Sécurité publique et sécurité routière dans les territoires périurbains du Tarn-et-Garonne.*

CERP, 2006, *Diagnostic départemental de sécurité du Tarn. Analyse territoriale et réponses locales à la délinquance.*

CERP, 2007, *Délinquance et conduites addictives dans le département du Gers.*

CERP, 2007, *Délinquance et conduites addictives dans le département du Tarn-et-Garonne.*

CERP, 2008, *Plan départemental de prévention de la délinquance dans le Tarn-et-Garonne. Document d'appui.*

CERP, 2008, *Enquête relative aux conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance du Gers.*

CERP, 2009, *Conduites addictives et à risque. État des lieux et dispositifs préventifs dans les établissements scolaires du Gers.*

DIEU (F.), 2008, *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.

- DIEU (F.), 2016, *Réponses à la délinquance*, Paris, L'Harmattan.
- DIEU (F.), BOUSQUET-ROUX (A.), 2010, « Regards sur l'évaluation de la prévention de la délinquance en France », *Cahiers de la Sécurité*, n° 14, INHESJ, La documentation Française.
- DIEU (F.), DOMINGO (B.), 2018, *Méthodologies de la sécurité urbaine*, Paris, L'Harmattan
- DIEU (F.), LAFONTAN (C.), 2008, *Les violences urbaines dans les petites villes et les villes moyennes de Midi-Pyrénées*, rapport de recherche dans le cadre du dispositif de soutien à la recherche en sciences humaines et sociales de la Région Midi-Pyrénées.
- DIEU (F.), LEFÈVRE (I.), 2010, « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance en France », *Cahiers de la Sécurité*, n° 11, INHESJ, La documentation Française.
- JOUANNEAU (H.), 2012, « La coproduction de sécurité face à ses vieux démons », Dossier « Les évolutions des politiques de prévention de la délinquance », *La Gazette des communes*.
- LEFÈVRE (I.), 2006. « La vidéosurveillance urbaine : approche comparée entre France et Grande-Bretagne », *Questions de sécurité : sociétalisation des réponses, globalisation des menaces*, Paris, L'Harmattan, p. 67-97.
- LEFÈVRE (I.), 2008, *La mise en œuvre des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Toulouse 1 Capitole.
- LEFÈVRE (I.), 2009, « Les systèmes locaux d'action publique de sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, n° 8, INHESJ, La documentation Française.
- LEFÈVRE (I.) 2013, « La commune : échelon naturel de la prévention de la délinquance et du phénomène criminel ? », *Sécurité intérieure, les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, p. 109-124.
- LEFÈVRE (I.), 2014. « Espaces de l'insécurité : réalités territoriales et réponses locales à la délinquance », *EchoGéo* (Online), 28.
- LEFÈVRE (I.), LAFONTAN (C.), BOUSQUET (A.), 2008, « La lutte contre les conduites addictives dans deux départements ruraux », *Cahiers de la Sécurité*, n° 5, INHESJ, La documentation Française, p. 88-95.
- LE GOFF (T.), 2003, *Le maire garant de la tranquillité publique : réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Rennes 1.
- MALOCHET (V.), 2011, « Les polices municipales, la seule vraie police de proximité ? », *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis, p.35-39.
- MALOCHET (V.), POUCHADON (M.L.), VÉRÉTOUT (A.), 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport LAPSAC-Université Bordeaux 2 & IRTSA pour l'INHES.
- MOUHANNA (C.), 2011, « La police, quelle contribution à la sécurité urbaine ? », *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis, p.31-34.
- Odoxa Fiducial, 2018, « Sécurité : les Français approuvent massivement les mesures du rapport Thourot-Fauvergue », 5 octobre : <http://www.odoxa.fr/sondage/securite-francais-approuvent-massivement-mesures-rapport-thourot-fauvergues>
- SABATIER (B.), 2005, « Les résidences fermées à Toulouse : une offre immobilière construisant la « ville privée » », *Espaces et sociétés*, 4, p. 129-149.
- THOUROT (A.), FAUVERGUES (J.-M.), 2018, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, rapport, Assemblée nationale.
- WYVEKENS (A.) (dir.), 2011, *La sécurité urbaine en question*, Montreuil, Cédis.



Gendarmerie et ruralité : un état des lieux

François DIEU

La production de sécurité dans les territoires ruraux présente des caractères spécifiques [Dieu, 1997 ; Dieu, 2002], compte tenu de la nature et de la configuration du milieu dans lequel elle intervient. La puissance publique se trouve immédiatement confrontée aux problèmes quotidiens des populations rurales, frappées par les phénomènes de régression démographique et de vieillissement, ainsi que par les difficultés structurelles de l'agriculture. Cette précarisation des populations rurales est manifeste dans le monde rural profond ou hyper rural, c'est-à-dire dans les zones enclavées et dépeuplées, quasi exsangues de services publics et d'activités économiques, éloignées des principaux centres urbains et rendues difficile d'accès par la configuration du terrain et l'état de l'infrastructure routière et ferroviaire.

Par l'implantation de ses brigades sur l'ensemble du territoire, la gendarmerie nationale, cette « organisation à part » pour reprendre la formule de Napoléon [Dieu, 2008], a la responsabilité de la réponse publique à l'insécurité dans ces campagnes, parallèlement à son implication croissante dans les territoires périurbains [Dieu, 2006]. Avec un effectif souvent réduit, la brigade de gendarmerie est appelée à jouer en milieu rural le rôle de service public policier de proximité, en charge de missions qui dépassent le strict cadre de l'activité policière, ne serait-ce que parce que le gendarme représente, dans bien des cas, pour ces populations, le premier, l'unique et l'ultime instrument de l'État.

Les préoccupations exprimées à l'occasion de la relance, au début des années 1990, de la politique publique d'aménagement du territoire, notamment en matière de maintien des services publics, ont souligné la nécessité de ne pas perdre de vue, de

François DIEU



Professeur de sociologie à l'Université Toulouse 1 Capitole.

ne pas sacrifier hâtivement sur l'autel d'un prétendu sens de l'histoire ou d'une rationalité administrative ou économique les demandes, besoins et attentes du monde rural, au rang desquels figure, bien sûr, la sécurité. Ainsi, et parce qu'elle a pour finalité première de proposer des solutions structurelles aux déséquilibres provoqués par l'exode rural et la concentration urbaine, la réflexion sur l'aménagement et le développement durable du territoire doit, contrairement à ce qui s'est passé jusqu'à présent, intégrer les enjeux et composantes de la sécurité dans les zones rurales.

Cette quasi-absence de prise en compte des problèmes de sécurité dans les réflexions et réalisations entreprises paraît pour le moins surprenante dans la mesure où, tout bien considéré, la sécurité dans les zones rurales représente un authentique service public de proximité. Une explication possible de cette relégation peut être recherchée dans la profonde inertie qui prédomine en ce domaine dans lequel l'action publique est prise dans le redoutable dilemme entre, d'un côté, la rationalité, qui plaide pour un redéploiement territorial, de l'autre, la territorialité, qui postule une présence permanente au regard du rôle social exercé par la brigade de gendarmerie. Qui pourrait contester de bonne foi que cette dernière n'exerce pas dans les campagnes une mission de service public ? Certainement pas les populations rurales qui, par-delà l'ambivalence du rapport à l'ordre et à ses représentants, savent que, en toutes circonstances, elles peuvent normalement recevoir aide et assistance en téléphonant ou en se présentant à la porte de la brigade. Service public de proximité, la gendarmerie remplit dans le monde rural une fonction sociale dépassant largement le cadre conventionnel de la sécurité. Pour autant, il est possible de mettre en évidence un décalage entre le sens commun qui n'hésite pas à invoquer à ce propos les notions d'aménagement du territoire et de service public et les réalités politico-administratives qui, jusqu'à présent, n'ont pas cru nécessaire de prendre en considération les problèmes de sécurité et l'action de la gendarmerie.

La fonction sociale de la gendarmerie dans le monde rural

Par référence au titre de la fameuse étude du maréchal Lyautey sur la fonction du commandement militaire [1891], l'observation de l'action quotidienne de la brigade de gendarmerie dans les campagnes conduit à parler, à ce propos, d'un véritable « rôle social ». À l'instar de l'officier dont la mission ne se limite pas à la préparation et à la conduite des soldats sur le champ de bataille, la brigade remplit, par-delà sa fonction première (manifeste)

d'assurer la sécurité des personnes et des biens, un certain nombre de fonctions dérivées (latentes), qui résultent du positionnement particulier du gendarme dans le monde rural. En effet, intervenant dans une circonscription de taille réduite, au profit d'une population si ce n'est identifiée au moins identifiable, le gendarme est amené à accomplir, dans l'exercice de sa fonction de contrôle social, diverses tâches sortant du cadre *stricto sensu* de la fonction policière.

Parce qu'il est tout à la fois un représentant de l'ordre, un agent de l'État préposé à la sécurité et un auxiliaire de la justice, le gendarme peut être amené à connaître l'ensemble des faits susceptibles de porter atteinte, à des degrés divers, à la cohésion sociale. Aussi, sans renoncer à la nécessaire application de la loi, le gendarme doit, en de multiples circonstances, se comporter en médiateur-moderateur, essayant, par l'écoute et le dialogue, le compromis et la recherche de la solution équitable, de concilier les fondements de l'État de droit avec la complexité des réalités locales. Au-delà de leur intensité, les attentes sécuritaires des populations rurales présentent également un caractère polymorphe. En d'autres termes, la brigade de gendarmerie dans le monde rural se trouve confrontée à une pluralité de demandes pouvant sortir du cadre conventionnel (policier) de la sécurité. Ainsi le gendarme est-il amené à exercer, au quotidien, une activité de médiation, qui se décompose en deux types de tâches, particulièrement significatives d'ailleurs du capital confiance dont il bénéficie au sein des populations, mais aussi des attentes de ces dernières : la fonction de juge de paix, en charge de rendre un arbitrage, de régler les conflits mineurs entre voisins, entre commerçants et clients, entre conjoints ; la fonction de relais des administrations, à même de faciliter l'accès aux services de l'État, en particulier par la fourniture de renseignements dans le domaine agricole, forestier, sanitaire ou encore fiscal.

L'autre élément significatif de ce rôle social réside dans l'appartenance du gendarme au milieu dans lequel il opère. Intégré socialement et économiquement dans le canton au sein duquel il réside, le gendarme est un acteur de la vie locale perçu en tant que tel par les populations rurales. Pour qui s'interroge, en effet, sur la fonction de service public de proximité exercée par la gendarmerie dans le monde rural, il ne souffre d'aucune contestation que, au même titre que l'école, l'église ou l'épicerie, la brigade demeure l'un des derniers bastions de l'existence rurale. Parce qu'il lui est fait obligation de résider dans l'enceinte de la brigade, le gendarme n'est pas seulement un acteur de la sécurité publique, mais aussi, avec sa femme et ses enfants, un acteur socio-économique de la vie du canton. La présence de six à huit familles dans un canton faiblement peuplé n'est pas sans représenter

une manne pour les municipalités, les commerçants, les artisans, les associations et clubs sportifs. Ainsi, un recensement rapide de ce que représente à ce niveau une brigade de gendarmerie conduirait à retenir les éléments suivants : des enfants pour les écoles, ce qui peut s'avérer essentiel dans les communes où, compte tenu des faibles effectifs scolarisés, les classes risquent d'être supprimées ; des consommateurs pour la boulangerie, l'épicerie, la boucherie, le buraliste, la banque ou le garagiste ; des usagers du service public pour la poste ou la recette des impôts ; des ressources financières pour les collectivités locales, compte tenu du montant des loyers acquittés par la gendarmerie pour l'occupation des locaux de service et des logements, auquel on peut ajouter le montant des taxes d'habitation payées par les personnels ; des participants aux activités sportives, culturelles et ludiques organisées au niveau local, qu'il s'agisse de dirigeants et de joueurs pour les équipes de football, de volley ou de rugby, de bénévoles et de participants pour le foyer rural, le comité des fêtes, la société de pêche ou encore le club de belote ; plus simplement, dans des villages en proie à une hémorragie de leur population, des adultes, des enfants, des familles dans les rues, sur la place du marché, dans les cours de récréation, les terrains de sport, sur les manèges de la fête du village.

Au-delà de ces différents éléments d'ordre socio-économique, la brigade de gendarmerie revêt une dimension symbolique en ce sens qu'elle incarne, aux yeux des populations rurales, la présence tangible de l'État dans le cadre de vie quotidien. Parce qu'il exerce une fonction policière, manifestation première et significative de l'action étatique, le gendarme est directement associé à l'idée d'une puissance publique sécurisante que chacun souhaite – tout en la redoutant – omniprésente et omnipotente. Plus généralement, au niveau des mentalités collectives, il apparaît inconcevable de concevoir la ruralité sans le gendarme, tant il est vrai que la brigade de gendarmerie fait partie du paysage de la France rurale aussi sûrement que le clocher de l'église, la façade de l'école communale et le café des Sports. Toutes ces considérations, souvent appréhendées en termes d'aménagement du territoire, sont mises en avant lorsqu'il s'agit de justifier le maintien d'une brigade en dépit de son activité policière singulièrement réduite.

Aussi l'éventualité d'un départ des gendarmes est-elle associée à la menace d'un développement inévitable de la délinquance dans un monde rural jusque-là épargné par ce fléau identifié comme essentiellement urbain, quand ce n'est pas celle de voir de paisibles campagnes devenir les bases arrière pour des bandes de malfaiteurs ou de terroristes. Tout ceci pour expliquer combien la disparition éventuelle ou envisagée de la brigade –

« la » gendarmerie – constitue un événement éminemment tragique, donnant lieu, par-delà les querelles intestines, à une mobilisation de la population et des élus locaux pour maintenir en place « leurs » gendarmes. Tout porte à considérer, en effet, que le départ de la brigade est de nature à accentuer davantage le dépérissement du tissu socio-économique de ces communes déjà exsangues de tout service public et de toute activité économique. Il s'agit là d'une réalité incontournable qu'il convient, en toute hypothèse, de prendre en considération dans tout projet et débat portant sur l'opportunité d'un redéploiement territorial de la gendarmerie [Dieu, 2016].

Les silences de l'aménagement du territoire

« Depuis plusieurs années, la France a oublié toute véritable politique d'aménagement du territoire, ce qui traduit l'absence de tout projet de société et consacre l'abandon des Français à eux-mêmes » : c'est par ce jugement sévère, qui vise le déclin significatif de l'aménagement du territoire dans les années 1980, que débute le document introductif devant servir de point de départ au débat national lancé durant l'été 1993 par le gouvernement Balladur. Ce document se présentait comme une véritable déclaration de guerre définissant un certain nombre d'objectifs (« de la reconquête »), témoignant du caractère, sinon novateur, au moins global et ambitieux de cette politique. Cette volonté de relance de l'aménagement du territoire est devenue effective avec la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, prolongée ensuite par celle du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et celle du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette politique publique procède d'une logique régaliennne, significative, après une décennie 1980 ostensiblement décentralisatrice, d'un retour en force de l'État qui, se considérant comme le garant de l'intérêt général, du principe d'égalité des chances et de la solidarité nationale, revendique et exerce le rôle de maître d'œuvre du développement.

Contrairement à la politique de la ville qui, s'agissant des zones urbaines les plus sensibles, a fait logiquement une place primordiale à la délinquance et à l'insécurité, les réflexions et réalisations en matière d'aménagement du territoire n'abordent pour ainsi dire en aucune manière les questionnements sécuritaires. C'est manifestement le cas dans le rapport sénatorial résolument optimiste consacré, il y a une dizaine d'années, au « nouvel espace rural français » [François-Poncet et Belot, 2008]. Aussi l'aménagement du territoire apparaît-il, au moins en

ce domaine, comme une coquille vide, sous réserve, bien évidemment, de s'en tenir aux objectifs généraux reconnus à cette politique, à savoir instaurer ou restaurer une certaine solidarité entre les territoires constitutifs de l'espace national, corriger les déséquilibres affectant durablement la cohérence territoriale indispensable à la stabilisation de la société française, apporter des réponses structurelles aux phénomènes de déclin industriel et d'exclusion. À la différence des secteurs de l'agriculture, des transports, de la fiscalité ou encore de l'urbanisme, dans lesquels ces objectifs ont donné lieu, depuis le début des années 1950, à des mesures significatives, la sécurité n'a jamais été érigée comme une priorité en matière d'aménagement du territoire. Le législateur, les élites administratives, les chercheurs et les décideurs socio-économiques se sont entendus pour ne jamais introduire dans les schémas, dispositifs et mesures tout ce qui aurait pu toucher de près ou de loin le domaine de la sécurité. Au moins depuis son précurseur, Claudius-Petit, l'aménagement du territoire a surtout été, il est vrai, une affaire de géographes, de démographes et d'économistes.

Ainsi, bien que le gendarme apparaisse, depuis des lustres, comme un personnage indissociable de l'aménagement du territoire français, son action n'a pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'une inscription dans la politique publique d'aménagement du territoire. Cette absence totale de prise en compte du phénomène sécuritaire s'explique par le fait que, dans les zones concernées par les déséquilibres démographiques et économiques, il n'existe véritablement pas de situation analogue en termes de sécurité des personnes et des biens, la carte d'implantation des brigades de gendarmerie n'ayant pas, en effet, connu d'évolution significative au cours du xx^e siècle. C'est dire combien toute référence à la notion d'aménagement du territoire pour justement garantir le maintien de cette présence de la gendarmerie apparaît en décalage avec les fondements et les matériaux de cette politique publique. En fait, ceux qui considèrent que l'aménagement du territoire commande de ne pas modifier le maillage du territoire réalisé par les 3 100 brigades de gendarmerie se réfèrent, plus ou moins consciemment non à des principes clairement définis et à des réalisations tangibles, mais à une conception généreuse et idéaliste, en somme plus à l'idée et à l'image que véhicule cette notion qu'à la notion elle-même. Bien plus pertinente constitue alors la référence à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural qui s'est développée dans le cadre puis dans le sillage de la réflexion sur l'aménagement du territoire.

Le paradigme du service public peut permettre de concevoir la sécurité non seulement comme un des attributs de la puissance publique, mais aussi comme une prestation susceptible de répondre plus ou moins aux

attentes et demandes croissantes des populations. Comme a pu le constater il y a une vingtaine d'années le rapport de la commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc [1993], la demande d'État et, au-delà, de service public n'a cessé de croître, sous la pression conjointe du recul des solidarités de proximité et de la banalisation des interventions publiques symbolisée par l'image de l'État-providence, une demande de service public en progression constante dans les domaines, bien sûr, de la santé, de l'éducation, de la culture, de la justice, mais aussi dans celui de la sécurité, qu'il s'agisse, dans ce dernier cas, de la lutte contre la délinquance et le terrorisme, mais aussi de la prévention des risques naturels et technologiques. Parce qu'elles sont confrontées à des mutations qui laissent craindre une disparition ou, tout au moins, une raréfaction, voire une marginalisation, des activités économiques, sociales et humaines, les zones rurales représentent une terre d'élection pour cette croissance ininterrompue de la demande d'État. Encore convient-il d'indiquer que, compte tenu de l'affaiblissement des particularités des structures sociales des populations rurales, leurs comportements en matière de consommation et d'attentes à l'égard des services et équipements publics tendent à se différencier de moins en moins de ceux des populations urbaines, ce qui témoigne du caractère de plus en plus précaire de la frontière entre rural et urbain. En matière de sécurité dans le monde rural, ces demandes d'État concernent – il est vrai comme ailleurs – la protection des personnes et des biens contre les agressions, les cambriolages ou les vols, la différence étant que les populations rurales cultivent tendanciellement une allergie plus importante à l'égard des phénomènes de délinquance, qui dans les mentalités sont généralement associés à l'univers urbain. Les attentes en matière d'élucidation des crimes et délits ainsi que l'écho considérable des actes de violence physique ou matérielle, même si ces facteurs doivent être mis en relation avec les phénomènes d'isolement, mais aussi avec le caractère limité de la délinquance dans ce type de

LE PARADIGME DU SERVICE PUBLIC PEUT PERMETTRE DE CONCEVOIR LA SÉCURITÉ NON SEULEMENT COMME UN DES ATTRIBUTS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, MAIS AUSSI COMME UNE PRESTATION SUSCEPTIBLE DE RÉPONDRE PLUS OU MOINS AUX ATTENTES ET DEMANDES CROISSANTES DES POPULATIONS.

zones, attestent malgré tout de cette hyperréactivité des populations rurales aux phénomènes de délinquance et, corrélativement, de l'étendue de leurs attentes à l'égard des forces de gendarmerie.

Cette référence à l'idée de service public, qui permet de rattacher la sécurité à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural, se heurte pourtant, là aussi, à une carence pour le moins préoccupante. Il est frappant de constater, en effet, que les études et les travaux parlementaires consacrés aux problèmes posés par la préservation du maillage des services publics sur le territoire ont pratiquement passé sous silence le domaine de la sécurité et l'action de la gendarmerie. Le rapport Marçot [1990] n'a consacré ainsi que quelques lignes à ces questionnements, d'une part, pour souligner la nécessité du maintien du sacro-saint principe d'implantation territoriale de la gendarmerie, en insistant sur le fait que cette institution est, « *pour des raisons de sécurité, le dernier service à disparaître, après que les autres services publics ont quitté la localité* », d'autre part, pour évoquer les inquiétudes suscitées par la réorganisation du service de nuit au sein des populations rurales, « *souvent isolées notamment chez les personnes âgées pour lesquelles le besoin de sécurité s'avère important* ». Nulle trace ou presque, en revanche, de la sécurité, des brigades ou du gendarme dans les études réalisées dans les années 1990 par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) [Janvier, 1990 ; Amiel, 1993-1994], dans les rapports Leurquin [1994], Stasi [1994], Stoffaës [1995] ou encore Durieu [2005]. Ces études et rapports, comme d'ailleurs les articles et ouvrages qui traitent de ce sujet, n'abordent généralement que la situation de trois grands services publics que sont la Poste, l'école et la SNCF, ainsi que celle des services privés de proximité (commerces alimentaires, médecins généralistes et infirmiers libéraux).

En ce domaine, deux logiques contradictoires sont en présence : celle de la rentabilité et du marché, qui s'est développée depuis le début des années 1980, sous les coups de boutoir de la crise économique et du déficit budgétaire, et qui est mise en évidence par le taux de fréquentation du service par des administrés appréhendés en termes de clientèle ; celle de l'accessibilité et de la solidarité, qui prospère avec la prise de conscience des conséquences induites par les déséquilibres affectant la société française, c'est-à-dire la faculté de l'ensemble de la population (y compris les jeunes, les personnes âgées et les plus démunis) d'accéder à des services publics universels, caractérisés par leur proximité et leur qualité. Si la proximité est l'une des principales conditions de l'égalité sociale et géographique devant les services publics, la localisation d'un bien collectif n'est toutefois pas sans conséquence sur la nature de la prestation qu'il fournit aux usagers. En

d'autres termes, la proximité n'est pas systématiquement gage de qualité, de sorte que, comme le montre le secteur des universités, le souci de répartir uniformément le service public sur l'ensemble du territoire peut conduire à une division des infrastructures et des moyens qui, certes, produit apparemment de l'égalité, mais entraîne corrélativement une baisse tendancielle de la qualité du service. Pour ce qui est de l'implantation territoriale de la gendarmerie, il s'agit d'ailleurs d'un constat auquel il est bien difficile d'échapper. À l'exception de celle-ci, l'ensemble des administrations, en raison même de leur autonomie de gestion et en mettant en avant l'exigence de modernisation et de rentabilité, ont ainsi fixé leurs propres seuils théoriques d'activité au-dessous desquels un service est appelé à disparaître, qu'il s'agisse du trafic de circulation ferroviaire, du nombre de documents établis quotidiennement ou encore du nombre d'élèves par classe. Ce problème du maintien des services publics en zones rurales revêt une importance croissante non pas, loin s'en faut, au regard du volume de population concernée, mais de la précarité de certaines situations, dans lesquelles on peut observer un processus inquiétant de dévitalisation, compte tenu de l'accentuation du vieillissement des populations et, sous la pression de l'érosion des solidarités villageoises – et malgré les progrès considérables en matière de mobilité –, de la persistance d'un sentiment d'isolement.

Sous réserve de certaines initiatives, comme l'élaboration, sous la responsabilité des préfets, de schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics (commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics), l'action la plus significative des pouvoirs publics a été d'instaurer, depuis 1974, une série de moratoires suspendant leur fermeture ou leur réduction en milieu rural, ce qui témoigne d'une absence de politique globale et volontariste, voire d'une certaine impuissance par-delà les déclarations de principe. La loi d'orientation du 4 février 1995 avait confirmé cette volonté politique sinon d'enrayer, au moins de freiner leur disparition progressive dans le monde rural, notamment par la réaffirmation solennelle du principe d'égal accès des citoyens aux services publics. C'est l'objectif également de la « charte sur les services publics en milieu rural » signée, le 23 juin 2006, par l'État, l'Association des maires de France et une quinzaine d'opérateurs de services publics. Certaines communes se sont également engagées pendant un temps dans la voie du volontarisme en matière de préservation des commerces de proximité, n'hésitant pas à procéder à l'acquisition et à l'aménagement de locaux commerciaux pour maintenir ou implanter une activité considérée comme indispensable à la vie économique et sociale. Par ailleurs, certaines initiatives ont été prises par les

services publics pour mettre en place des solutions cohérentes et durables, en particulier avec les expériences de « points publics » et de « maisons des services publics, structures polyvalentes destinées à offrir aux usagers des prestations diversifiées sur un site unique. La solution la plus satisfaisante se situe alors dans l'adoption d'une aire supracommunale, voire supracantonale, utilisant le niveau du « pays », c'est-à-dire un échelon cohérent –, car déterminé de manière concertée, en fonction des caractéristiques locales, en termes géographiques, culturels et socio-économiques – de polyvalence des services et des commerces, de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, susceptible de permettre ainsi une recomposition des services publics dans le monde rural.

Les adaptations du modèle gendarmique

Dans le dessein de concilier la territorialité et la rationalité de son action dans les territoires ruraux, la gendarmerie a été amenée à consentir quelques adaptations à son modèle organisationnel hérité de la sédentarisation de la maréchaussée opérée par l'édit du 9 mars 1720, qui devait réaliser une « colonisation » de l'espace contribuant au processus d'unification nationale.

C'est dans cette perspective que s'inscrit, en effet, depuis une douzaine d'années, le système des communautés de brigades. Les brigades de gendarmerie sont réparties en deux catégories : celles qui opèrent de manière autonome (brigades autonomes), celles qui fonctionnent dans le cadre de regroupements (communautés de brigades). La communauté de brigades (environ un millier aujourd'hui) est une unité élémentaire plurirésidentielle regroupant, sous un commandement unique, deux ou trois brigades limitrophes de proximité : elle comprend la brigade de proximité chef-lieu de la communauté (où sont positionnés le commandant de la communauté et son adjoint) et une, deux ou trois brigades de proximité associées (l'accueil du public n'étant désormais assuré que quelques demi-journées par semaine). Les brigades intégrées dans la communauté de brigades ne disposent plus, en principe, de leur propre circonscription : la zone d'action normale des unités de proximité est l'ensemble de la circonscription de la communauté. En matière de commandement, le service des unités de la communauté est placé sous la responsabilité d'un chef unique, en charge d'une unité élémentaire dont l'effectif comprend de douze à trente-deux personnels. Les effectifs et les périodes d'ouverture des brigades associées ont été réduits pour tenir compte de l'activité réelle dans les communes concernées. À défaut de pouvoir procéder à une refonte

d'ensemble de son dispositif territorial, la gendarmerie a donc opté pour une solution plus pragmatique permettant des gains en termes de rationalité, tout en préservant, pour l'essentiel, son maillage territorial.

Dans les campagnes françaises, la principale préoccupation des populations, largement relayée par les maires ruraux et leurs associations, réside dans le maintien, voire le renforcement de la présence de la gendarmerie sur le terrain. Elles sont résolument opposées à tout projet de fermeture de brigades, voire d'allègement de leurs effectifs. Ce souhait se trouve alimenté par le sentiment d'un accroissement de la menace insécuritaire (voire terroriste) et la prise de conscience des difficultés de fonctionnement des formations de gendarmerie. Si l'appréciation de l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises s'avère encore globalement positive, les populations ressentent toutefois, depuis ces dernières années, une atténuation de la disponibilité des gendarmes et une altération de la prestation de sécurité de l'institution, illustrées notamment par la diminution du nombre de patrouilles et par les fermetures périodiques de brigades.

À moins de s'en tenir à une approche dogmatique, on assiste tendanciellement à un recul des opportunités d'humanisation de la relation entre la gendarmerie et la population [Dieu, 2018]. Sous le joug de ce qu'Hubert Lafont et Philippe Meyer dans *Le nouvel ordre gendarmique* [1980] avaient appelé si justement l'« esprit opérationnel », les gendarmes ont tiré argument de la surcharge d'activité en particulier judiciaire pour délaisser cette dimension de leur activité, dans un contexte d'individualisme et de minimalisme social peu propice, il est vrai, à l'interaction sociale. À tort ou à raison, l'impression d'ensemble est que les gendarmes sont moins présents sur le terrain, que, lors de leurs patrouilles, ils ne prennent pas le temps de s'arrêter pour discuter, que les visites de contact, notamment auprès des élus et des acteurs de la vie locale, sont devenues épisodiques et expéditives. Cette perception est également renforcée par les séquences de fermeture de brigades, ce qui conduit l'usager à fréquemment trouver porte close. S'il est certain que cette impression paraît disproportionnée par rapport à la réalité, et que, dans l'ensemble, le service public de la gendarmerie demeure assuré dans des conditions plutôt satisfaisantes, en termes de disponibilité et de réactivité, il est toutefois important de prendre la mesure de ce sentiment diffus de distanciation qui tend, de manière presque insensible, à faire s'effacer, dans les mentalités collectives ce qui est pourtant un des fondements de l'institution.

Aussi, et avec une certaine lucidité, la proximité a-t-elle été récemment érigée en priorité par la direction générale de la Gendarmerie. Cet engagement s'est traduit,

depuis 2017, par la mise en place d'une trentaine de « brigades territoriales de contact » (BTC) (sur la base d'un « contrat opérationnel » adapté aux territoires, avec un allègement des charges et des missions de certaines brigades rurales pour qu'elles se consacrent davantage aux actions de proximité), conjointement au déploiement de l'outil « Néogend » (plate-forme Android permettant l'accès à de nombreuses applications métier). Dans le même temps, la gendarmerie a engagé une réforme de la formation initiale et continue de ses personnels afin d'introduire davantage de modules de formation sur les questions de contact et de proximité à la population. Ce renforcement de la proximité a été relayé, depuis 2018, par la politique gouvernementale de « police de sécurité du quotidien » (PSQ), ce qui s'est traduit, pour

la gendarmerie, outre la poursuite du déploiement des brigades de contact (et de groupes de contact dans les principales brigades), par la détermination d'une vingtaine de « départements sélectionnés » devant bénéficier d'effectifs supplémentaires.

Pour autant, on peut s'interroger sur la véritable finalité de ces réformes : s'agit-il d'une adaptation appelée à être pérenne du maillage traditionnel des brigades de gendarmerie ou bien alors d'une étape transitoire dans une réorganisation d'ensemble susceptible de rendre effective, par la fermeture à terme de nombreuses unités élémentaires, une adéquation de l'implantation territoriale de la gendarmerie aux évolutions d'ensemble de la société française ? ■

Bibliographie

- AMIEL (M.), 1993, *L'amélioration des services en milieu rural*, DATAR, Paris.
- AMIEL (M.), 1994, *Services publics en milieu rural : expériences innovantes*, DATAR, Paris.
- BLANC (Ch.), 1993, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Commissariat général du plan, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », La documentation Française, Paris.
- Cabinet Yves JANVIER, 1990, *Politique des services au public en zones rurales*, rapport final et synthèse des études locales, Paris.
- DIEU (F.), 1997, *Sécurité et ruralité. Enquête sur l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises*, IHESI, coll. « Études et recherches », Paris.
- DIEU (F.), 2002, « La production de sécurité dans les territoires ruraux français », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 50, p. 149-167.
- DIEU (F.), 2006, « Anomie périurbaine et sécurité publique », *Revue internationale de criminologie et de police*, volume LIX, p. 288-299.
- DIEU (F.), 2008, *Sociologie de la gendarmerie*, L'Harmattan, coll. « République et sécurité », Paris.
- DIEU (F.), 2016, « De la difficulté de demeurer un service public en milieu rural : la délicate question du redéploiement territorial de la gendarmerie », in DIEU (F.), LATOUR (X.), VALLAR (C.) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Mare & Martin, Paris, p. 87-110.
- DIEU (F.), 2018, « Gendarmerie et proximité », in DIEU (F.) (dir.), *L'identité du gendarme*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », Paris, p. 107-160.
- FRANÇOIS-PONCET (J.), BELOT (C.), 2008, *Rapport d'information de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le nouvel espace rural français*, Sénat.
- DURIEU (P.), 2005, *Rapport de la conférence des services publics en milieu rural*, DATAR.
- LAFONT (H.) et MEYER (PH.), 1980, *Le nouvel ordre gendarmique*, Seuil, Paris.
- LARCHER (G.) (dir.), 1999, *L'avenir des espaces périurbains*, rapport d'information, Commission des affaires économiques et du plan, n° 292, Sénat, Paris.
- LEURQUIN Préfet (dir.), 1994, *Mission sur les besoins en services publics des populations en milieu rural*, 2 tomes.
- MARÇOT (J.) (dir.), 1990, *Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural*, rapport du Conseil économique et social, Paris.
- STASI (B.) (dir.), 1994, *Rapport de la mission confiée par le Premier ministre*.
- STOFFAËS (CH.) (dir.), 1995, *Services publics. Question d'avenir*, Commissariat général du plan, Odile Jacob/La documentation Française, Paris.



La gendarmerie face à la périurbanité

Romain VEZIN

Dans son discours du 18 octobre 2017 adressé aux forces de sécurité intérieure, le président de la République a annoncé comme objectif prioritaire le renforcement du lien avec la population : « *L'insécurité du quotidien ne sera pas efficacement combattue si les forces de sécurité ne sont pas parfaitement intégrées à leur territoire, accessibles aux habitants et au fait de leurs préoccupations* ». Pour la gendarmerie nationale, le territoire en question a connu depuis les années 1970 une transformation majeure qui a conduit à l'avènement d'une nouvelle morphologie de son terrain d'action : le milieu périurbain. S'interroger sur les conditions de l'intégration de la gendarmerie au sein de cet espace de travail revêt un caractère stratégique. Par-delà la volonté constante de l'institution de servir au mieux

la population française, elle pourrait voir sa crédibilité remise en cause si sa capacité à répondre aux problématiques de ce nouveau milieu n'était pas jugée satisfaisante. Or, cette crédibilité est essentielle dans la mesure où le processus de périurbanisation crée un milieu concurrentiel où l'institution doit se positionner. Il s'agit donc ici de proposer des éléments de compréhension du milieu périurbain en vue de faciliter la construction de réponses opérationnelles adaptées à cet espace si particulier.

Qu'est-ce que le milieu périurbain ?

Définition(s) du périurbain

Le phénomène de périurbanisation associe depuis les années 1970 deux tendances : la concentration des emplois les plus qualifiés

Romain VEZIN



Diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, de l'École des officiers de la gendarmerie

nationale et titulaire d'un MBA spécialisé « management de la sécurité », le capitaine Romain Vezin a commandé une unité périurbaine de gendarmerie départementale. Il est aujourd'hui affecté au sein de la direction générale de la Gendarmerie nationale.

dans un nombre limité de métropoles et la diffusion des populations et de certaines activités de plus en plus loin des centres. Définir ce phénomène et cet espace n'est pas chose facile. La littérature propose en la matière de nombreux regards différents.

Le périurbain peut d'abord être considéré comme un espace de l'entre-deux, se situant entre la ville et la campagne. Monique Poulot illustre cette idée en utilisant l'expression d'espace « *agri-urbain* ». Martin Vanier lui préfère la notion de « *tiers espace* », moins stigmatisante. Selon ses mots, ce milieu ne serait « *ni ville, ni campagne, mi-ville mi-campagne* ». De son côté, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) propose la notion de « *nouvelles campagnes* », territoires ruraux aux diverses fonctions productives, mobilisant des ressources endogènes fortement tertiariées. Enfin, Marie-Christine Jaillet estime davantage appréhender les multiples dynamiques animant ces territoires en parlant « *d'espace mosaïque* » [Damon, 2016]. Il existe donc de nombreux avis sur la manière de lire cet espace complexe. La faible densité, l'habitat pavillonnaire et l'éloignement aux centres sont souvent les principales caractéristiques citées, mais elles ne permettent pas toujours de bien délimiter les contours du périurbain. Cette multiplicité des regards portés par les sociologues et urbanistes sur ce milieu nous fait toucher du doigt ce que Marie-Hélène Bacqué résume ainsi : « *La périurbanisation n'est pas une mais plurielle* ». Pour autant, cette pluralité ne signifie pas que l'espace périurbain est exempt de spécificités. Ainsi, s'il a, durant longtemps, été considéré comme une zone de transition entre la ville et la campagne, on sait aujourd'hui que l'on assiste plutôt à l'avènement d'une nouvelle forme de morphologie urbaine, engendrant de nouveaux rapports sociaux aux territoires [Bacqué, 2016].

Il ne semble donc pas exister de consensus concernant la définition du milieu périurbain. En revanche, l'étude de la littérature traitant ce sujet laisse à penser qu'il en existe bel et bien un pour associer cette forme de morphologie urbaine à de nombreux maux.

Une image négative et stéréotypée

Journalistes et experts engagés renvoient une vision particulièrement négative du périurbain, invoquant régulièrement des idées tenant plus du stéréotype que du constat objectif.

Pour commencer, cet espace ne serait pas moral, car synonyme de repli sur soi, d'égoïsme et d'homogénéité sociale. Il serait « *le lieu de la désolidarisation, de l'individualisme extrême* » [Muselle, 2013] et « *représenterait le comble de l'anti-*

développement soutenable et de l'anti-écologie » [Damon, 2016]. Les habitants y seraient conformistes et conservateurs, ces espaces regroupant des ménages de classe moyenne en quête de protection. La périurbanisation serait alors alimentée par une volonté de séparatisme marquée. Les nouveaux arrivants y trouveraient refuge dans un entre-soi tant défensif qu'exclusif, fuyant les quartiers de relégation des banlieues, mais n'ayant pas les moyens financiers de s'installer en centre-ville, promouvant par là la fragmentation socio-spatiale au sein de la société française. Se sentant fragilisées par le risque de déclassement professionnel, les classes moyennes projeteraient alors dans l'acquisition d'un pavillon individuel une vertu de « *réassurance* » [Cusin, 2016]. Sous-espace urbain, sans âme, sans centralité ni urbanité, il gaspillerait aussi les espaces agricoles et naturels tout en multipliant les infrastructures routières, supports d'innombrables déplacements quotidiens effectués en véhicules individuels et polluants. Enfin, associé à une « *non-ville* », son urbanisme y serait terne, tantôt uniforme et standardisé, tantôt anarchique et dénué de toute cohérence, et ce sans considération pour les spécificités architecturales locales. La notion de patrimoine n'y aurait d'ailleurs pas sa place, puisqu'il s'agirait d'un espace sans histoire et empreint de banalité [Damon, 2016].

On le voit, les critiques envers l'espace périurbain ne manquent pas. Pour autant, son étude approfondie invite aujourd'hui à lui conférer un rôle primordial dans l'organisation du territoire français.

Un espace arrivant à maturité

L'espace périurbain a connu durant la période 1968-2011 une forte croissance démographique. Le développement des infrastructures routières, la démocratisation de l'automobile au sein des ménages, l'essor du crédit immobilier et les politiques d'aides à l'accession à la propriété ont nourri le phénomène de périurbanisation. Si le solde naturel du périurbain est inférieur à celui des centres et des banlieues, il est bien supérieur à celui des espaces ruraux. L'analyse de ce solde naturel, complétée par celle du solde migratoire, démontre que la croissance démographique constatée dans cet espace est intimement liée aux mobilités résidentielles. Pour autant, il convient de relativiser l'idée selon laquelle une « *explosion périurbaine* » serait à l'œuvre : d'une part, la population des grands pôles urbains ne cesse de croître et, d'autre part, leur centralité économique n'est pas remise en cause. Cependant, la périurbanisation se traduit par « *la mise sous orbite de pôles urbains et de petites unités urbaines qui jouent le rôle de centralités secondaires* » [Cusin, 2016]. S'il n'est donc pas encore question de parler d'organisation

polycentrique de la ville, on ne peut nier que ces polarités secondaires émergentes organisent aujourd'hui l'espace urbain, notamment en accueillant des équipements de proximité de gamme intermédiaire, même si elles ne font pas encore concurrence aux grands centres urbains qui concentrent toujours les équipements de proximité de la gamme supérieure (lycées, urgences, cinémas, etc.) et les emplois les plus créateurs de valeur ajoutée.

Cette montée en puissance des espaces périurbains se traduit notamment par l'émergence d'une identité sociale se caractérisant par une grande hétérogénéité.

« *Diversité* » apparaît comme le maître mot du paysage social engendré par le processus de périurbanisation.

Allant à l'encontre d'une idée largement véhiculée, il ne semble pas possible de faire de rapprochement fin entre espace périurbain et classes moyennes. En effet, quelle que soit la définition retenue de cet espace, il n'englobe jamais plus de 25 % de la population française et seulement la moitié de cette population est considérée comme appartenant aux classes moyennes. En termes de richesse des ménages, cet espace est là encore multiple et plus diversifié qu'homogène. S'il existe certainement des espaces périurbains alimentés par un processus de relégation, il existe également un périurbain favorisé, souhaité et valorisé. Ainsi, s'opposant à l'image tenace d'un périurbain pauvre, il convient d'observer que les taux de pauvreté y sont bien inférieurs à ceux constatés dans les grands centres urbains [Damon, 2016]. En effet, les couronnes périurbaines affichent un niveau de vie supérieur en moyenne à celui des grandes aires urbaines et des banlieues. Le taux de pauvreté s'élève à 9 %, contre 14 % dans les banlieues et 20 % dans les centres. Cela invite donc à relativiser la thèse présentant le milieu périurbain comme un espace de pauvreté et de relégation. Cette moindre pauvreté s'explique en partie par une présence plus importante de ménages où les deux adultes exercent une activité rémunérée. L'étude des niveaux de vie tend donc à démontrer qu'il ne s'agit pas d'un espace pour classes moyennes, mais davantage d'un espace « *moyennisé* » où se côtoient toutes les catégories socioprofessionnelles, rapprochant les deux extrêmes de la hiérarchie sociale et affichant un niveau d'inégalité plus faible que dans les autres espaces [Cusin, 2016]. Il n'existe pas, au sein de l'espace périurbain, de catégorie socioprofessionnelle majoritaire. On observe cependant qu'à la différence des centres et des banlieues, les formes les plus marquées de ségrégation socio-spatiales n'y sont pas représentées. Pour autant, il peut exister localement des formes de division sociale de l'espace, certaines communes connaissant de fortes concentrations d'ouvriers, et d'autres de cadres [Cusin, 2016].

Concernant le domaine politique, les débats portant sur le milieu périurbain mettent en avant la montée du vote en faveur du Front national au sein de cet espace, renforçant par là son image négative. Pour Jacques Lévy, c'est le repli sur soi et le faible degré d'urbanité qui expliquent ce comportement. L'espace périurbain est, par ailleurs, celui des familles, avec une surreprésentation des 30-59 ans (43 %) et des moins de 14 ans (21 %). En revanche, la classe d'âge des 15-29 ans (15 %) y est largement moins représentée que dans les centres (30 %) et les banlieues (17 %) [Cusin, 2016]. L'une des explications de ce constat réside dans le fait que nombre de ménages viennent chercher au sein de l'espace périurbain un lieu bucolique aux airs de campagne, calme, moins pollué que la ville et où ils pourront exercer des activités de plein air en élevant leurs enfants dans de meilleures conditions. Si les communes périurbaines connaissent des transformations politiques, un consensus semble généralement établi sur la volonté d'y conserver un caractère villageois [Bacqué, 2016].

Il semble donc que l'idée d'un espace périurbain comme espace de relégation laisse progressivement la place à celle d'un périurbain voulu, doté de caractéristiques invitant certains ménages à projeter en lui leur lot d'espérances. Le rétrécissement des bassins de vie dans le milieu périurbain démontre que ces territoires offrent désormais un intérêt en soi et ne sont plus un simple point de passage subi dans le cadre d'une mobilité sociale ascendante. Signe d'attachement au territoire, on y observe un accroissement significatif des engagements dans la vie locale (associative, politique, etc.) [Cary, Fol, 2016]. Par ailleurs, de récents travaux ont montré que si on ne peut contester l'existence d'espaces périurbains « *captifs* », où la réalisation du rêve d'accès au logement se transforme en cauchemar matériel du fait des trop grands sacrifices qu'il demande, il existe avant tout une grande hétérogénéité dans les situations individuelles [Bacqué, 2016]. Les trajectoires sociales et résidentielles amenant les ménages à investir le milieu périurbain sont multiples et diversifiées, dans l'espace et dans le temps. Pour autant, l'accession à la propriété, au même titre que l'engagement dans le monde associatif et politique local, y faciliterait l'acquisition d'un certain statut social.

L'étude des niveaux de vie tend donc à démontrer qu'il ne s'agit pas d'un espace pour classes moyennes, mais davantage d'un espace « moyennisé » où se côtoient toutes les catégories socioprofessionnelles, rapprochant les deux extrêmes de la hiérarchie sociale et affichant un niveau d'inégalité plus faible que dans les autres espaces [Cusin, 2016]. Il n'existe pas, au sein de l'espace périurbain, de catégorie socioprofessionnelle majoritaire.

Ainsi, aidé par la décentralisation et les politiques locales, l'espace périurbain présente aujourd'hui une réelle maturité sociale, économique et politique, et possède ses propres avantages par rapport aux grandes aires urbaines. Témoins de cette maturité, on observe aujourd'hui l'existence de populations aux parcours de vie centrés sur ces territoires, et qui y ont vieilli.

Quelles sont les évolutions sociales du milieu périurbain ?

Un espace de l'entre-soi et de désolidarisation

Le processus de périurbanisation entraîne une modification en profondeur de l'organisation de l'espace. Ainsi, « *les quartiers, les villages de naguère [...] cèdent la place à des zones de flux, de connexions, d'échanges entre des espaces fonctionnels destinés au travail, au loisir, au repos* » [Cazorla, 2009].

Le phénomène des liaisons pendulaires entre le centre urbain concentrant les emplois et l'espace périurbain concentrant les habitations conduit directement à une diminution structurelle des contacts. La périurbanisation engendre donc une « *déspatialisation des relations* ». L'inévitable conséquence de ce phénomène est qu'il porte directement atteinte aux mécanismes de régulation sociale. L'étude des relations interpersonnelles au sein des populations occupant l'espace périurbain démontre que la proximité spatiale n'y engendre pas de fait la proximité humaine [Dieu, 2006]. Éric Charmes parle de « *cordiale ignorance* », anonymat entretenu reposant sur un juste milieu entre une trop grande proximité pouvant engendrer un conflit et un trop grand éloignement entraînant un sentiment d'isolement, voire d'insécurité. L'installation en pavillons s'appuie alors sur des codes matériels (la clôture) et sociaux (dépannages entre voisins) qui visent « *à protéger la cellule familiale, à apporter un bien-être à chacun de ses membres en canalisant le rapport aux autres* » [Bonnin-Oliveira, 2008]. On assiste alors à une disparition progressive des comportements de solidarité et de vigilance communautaire. Les crises économiques des années 1980 et 1990 ont d'ailleurs accentué ce phénomène en portant atteinte aux processus sociaux conduisant à l'apprentissage du contrôle de soi et du respect mutuel. Réfutant l'idée que la recrudescence des phénomènes de délinquance est liée à une logique de cycles, certains auteurs estiment qu'elle est la conséquence, au sein de la société française, de cette disparition des comportements de solidarité et de vigilance, vecteurs essentiels de régulation

des rapports sociaux [Chalom, Leonard, 2003]. Dans une logique de recherche d'équilibre social, il en découle une nécessaire montée en puissance des administrations dans le contrôle social. Cette montée en puissance de l'État se fait au préjudice du contrôle communautaire immédiat. En effet, plus l'individu s'autonomise et gagne en liberté, moins la pression que le groupe exerce sur lui est forte, et moins les mécanismes de régulation sociale du groupe sont effectifs. L'altération de ces mécanismes doit alors être compensée par les institutions policières. Ainsi, en démocratie, la montée en puissance de l'individualisme est intrinsèquement liée à celle des institutions policières.

La « *dissolution de la substance urbaine* » qui s'opère en secteur périurbain engendre donc une évolution majeure sur le domaine de la sécurité [Dieu, 2003] : la montée en puissance des attentes de la population envers les forces de sécurité intérieure compétentes sur sa zone de vie. Cette évolution interroge directement la notion de proximité entre le gendarme et la population qu'il sert. La mise en place de politiques de proximité a longtemps reposé sur le postulat selon lequel la population connaîtrait de fortes attentes en la matière et souhaiterait participer activement à la coproduction de sécurité. Or, ce constat, en milieu périurbain, est loin d'être avéré. Les gendarmes servant en zone périurbaine soulignent d'ailleurs le manque d'intérêt de la population pour les démarches de proximité. Les habitants sembleraient même faire le nécessaire pour réduire tout contact au strict nécessaire [Dieu, Mignon, 2002].

Un espace de frustrations

La littérature française présente souvent les territoires périurbains comme populaires, offrant pour les populations d'ouvriers et d'employés les possibilités d'accéder à la propriété. Il s'agit donc certes de territoires d'opportunités, mais souvent associés à un parcours personnel fragile dans lequel l'achat d'un logement fait office d'ancrage dans une vie sociale à bien des égards menacée [Bacqué, 2016]. On rencontre effectivement dans ces territoires nombre d'individus traumatisés dans leur volonté de stabilité à l'occasion d'un licenciement ou d'un divorce, et développant en réaction un réflexe de repli sur soi au sein du « *seul lieu sécuritaire de leur existence, la résidence* » [Sencebe, 2007]. Selon Pierre Bourdieu, le développement du marché de la maison individuelle, encouragé par l'État, aurait permis aux classes moyennes modestes d'accomplir un rêve illusoire, porteur d'une « *misère petite-bourgeoise* », source de frustrations [Cusin, 2016]. En effet, l'espoir d'ascension sociale liée à l'achat d'un pavillon ne se concrétise souvent pas, engendrant une frustration d'autant plus forte que le sentiment

d'immobilité est renforcé par les caractéristiques propres à l'espace périurbain [Cary, Fol, 2016]. Jean-Pierre Orfeuillat observe, par ailleurs, que le choix d'habiter le périurbain est plus souvent dicté par l'impossibilité d'acquiescer un domicile à proximité de son travail que par la volonté de s'éloigner de la ville pour se rapprocher de la campagne [Sencebe, 2007]. De son côté, la population « *autochtone* » des zones touchées par le phénomène de périurbanisation n'est parfois plus en mesure d'élire domicile dans sa commune d'origine en raison de l'augmentation des prix de l'immobilier. C'est en réaction et pour lui donner satisfaction que des maires développent des logements collectifs et sociaux pour la loger [Bonnin-Oliveira, 2008], sans pour autant atténuer la frustration engendrée par cet état de fait.

Enfin, il apparaît que les processus de moyennisation de la société à l'œuvre depuis plusieurs décennies semblent se renverser. Le chômage structurel et la précarisation des emplois se sont étendus de la classe populaire à la classe moyenne, qui s'est scindée en deux. Sa partie inférieure s'est popularisée alors que sa partie supérieure est parvenue à accroître ses revenus et son patrimoine. Cette nouvelle tendance œuvre aujourd'hui à augmenter les inégalités sociales au sein de l'espace périurbain [Bacqué, 2016].

Nancy Cazorla met en avant notre persistance, dans une idéologie des classes ouvertes et d'une mobilité sociale effective, à nier le fait que la société française actuelle impose à ceux qui se situent en bas de l'échelle sociale des exigences parfaitement contradictoires. « *D'une part, on leur demande d'orienter leur conduite vers la richesse et, d'autre part, on leur en refuse les moyens légaux. La conséquence de cette incohérence est une proportion élevée de comportements déviants* » [Cazorla, 2009].

Les désordres et incivilités peuvent donc être interprétés comme l'extériorisation par des individus ou des groupes d'une frustration liée à leur mise au ban du pouvoir et du confort matériel [Chalom, Leonard, 2003]. Or, ces incivilités sont perçues par les habitants comme des preuves directes d'absence de garants de la sécurité. Le sentiment d'insécurité naît en effet « *de petits désordres,*

d'incivilités, et de l'incapacité de faire cesser ou de réprimer des méfaits de moins en moins saisissables et identifiables ». Sentiment diffus d'inconfort éprouvé au quotidien, il renforce l'idée selon

laquelle la société se défait. Pourtant, ses causes n'intéressent pas ou peu le droit pénal. Ainsi, les politiques de tolérance zéro qui reposent sur une application stricte de la loi n'ont que peu d'impact sur les incivilités, et ne vont pas dans le sens d'un rapprochement des citoyens avec les forces de l'ordre.

Un espace de dépendance vis-à-vis de l'État et des forces de sécurité

Bien que toujours touchées par des phénomènes de violence, nos sociétés modernes demeurent, sur l'échelle de l'histoire, relativement pacifiées. Le paradoxe mis en avant par Alexis de Tocqueville selon lequel plus un phénomène est résiduel plus il est insupportable expliquerait donc en partie pourquoi « *la civilisation des mœurs a suscité une hypersensibilité concernant les questions de sécurité, qui est, elle-même, à l'origine d'une demande éperdue en la matière* ». Cette demande éperdue se dirige alors vers l'État et les forces de l'ordre [Cazorla, 2009]. Par ailleurs, la diminution des formes traditionnelles de contrôle social a accru le sentiment d'isolement des individus et de

dépendance vis-à-vis de l'État. « *Tout se passe comme si, devant certaines difficultés, on avait choisi de salarier des conduites sociales banales, celles que toute communauté humaine mobilise sans même le savoir par le biais de la courtoisie, du contrôle social quotidien, de l'entraide élémentaire, de l'écoute et de la capacité de se conduire comme des adultes* » [Dubet, 2002]. C'est alors la gendarmerie qui, dans sa zone de compétence, se trouve « salariée » en vue de promouvoir la mise en œuvre de ces conduites sociales banales.

Les désordres et malaises sociaux incitent la population à désertier l'espace public commun du voisinage pour se replier sur l'espace privé. Ainsi, les contrôles sociaux informels qui incitent à respecter les règles du jeu social s'effritent, et la qualité de vie économique et communautaire se dégrade. En conséquence, la population active qui en a les moyens quitte cet espace au profit d'un autre qu'elle jugera meilleur, et ne reste implantée sur place que la population n'ayant pas les moyens de partir,

Les processus de moyennisation de la société à l'œuvre depuis plusieurs décennies semblent se renverser. Le chômage structurel et la précarisation des emplois se sont étendus de la classe populaire à la classe moyenne, qui s'est scindée en deux. Sa partie inférieure s'est popularisée alors que sa partie supérieure est parvenue à accroître ses revenus et son patrimoine. Cette nouvelle tendance œuvre aujourd'hui à augmenter les inégalités sociales au sein de l'espace périurbain.

population qui se trouve être aussi plus vulnérable face à la délinquance. La peur du crime alors ressentie conjuguée à l'effritement de l'adhésion aux normes communes est à l'origine du sentiment d'insécurité [Chalom, Leonard, 2003]. Cette peur du crime est d'autant plus importante qu'une certaine partie de la population arrive en zone périurbaine dans le cadre d'un parcours social fragile. Or, la perception de la menace par un individu est largement influencée par son vécu, sa vision du monde et surtout sa confiance en sa capacité à surmonter l'imprévu. Cela explique pourquoi ce sentiment d'insécurité est plus important en secteur périurbain qu'en zone rurale. En effet, le rapport d'enquête de victimation « cadre de vie et sécurité » 2017, dans sa partie consacrée au « sentiment d'insécurité au domicile, dans le quartier ou le village », indique que 17 % des résidents des communes de moins de 20 000 habitants se sentent en insécurité, contre 13 % des résidents des communes rurales. De plus, 14 % des personnes habitants des maisons dispersées hors agglomération se sentent en insécurité, contre 18 % de celles vivant en maisons situées en lotissement ou en quartier pavillonnaire. Ces écarts, s'ils ne sont pas élevés, sont suffisamment significatifs pour affirmer que le sentiment d'insécurité ressenti dans le cadre de vie des résidents périurbains est plus important que celui des habitants des zones rurales. La particularité de ce sentiment d'insécurité est « *qu'il opère le transfert d'une inquiétude aux sources multiples sur la délinquance et le crime* » [Lagrange, 1989]. Il s'agit d'une donnée irrationnelle qui n'est pas forcément liée à l'existence d'une menace réelle. Or, c'est bien ce sentiment qui engendre de la part de la population une demande constante de moyens.

Quels enjeux pour la gendarmerie en secteur périurbain ?

Organisation de la gendarmerie en zone périurbaine

À l'inverse de la police nationale, la gendarmerie évoluait historiquement en milieu rural. Le processus de périurbanisation a donc amené l'institution à œuvrer dans un milieu qui à l'origine n'était pas le sien. Ce n'est d'ailleurs pas la gendarmerie qui a cherché à s'immiscer dans le milieu urbain, mais l'urbanité qui, gagnant sur les campagnes, a intégré peu à peu la zone d'exercice de la gendarmerie. Les caractéristiques du milieu périurbain en font une zone stratégique pour la gendarmerie. En effet, ce milieu concentre, d'une part, un poids de plus en plus conséquent au sein de la population et des intérêts

économiques français, et, d'autre part, une importance politique et médiatique croissante. Par ailleurs, ce secteur périurbain revêt un intérêt opérationnel tout particulier dans la mesure où il fait office de zone tampon entre la ville et la campagne. Il offre donc la possibilité, par une concentration des moyens en son sein, de maîtriser les flux de délinquance entre ces deux milieux. À ce jour, l'organisation de la gendarmerie en secteur périurbain ne diffère que peu de celle adoptée en milieu rural. Elle repose sur la notion de maillage territorial qui se traduit par une dissémination des effectifs sur le terrain visant à assurer des délais d'intervention restreints, une bonne accessibilité des services à la population et l'intégration des militaires de la gendarmerie au sein du tissu social local.

On note cependant, en milieu périurbain, une volonté de limiter la multiplication de petites brigades pour favoriser l'émergence d'unités regroupant des effectifs et des moyens conséquents. La marge de manœuvre opérationnelle face aux événements s'en trouve ainsi accrue. La gendarmerie a ciblé un certain nombre d'unités estampillées « unités périurbaines ». Ce ciblage repose sur une étude prenant en compte la catégorisation des aires urbaines proposée par l'Insee, la densité de la population et le niveau de délinquance constaté. 641 unités sont ainsi concernées à ce jour. Sans que cela soit élevé au rang de doctrine, les organisateurs au sein de l'administration centrale chargés de la répartition des effectifs sur le terrain cherchent à faire tendre le ratio « gendarme par habitant » vers 1 pour 800 en unités périurbaines, contre 1 pour 1 000 en général. Ce ratio reste soumis à des analyses au cas par cas.

La question sécuritaire en milieu périurbain

Le développement du périurbain contribue à multiplier les facteurs de risques liés aux délits d'appropriation. Ces facteurs sont la grande densité de population, l'anonymat et l'abondance des biens matériels [Chalom, Leonard, 2003]. Par ailleurs, les zones résidentielles et commerciales, très présentes dans le paysage périurbain, sont des cibles de choix pour les délinquants.

Le rapport d'enquête « cadre de vie et de sécurité » de l'année 2017 illustre ce propos. En effet, le profil d'habitat le plus touché par les cambriolages ou tentatives de cambriolage correspond à celui que l'on retrouve le plus fréquemment en zone périurbaine. Ainsi, en moyenne, chaque année, entre 2014 et 2016, 2 % des ménages résidant dans des quartiers pavillonnaires ou composés en majorité de maisons en lotissement ont été victimes

d'un cambriolage ou d'une tentative de cambriolage. À titre de comparaison, 1,7 % des ménages vivant en immeubles de cité ou grand ensemble ont été touchés, et 1,3 % des ménages vivant en maisons dispersées hors agglomération. Les caractéristiques propres à ce milieu en font donc un espace fortement consommateur en ressources du point de vue de la gendarmerie, afin de projeter sur le terrain un volume d'effectifs à la mesure des enjeux sécuritaires locaux. Par ailleurs, les changements liés au phénomène de périurbanisation ont entraîné une mutation de l'espace de travail de la gendarmerie : « *les lieux d'exercice se sont transformés en endroits de passage, en zones d'intervention* » [Cazorla, 2009].

François Dieu invite à s'interroger sur le risque d'une raréfaction des contacts entre les gendarmes et la population en mettant en avant cinq facteurs :

- les occasions pour les gendarmes de rentrer en contact avec la population diminuent structurellement, en raison notamment du phénomène de liaisons pendulaires entre les bassins d'emploi et les zones d'habitat ;
- la montée de l'individualisme et de l'anonymat dans les rapports sociaux ;
- l'impact de la mission de police de la route sur la popularité du gendarme ;
- l'aspiration des gendarmes à bénéficier d'un mode de vie toujours plus urbain [Dieu, 2003].

Par ailleurs, le développement des technologies de communication a permis au citoyen français de prendre contact avec la gendarmerie à distance, depuis son domicile. Les contacts physiques n'étant plus nécessaires à la transmission de l'information, ils deviennent de plus en plus rares. Paradoxalement, moins les contacts informels sont fréquents, plus les sollicitations formelles à l'égard de la gendarmerie augmentent. De plus, il a été établi précédemment que l'affaiblissement des modes de régulation sociale et l'anonymat favorisé par le développement urbain réduisent peu à peu la capacité de la collectivité à résoudre ses problèmes par elle-même, et l'incitent donc, là encore, à solliciter toujours plus les gendarmes pour y remédier. Les demandes et les attentes des citoyens vis-à-vis de la gendarmerie sont donc toujours plus fortes en secteur périurbain. Plus généralement, la grande hétérogénéité sociale propre au milieu périurbain se traduit par une absence de système de valeur commun. Cela entraîne une variation, selon les individus, du point d'équilibre entre le juste et l'injuste, le normal et le déviant, le respect et la transgression. La mission de la gendarmerie se complexifie donc dans la mesure où la légitimité de son

action repose sur l'imposition du respect de normes dans lesquelles tous les groupes sociaux ne se retrouvent plus.

En résumé, nombreuses sont les critiques véhiculées à l'encontre de l'espace périurbain et de ses caractéristiques tant urbanistiques que sociales, environnementales ou encore politiques. Elles ne peuvent cependant cacher l'indéniable montée en puissance, depuis les années 1970, de cette morphologie urbaine au sein de l'organisation du territoire français. Longtemps considéré comme une simple phase de transition entre la ruralité et l'urbanité, le périurbain apparaît aujourd'hui clairement comme un espace en soi, avec des caractéristiques et une identité sociale qui lui sont propres. Il montre les signes d'une certaine maturité puisque nombre de ménages construisent leur trajectoire sociale au sein de cet espace durant toute leur vie. Cette arrivée à maturité permet de prendre un certain recul dans l'étude des phénomènes sociaux à l'œuvre au sein du périurbain. Celui qui prévaut est un affaiblissement des mécanismes traditionnels de régulation sociale qui encourage les logiques individuelles de déviance, voire de délinquance. Cet affaiblissement trouve son origine dans les frustrations produites par le milieu périurbain. Elles engendrent de nombreux désordres et incivilités qui nourrissent le sentiment d'insécurité et le ressenti par la population de l'absence d'un garant de la sécurité. Les individus réagissent à ces ressentis en projetant sur la gendarmerie toutes les attentes liées à leur besoin fondamental de sécurité. En parallèle, le périurbain alimente les phénomènes d'individualisme et de repli sur soi qui entraînent un fort désengagement de la population de tout le processus de production de sécurité. Cet espace produit donc un cercle vicieux où les frustrations du quotidien alimentent les désordres sociaux, qui créent du sentiment d'insécurité.

Cela contribue à terme à créer de l'insécurité réelle, qui produit de la frustration par rapport aux efforts consentis pour prétendre à une vie paisible. Le cycle recommence alors avec un effet boule de neige. C'est dans ce cadre que l'action de la gendarmerie en milieu périurbain se situe. Elle vise à s'assurer de la conformité des comportements par rapport aux normes établies. Cela est d'autant plus délicat pour l'institution qu'elle évolue dans un environnement qui n'est traditionnellement pas le sien. Sa complexité tient au fait que ce milieu est particulièrement propice à la réalisation d'actes non conformes aux normes socialement admises et à la montée en puissance du sentiment d'insécurité, et que l'érosion de la substance urbaine qui le caractérise limite les contacts entre les gendarmes et la population. L'affaiblissement des modes de régulation sociale et l'anonymat y réduisent la capacité de la collectivité à résoudre ses problèmes par elle-même, ce qui l'incite à se mettre en situation de dépendance

totale vis-à-vis de la gendarmerie. La légitimité des forces de l'ordre se trouve pourtant mise à mal dans l'espace périurbain. Elle repose en effet sur le fait que la police ou la gendarmerie veillent au respect des normes édictées par la société, alors même que cette capacité de la société périurbaine à édicter des normes sociales communes est

largement remise en cause. Pour conforter sa légitimité à agir dans l'espace périurbain, tant vis-à-vis de la population que des autres forces de sécurité, la gendarmerie doit donc s'assurer de la baisse du niveau de deux indicateurs prioritaires : l'insécurité et le sentiment d'insécurité■

Bibliographie

- BACQUÉ (M-H.) *et al.*, 2016, « Des territoires entre ascension et déclin : trajectoires sociales dans la mosaïque périurbaine », *Revue Française de Sociologie*, 4 (Vol. 57).
- BONNIN-OLIVEIRA (S.), 2008, « Les défis de la cohabitation dans les territoires périurbains et ruraux », *Pour*, n° 199.
- CARY (P.), FOL (S.), 2016, « Du périurbain stigmatisé au périurbain valorisé ? », *Géographie, Économie, Société*, n° 18.
- CAZORLA (N.), 2009, *La police de proximité, entre réalités et mythes*, Paris, L'Harmattan.
- CHALOM (M.) et LEONARD (L.), 2003, *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, Paris, L'Harmattan, novembre.
- CUSIN (F.) *et al.*, 2016, « La question périurbaine. Enquête sur la croissance et la diversité des espaces périphériques », *Revue Française de Sociologie*, 4.
- DAMON (J.) *et al.*, 2016, « Les sociologues et le périurbain : découverte tardive, caractérisations mouvantes, controverses nourries », *Revue Française de Sociologie*, 4 (Vol. 57).
- DIEU (F.), 1997, « La gendarmerie et le défi de la périurbanisation », *Défense Nationale*, n° 5.
- DIEU (F.), 2003, *Policer la proximité, les expériences britanniques, françaises et new-yorkaises*, L'Harmattan.
- DIEU (F.), 2006, « Anomie périurbaine et sécurité publique », *Revue internationale de criminologie et de police*, vol. LIX, n° 3.
- DIEU (F.) ET MIGNON (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.
- DUBET (F.), 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Édition du Seuil.
- INTERSTATS, 2017, *Rapport d'enquête « cadre de vie et sécurité 2017 »*.
- LAGRANGE (H.), 1989, « L'être de sécurité », *Autrement*, n° 104.
- MAATEI (M-F.), QUERRIEN (A.), 2007, « Individualisme et production de l'urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 102.
- NESSIA (H.), LE NECHET (F.) et TERRAL (L.), 2016, « Changement de regard sur le périurbain, quelles marges de manœuvre en matière de durabilité ? », *Géographie, Économie, Société*, n° 18.
- SENCEBE (Y.), 2007, « Individualisme de repli sécuritaire ou d'ouverture affinitaire, la pluralité des ressorts du périurbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 102.
- WATIN-AUGOUARD (M.), 1998, « Violences périurbaines et gendarmerie », *Défense*, n°80.

Le sous-préfet et la sécurité en milieu rural

Jérôme MILLET



©charaf - stock.adobe.com

Introduction

La formulation du sujet « *Le sous-préfet et la sécurité en milieu rural* » est originale et, à certains égards, peut s'avérer décevante :

1. Elle est originale parce qu'il est peu fréquent de venir traiter des sous-préfets, au surplus dans leur ensemble, ce qui signifie, tout à la fois, les sous-

préfets chargés de l'administration d'un arrondissement, ou des fonctions de secrétaire général de préfecture¹ ou de directeur de cabinet de préfet ou de chef de cabinet de préfet². Car, après tout, il est cohérent de lier la question de la sécurité au seul préfet, lui qui, « *représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement*³ », a « *la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations*⁴ » ;

2. Elle peut s'avérer décevante, pour deux raisons :

– d'abord parce qu'il n'y a pas, ou si peu, du point de vue juridique, de singularité rurale : les communes chef-lieu de département⁵ et les

Jérôme MILLET



Jérôme Millet est sous-préfet de l'arrondissement de Lodève (34). Il fut officier de gendarmerie

et a notamment commandé la compagnie de gendarmerie départementale de Saint-Brieuc (22). Il a été adjoint du conseiller juridique et judiciaire du directeur général de la Gendarmerie nationale. Docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Autorités de police et sécurité locale* (Éd. Mare et Martin, 2012, 465 p.). Il est membre du conseil d'administration de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD).

(1) Pour une approche historique, Franc-Valluet (F.-P.), 1971, « Le secrétaire général de préfecture », RDP, n° 6, p. 1287.

(2) Selon la distinction établie par le décret n° 64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets (art. 1 al. 2).

(3) Art. 72 de la Constitution.

(4) Art. 11 du décret n° 2004-374 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

- communes de plus de 20 000 habitants⁶ à la délinquance de type urbain⁷ sont dotées du régime de police d'État, ce qui emporte, d'une part, le transfert du maire au préfet de département de l'essentiel des compétences en matière d'ordre public⁸, autrement dit, la gestion du bon ordre au cours des rassemblements occasionnels et le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique à l'exception des troubles du voisinage reviennent au représentant de l'État dans le département⁹ et, d'autre part, dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques ; dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions¹⁰ ; autrement dit, dans les communes rurales, le sous-préfet a pour interlocuteur la gendarmerie nationale¹¹ quand bien même la mise en œuvre de la police d'agglomération¹² et la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure¹³ ont milité pour l'assouplissement des règles de compétence territoriale entre les deux forces de sécurité intérieure ;
- elle est décevante enfin, parce qu'il n'y a pas de définition juridique de la ruralité : seul l'Institut national de la statistique et des études économiques définit l'unité urbaine comme la commune ou l'ensemble de communes présentant une zone de bâti continu et comptant au moins 2 000 habitants. Pour autant, du point de vue de la sécurité publique, il nous semble cohérent de retenir le seuil de 20 000 habitants pour établir qu'une commune bascule dans l'urbanité au motif que le préfet détient alors l'essentiel des compétences en matière d'ordre public.
- Or, si, aujourd'hui, « *c'est le monde rural qui devient le lieu de la civilité*¹⁴ », on ne peut pas dire, pour autant, qu'il est épargné par les problématiques de sécurité. L'exigence de sécurité dans tous les territoires est devenue bien supérieure à ce qu'elle était par le passé. L'État a l'obligation d'assurer la protection des personnes et des biens, mais également de garantir un niveau de sécurité suffisant à l'ensemble des activités humaines, dans tous les espaces. Le monde rural, qui représente l'essentiel du territoire national, constitue en cela un enjeu. Trop souvent mis en opposition au monde urbain et périurbain, il ne doit pas être la variable d'ajustement de la sécurité. Mieux, le monde rural présente, au moins, quatre caractéristiques qui conditionnent fortement les politiques de sécurité qui lui sont destinées :
- la dispersion des implantations humaines (à la densité variable), des activités économiques ;
 - l'hétérogénéité des milieux : bourgs ou écarts, plaines ou plateaux, régions vallonnées ou montagneuses, secteurs cultivés ou boisés, zones littorales ou zones intérieures ;
 - l'accessibilité accrue/désenclavement : hors quelques zones isolées, les réseaux de communication, notamment autoroutiers, rendent désormais beaucoup de territoires ruraux très ou assez accessibles ;
 - des paradoxes apparents : un monde qu'on présente comme isolé, alors qu'il est très circulant (densité du réseau routier français) ; un monde qu'on présente comme dépeuplé et désert, qui de ce fait présente des atouts pour les délinquants, terroristes, etc. voulant

(5) C. gén. coll. terr., art. R. 2214-1.

(6) Mis en place par le ministre de l'Intérieur Brice Hortefeux en janvier 2011 et remis au ministre de l'Intérieur Claude Guéant en octobre 2011, le *Livre blanc pour la sécurité publique* milite pour un nouveau relèvement du seuil de 20 000 habitants, ce qui ne nécessite pas l'intervention du législateur, mais celle du pouvoir réglementaire.

(7) C. gén. coll. terr., art. R. 2214-2.

(8) V. Latour (X.), 2015, « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, 2375 et Millet (J.), 2013, « Les pouvoirs du maire en matière de sécurité dans les communes rurales », *Les Cahiers de la sécurité*, décembre, n° 26, p. 51-56.

(9) C. gén. coll. Terr., art. L. 2214-4 al. 1 et 2.

(10) CSI, art. R. 431-2 al. 2.

(11) Jusqu'à la publication de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, le Code général des collectivités territoriales disposait, en son article L. 2213-16 que « la police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale ».

(12) « Le rattachement pour emploi de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur est de nature à confier à celle-ci la responsabilité d'assurer la sécurité publique sur l'intégralité du territoire des départements ruraux, par symétrie avec les départements de la couronne parisienne et des futures implantations policières d'agglomération », Gaudin (M.), Bauer (A.), Masanet (J.), Garnier (J.-L.), Laureau (P.), Monzani (P.), Vedel (R.), Soullez (C.), 2008, *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien. Contribution pour la préparation d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation*, Paris, La documentation Française, p. 78.

(13) « La mise en œuvre des redéploiements des zones de sécurité publique entre les deux forces, associée à l'évolution des charges auxquelles la gendarmerie et la police devront faire face, nécessitera une adaptation des modes d'organisation et de fonctionnement. Le cadre réglementaire régissant la compétence territoriale de la gendarmerie et de la police nationales sera aménagé afin d'assurer une plus grande cohérence opérationnelle pour couvrir les différents bassins de délinquance », annexe - Rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013.

se dissimuler (Etarras, Tarnac...) ; un monde qu'on présente comme pauvre, et qui l'est souvent, car « *le taux de pauvreté rurale est généralement supérieur à celui des zones urbaines*¹⁵ », voire arriéré alors qu'il est ingénieux et qu'il recèle une importante activité économique parfois à très haute valeur ajoutée (viticulture, ostréiculture, foie gras...), mais qui n'est pas perçu comme tel.

Dans ces conditions, le sous-préfet a un rôle majeur de coordination en temps normal et un rôle majeur de décision en temps de crise.

Un rôle majeur de coordination en temps normal

De la même façon que le préfet Bernard Larvaron a pu affirmer que, pour le représentant de l'État dans le département, « *trois chefs de service départementaux doivent être des collaborateurs de totale confiance et de constante relation : le directeur de la sécurité publique, le commandant de groupement de la gendarmerie, le directeur des renseignements généraux*¹⁶ », il est possible de soutenir que le sous-préfet, servant en zone rurale, a deux interlocuteurs incontournables : le commandant de la compagnie de gendarmerie et le maire. Le directeur des renseignements généraux devenu renseignement territorial n'est pas souvent un acteur clé pour ce sous-préfet : en effet, soit le département est démographiquement important, essentiellement urbain et les effectifs du Service départemental du renseignement territorial (SDRT) se concentrent sur les aires urbaines, soit le département est démographiquement faible, essentiellement rural et les effectifs du SDRT ne lui permettent de travailler en zone rurale que de manière occasionnelle, pour se concentrer sur le chef-lieu de département. En zone rurale, le sous-préfet s'appuie

donc sur une force publique qui est aussi une « *force armée*¹⁷ », la gendarmerie nationale¹⁸, laquelle est « *destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication*¹⁹ ». Certes, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur²⁰, la création de directions communes de la police et de la gendarmerie²¹, le code commun de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale²², l'application, depuis le 1^{er} septembre 2016, de la directive 2003/88/CE sur l'aménagement du temps de travail aux militaires de la gendarmerie nationale²³ ont réduit la spécificité gendarmique ; mais, sans magnifier l'action de la gendarmerie, son rapport si particulier à la population qui découle notamment de son intégration parmi elle, favorisée par l'obligation de logement en caserne²⁴, liée à la concession de logement par nécessité absolue de service²⁵, lui permet le plus souvent de s'imposer comme une force d'immersion dans le territoire et non comme une force d'immixtion dans le territoire, ainsi que la police nationale peut parfois être injustement perçue, dans certains quartiers.

Les relations entre la gendarmerie et le préfet de département ont été resserrées depuis 1995. D'abord, par l'évaluation annuelle des commandants de groupement

L'exigence de sécurité dans tous les territoires est devenue bien supérieure à ce qu'elle était par le passé. L'État a l'obligation d'assurer la protection des personnes et des biens, mais également de garantir un niveau de sécurité suffisant à l'ensemble des activités humaines, dans tous les espaces. Le monde rural, qui représente l'essentiel du territoire national, constitue en cela un enjeu. Trop souvent mis en opposition au monde urbain et périurbain, il ne doit pas être la variable d'ajustement de la sécurité.

(14) Ferry (J.-M.), 2001, *De la civilisation*, Paris, Éditions du Cerf, p. 28.

(15) Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, 2009, *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, Paris, La documentation Française, t. 1, septembre, p. 39.

(16) Larvaron (B.), 2001, *Le préfet face au XXI^e siècle*, Paris, Economica, p. 21.

(17) L. 421-1 al. 1 CSI.

(18) V. Millet (J.), 2015, « *Le dualisme policier a-t-il un fondement constitutionnel ?* », in Gohin (O.) et Pauvert (B.) (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, p. 157-163.

(19) CSI, art. L. 421-1 al. 2.

(20) Opéré par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

(21) La direction de la Coopération internationale et le Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure par le décret n° 2010-973 du 27 août 2010 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

(22) Par le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres I^{er}, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure, codifié aux articles R. 434-1 et suivants.

(23) Millet (J.), 2017, « *Le temps de travail des militaires de la gendarmerie nationale* », *L'annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris, Mare et Martin, p. 285.

(24) L'article L. 4145-2 du Code de la défense dispose que « *les officiers et sous-officiers de gendarmerie, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions, sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne* ».

(25) L'article D. 2124-75 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *les personnels de tous grades de la gendarmerie nationale en activité de service et logés dans des casernements ou des locaux annexés aux casernements bénéficient d'une concession de*

puis par le placement pour emploi de la gendarmerie auprès du ministre de l'Intérieur, en 2002, enfin et, surtout, par le placement du commandant de groupement sous l'autorité du préfet, « dans le respect du statut militaire²⁶ ». L'autorité du préfet s'est donc fait davantage sentir. Il fixe des objectifs au commandant de groupement, suit l'activité à l'occasion des réunions hebdomadaires de police, donne des instructions pour tout ce qui concerne la police administrative et, notamment, le maintien de l'ordre. Or, l'autorité du sous-préfet sur le commandant de compagnie n'est pas expressément régie par un texte : « À l'échelon infra-départemental, les relations entre les sous-préfets et les commandants de compagnie ne sont pas réglementées. Par souci de pragmatisme, ils doivent pouvoir entretenir une relation directe²⁷ », comme le soulignait un rapport parlementaire, à l'occasion de l'examen de la délicate question de l'autorité du préfet sur le commandant de groupement. Mais, il n'est pas de commandant de compagnie qui remette en cause l'autorité du sous-préfet ; on n'imagine pas un commandant de compagnie autonome et l'histoire du droit de la sécurité montre les rapports étroits entre le fonctionnaire et le militaire : ainsi, l'article 88 du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie dispose que « Les officiers commandants de compagnie adressent, en outre, tous les cinq jours, aux sous-préfets, un tableau sommaire de tous les détails et de toutes les arrestations dont la connaissance leur est parvenue par les rapports des brigades » et l'article 214 « Lorsqu'on présume que, par suite d'une grande affluence à des assemblées publiques, l'ordre peut être menacé, le commandant de la compagnie, après s'être concerté avec le sous-préfet, ou sur sa réquisition, peut réunir et envoyer sur les lieux plusieurs brigades ».

Le maire est également un acteur incontournable pour le sous-préfet : depuis la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, on sait que « le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique ». L'article 2 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne modifie l'article L. 2215-2 du Code général des collectivités territoriales en prévoyant l'association étroite du maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité. Enfin, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance présente les maires comme des animateurs et des coordonnateurs des politiques de prévention de la délinquance²⁸ en les dotant de nouveaux pouvoirs²⁹ : c'est ainsi que le maire

« concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance [...] »³⁰ et « anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre. À cette fin il peut convenir avec l'État ou les autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance »³¹. Le maire est donc un partenaire légitime à l'action du sous-préfet. Au-delà des textes, c'est bien la connaissance de sa population, de l'histoire de sa commune dans son environnement social qui constitue une source de renseignements capitale pour le sous-préfet ; c'est aussi sa légitimité auprès de ses administrés qui permet au sous-préfet de faire comprendre et respecter, par exemple, les mesures de sécurité drastiques désormais imposées lors des grands rassemblements de personnes, à l'occasion de fêtes votives ou de villages, et qui peuvent parfois susciter l'incompréhension des citoyens. C'est particulièrement le cas lorsque le préfet recourt à l'article L. 226-1 du Code de la sécurité intérieure qui permet la mise en place de périmètres de protection au moyen d'un arrêté motivé pendant une durée ne pouvant excéder un mois. Les périmètres de protection ont vocation à assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation. La circulaire d'application invite ainsi à ce que la décision relative à l'édition du périmètre soit prise en concertation avec les maires des communes concernées afin « d'identifier les lieux où leur mise en œuvre s'avère le plus nécessaire et de leur permettre de prendre les mesures d'accompagnement nécessaires, notamment en matière de police de la circulation (délestage, interdiction de circulation...) »³².

Un rôle majeur de liaison et de décision en temps de crise

Le positionnement du sous-préfet en tant que relais local du préfet de département pour la gestion de crise est illustré de manière éclairante par le témoignage de Christian Frémont relatif à sa gestion, en janvier 2003, en tant que préfet de la région Aquitaine, de la marée noire provoquée par le pétrole qui s'échappait du Prestige : « Pour gérer la crise, j'avais mis en place des postes de commandement (PC) à trois niveaux : un PC à la préfecture de Bordeaux qui organisait les opérations (en liaison avec le préfet maritime), gérait les opérations financières, assurait la communication de crise ; un PC dans chaque

logement par nécessité absolue de service ».

(26) Art. 6 de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 devenu art. L. 122-1 CSI.

(27) Rapport n° 1703 du député Alain Moyne-Bressand, sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, 3 juin 2009, p. 13.

(28) V. Latour (X.), 2007, « La loi relative à la prévention de la délinquance et le maire », *BJCL*, 4, p. 218-223.

(29) V. Chrestia (P.), 2007, « Une réponse aux nouvelles formes de délinquance », *JCP A*, n° 25, 18 juin, p. 31-34.

(30) Art. L. 132-1 CSI.

(31) Art. L. 132-4 al. 1 CSI.

sous-préfecture du littoral pour répartir les hommes et les matériels suivant l'avancement des travaux au quotidien ; un PC dans chaque mairie pour l'organisation concrète des tâches, la formation, l'équipement et la direction des équipes de secours. Chaque sous-préfet gérait la partie littorale de son arrondissement. L'un d'eux jouait un rôle d'organisateur sur l'ensemble du littoral [...] le sous-préfet d'Arcachon a organisé, à chaque menace de pollution, un barrage constitué de bateaux de pêcheurs et de matériels divers. La collaboration des professionnels de la pêche et de l'ostréiculture n'a pas été facile à organiser mais elle a été parfaite et très efficace³³ ».

Le sous-préfet concourt donc à l'information permanente du préfet. Les questions relatives à l'état d'esprit et à l'ordre public au sein du monde agricole sont essentielles et la connaissance des syndicats agricoles et des associations corporatistes qui fédèrent largement le milieu l'est tout autant. Le sous-préfet, en milieu rural, isolé, peut être amené à investir, en plus du champ de la sécurité civile, celui de l'ordre public puisque, sous l'autorité du préfet, il « [...] concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations³⁴ ». Ainsi, au terme de l'article R. 211-21 du Code de la sécurité intérieure³⁵, le sous-préfet peut décider de l'emploi de la force, au sein de sa circonscription³⁶, pour disperser un attroupement, entendu comme la « dégénérescence délictueuse de la manifestation³⁷ ». La décision d'emploi de la force suppose que l'autorité dite « civile » ait, préalablement, qualifié le rassemblement d'attroupement et apprécié l'opportunité de procéder à sa dispersion : cet acte revêt une particulière gravité puisqu'il emporte l'usage de la force, voire des armes et peut justifier les dommages qui en résulteraient. Laissée à l'appréciation de l'autorité civile, cette décision peut être soumise au

contrôle *a posteriori* du juge pénal habilité à vérifier la qualification³⁸. Cette disposition appelle deux remarques :

- la première vise à souligner l'importance numérique des personnes habilitées à être autorité dite « civile ». Toutes ne sont pas formées à endosser une telle responsabilité. Tel est le cas du maire et de ses adjoints : nul doute que les 36 000 maires et leurs adjoints auxquels il faut soustraire les maires des communes placées sous la responsabilité de la police nationale, en application de l'article L. 2214-4 du Code général des collectivités territoriales³⁹ ne sont pas préparés à assumer cette lourde charge. Ils ne s'y trompent pas puisqu'en pratique, les maires n'usent pas de ces pouvoirs et s'en remettent à l'autorité administrative, « leur » sous-préfet ;
- la seconde est relative aux fonctions des sous-préfets qui peuvent décider de l'emploi de la force : alors même que le sous-préfet directeur de cabinet du préfet est chargé des questions de sécurité (de la sécurité routière à la lutte contre le terrorisme), il n'est pas considéré comme autorité civile. En effet, « il n'existe aucune délégation de plein droit au profit du directeur de cabinet du préfet en matière d'ordre public⁴⁰ », car ce sous-préfet n'est pas affecté, en propre, sur le ressort d'un arrondissement, contrairement, par exemple, au secrétaire général. Il y a sans doute là un paradoxe puisque nous nous situons dans un domaine qui constitue pourtant l'un des aspects fondamentaux de la fonction préfectorale, le préfet étant « dépositaire de l'autorité de l'État⁴¹ » et ayant « la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations⁴² ». À l'issue des violents troubles à l'ordre public à Sivens⁴³, le

(32) Circ. INTKJ 721270.

(33) Le rôle du représentant territorial de l'État dans la gestion des crises de sécurité civile, INHES/AERTE, la documentation Française, Paris, 2005, p. 51.

(34) Article 14 du décret n° 2004-374 précité.

(35) « Dans les cas d'attroupements prévus à l'article 431-3 du Code pénal, le préfet du département ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police, le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommation. Si elle n'effectue pas elle-même les sommations, l'autorité civile responsable de l'emploi de la force désigne un officier de police judiciaire pour y procéder ».

(36) V. Millet (J.) et Habasque (É.), 2011, « Le régime juridique de la dispersion des attroupements au lendemain du décret relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'ordre public », JCP A, n° 41, oct., 2317, p. 38-42.

(37) Gohin (O.) et Latour (X.), 2009, « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », AJDA, p. 2272.

(38) Perroudon (D.), Attroupement, Rép. Dalloz ou Vlamynck (H.), 2009, « Le maintien de l'ordre : manifestations, réunions publiques et attroupements », AJ Pénal, p. 289.

(39) « Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. Dans ces mêmes communes, l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes [...] ».

(40) Circulaire INTK1705157J du 2 mai 2017 relative à la dispersion des attroupements, à la présence et au rôle de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force.

(41) Article 1^{er} alinéa 1^{er} du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 précité.

(42) Article 11 du décret n° 2004-374 précité.

(43) V. Millet (J.), 2016, « Réflexions sur l'emploi de la force pour disperser un attroupement : de 1968 à Sivens » in Thomas-Tual (B.) et Connan (M.) (dir.), L'annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense, Paris, Mare et Martin, p. 303-321.

préfet Lambert estimait que la formation continue des membres du corps préfectoral devait progresser⁴⁴ : les modules suivis se caractérisent en effet par « *une faible dimension opérationnelle. En plus d'une formation continue, les sous-préfets bénéficient certes d'une formation initiale, mais celle-ci reste d'une durée très limitée – trois jours et demi au total – et ne s'adresse qu'à ceux appelés à exercer la fonction de directeur de cabinet d'un préfet. Le même constat d'insuffisance quantitative et opérationnelle s'applique à leur formation*⁴⁵ ». À l'absence de territoire pour expliquer que le sous-préfet, directeur de cabinet du préfet, ne fait pas partie des autorités habilitées à décider de l'emploi de la force, il faut sans doute ajouter la forte volonté politique pour que les problèmes d'ordre public soient traités en propre, par le préfet : on se souvient ainsi de cette exhortation d'un ancien chef d'État, adressée aux préfets, à investir le champ de la sécurité publique : « *ce n'est pas le problème de votre directeur de cabinet qui sort tout frais émonlu de l'ENA. Ce n'est pas une responsabilité de junior*⁴⁶ ».

En somme, le sous-préfet en milieu rural assure, au quotidien, une indispensable action complémentaire de celle du sous-préfet, directeur de cabinet du préfet, plus spécifiquement chargé des questions de sécurité. Au plus près des administrés, facilement mobilisable et plus facilement projetable que le directeur de cabinet qui, en cas de crise, dirigera l'outil de gestion opérationnelle des événements majeurs, le centre opérationnel

départemental, le sous-préfet est bien plus qu'une courroie de transmission : à cet égard, les propos de Chaptal, présentant la réforme de la division du territoire de la République et l'administration au corps législatif ont vieilli : « *le préfet essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet : celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages. De manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministère à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique*⁴⁷ ». Indispensable relais de l'action du préfet, mais aussi source de renseignement sur un territoire qu'il doit connaître et dans lequel il doit être reconnu, médiateur auprès des élus, le sous-préfet ne peut rester en retrait des questions de sécurité en milieu rural tant celles-ci mettent en cause la cohésion nationale ■

(44) Lambert (C.), 2015, *Vingt propositions pour rénover les formations à destination du corps préfectoral en matière de maintien de l'ordre public et d'animation et de coordination du renseignement à l'échelon territorial*, rapport au ministre de l'Intérieur, février.

(45) Rapport de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens, n° 2794, mai 2015, p. 100.

(46) « *Vous allez m'en vouloir, mais je vous dis une chose : je veux vous voir la nuit dehors avec les troupes, avec les gendarmes, avec les policiers, et puis régulièrement ! Il ne peut se passer un trimestre sans que le préfet n'ait été dans une barre, dans une patrouille* », in « *La nouvelle feuille de route de Sarkozy aux préfets* », *Le Monde*, 10 juillet 2010, p. 8.

(47) *Le Moniteur universel*, 6 ventôse an VIII, p. 624, cité par Chauvin (F.), 2000, « *L'exercice de l'autorité au sein de l'État : le préfet et ses collaborateurs* », *La loi du 28 Pluviose an VIII*, Paris, PUF, CURAPP, p. 147.

Le conseil général et la lutte contre la délinquance en milieu rural

L'exemple du département des Alpes-Maritimes

Bertrand GASIGLIA

Le rôle des conseils généraux (renommés départementaux en 2015) en matière de sécurité publique semble au premier abord particulièrement restreint. En effet, le titre III du Livre I^{er} du Code de la sécurité intérieure qui porte sur les « Compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en matière de sécurité publique » n'attribue que deux missions aux conseils généraux. L'une en matière de pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département, notamment en ce qui concerne la circulation (article L131-3) et l'autre en matière de prévention de la délinquance (article L132-15). Celle-ci connaît depuis ces dernières années un développement certain, car elle s'articule avec l'exercice des compétences sociales confiées aux départements et notamment la protection de l'enfance¹.

Aussi, l'intervention des conseils généraux, en dehors de ce cadre légal délimité, ne peut se faire que dans une démarche volontariste et politique. Les départements qui souhaitent aller au-delà des missions légales ne le font que de manière complémentaire et dans une démarche collaborative avec les services de l'État, d'autres collectivités locales notamment les communes, voire des partenaires privés (associations, sociétés

de sécurité privée...). Il faut donc chercher ailleurs que dans les ressources qu'offre le Code de la sécurité intérieure les voies d'interventions possibles. C'est l'objet de notre étude consacrée à la politique du conseil général des Alpes-Maritimes en matière de sécurité. Nous verrons, en particulier, si la collectivité départementale a mis en place des actions spécifiques en faveur du monde rural et si la notion de ruralité n'englobe pas en réalité un territoire qui relève le plus souvent du périurbain.

Une volonté politique

Si le département des Alpes-Maritimes a souhaité mettre en œuvre des politiques complémentaires en matière de sécurité, c'est d'abord pour des raisons qui relèvent de la personnalité de deux présidents qui se sont succédé à sa tête depuis le début des années 2000 et de stratégies qui ne sont pas seulement locales.

Lorsqu'il est élu, en septembre 2003, président du conseil général des Alpes-Maritimes Christian Estrosi, député depuis 1988, était déjà particulièrement impliqué dans les questions de sécurité. Dans les années qui précèdent son élection, il publie en 2001 un livre programme, au titre explicite, *Insécurité, sauver la République*². Proche de Nicolas Sarkozy, il est également

Bertrand GASIGLIA



Bertrand Gasiglia est chercheur associé au CERDACFF (EA n° 7267) à l'Université

Côte d'Azur-Faculté de droit et science politique. Il travaille au cabinet du président du conseil départemental des Alpes-Maritimes et il est premier adjoint au maire d'une commune de 5 000 habitants.

(1) Latour (X.), 2008, « Quel partenariat entre la commune et le département en matière de prévention de la délinquance ? », *AJDA*, p. 1924.

(2) Estrosi (C.), 2001, *Insécurité, sauver la République*, Éditions du Rocher, 162 p.



le rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 dite « d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) » et l'auteur de plusieurs propositions de loi³.

Éric Ciotti, qui lui succède à la présidence du conseil général en décembre 2008, après avoir été jusqu'en 2007 et son élection comme député de la première circonscription de Nice son directeur de cabinet au Département, est également particulièrement actif au plan national sur les questions sécuritaires. Il est, successivement, le rapporteur de la 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 » et de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 « d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) ». Il a été, en 2014-2015, le président de la Commission d'enquête parlementaire sur la surveillance des filières et des individus djihadistes⁴. En charge des questions de sécurité à l'UMP puis aux Républicains, il publie également en 2015 un ouvrage intitulé *Autorité*⁵. À la présidence du département, il mettra en application les contrats de responsabilité parentale qui permettent de suspendre les allocations familiales lorsque

les parents sont jugés comme défailants dans l'éducation de leurs enfants⁶.

Aussi, cet engagement national rejaillit sur les politiques mises en œuvre localement et qui visent à faire des Alpes-Maritimes un laboratoire des politiques publiques en matière de lutte contre l'insécurité.

Cela passe d'abord par des gestes politiques forts d'affirmation que la lutte contre la délinquance doit constituer une priorité de l'action du conseil général.

Dès 2003, une convention est ainsi élaborée entre le conseil général et le préfet des Alpes-Maritimes. Dans son préambule on peut lire que : « *Conscient de l'enjeu représenté par la mise en place d'une nouvelle politique de sécurité au plan national, le conseil général des Alpes-Maritimes souhaite y apporter sa contribution* ».

Cette convention stipule que le département mettra en œuvre une politique d'investissement immobilier en faveur de la gendarmerie et de la police nationale, et facilitera le logement des policiers nationaux affectés dans les Alpes-Maritimes. En contrepartie l'État lui s'engage

(3) *Le Monde*, 2011, « La surenchère sécuritaire de Christian Estrosi », 11 janvier.

(4) Ciotti (É.), 2015, « Rapport n° 2828 fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes », Assemblée nationale, 550 p.

(5) Ciotti (É.), 2015, *Autorité*, Éditions du Moment, 263 p.

(6) *Le Monde*, 2010, « À la tête du conseil général, Éric Ciotti utilise les Alpes-Maritimes comme laboratoire », 28 avril.

à affecter 250 policiers supplémentaires à la direction départementale de la sécurité publique des Alpes-Maritimes sur la période 2003-2005.

Cette convention a été particulièrement médiatisée et mise en avant par l'exécutif. Sa signature a ainsi eu lieu le 17 janvier 2004 dans l'hémicycle du conseil général en présence du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy.

En outre, dans le règlement des aides aux collectivités, élaboré et voté par le Département, un chapitre spécifique est consacré au volet sécurité permettant ainsi de mettre en avant le caractère volontariste de cette politique⁷ au même titre que l'environnement, l'éducation, la culture ou le sport... Nous verrons, dans une seconde partie, les caractéristiques des aides proposées aux collectivités locales et leurs modalités d'application.

Depuis 2003, un rapport intitulé explicitement « mission sécurité » est présenté chaque année lors de l'examen du budget départemental. On peut ainsi lire dans le rapport voté en décembre 2009 : « *La sécurité est un enjeu essentiel de la qualité de vie des habitants des Alpes-Maritimes et des millions de visiteurs qu'elles accueillent. C'est pour cette raison que le Département a élaboré une politique ambitieuse, en partenariat étroit avec l'État, en faveur de la sécurité publique dans les Alpes-Maritimes. Les objectifs sont de placer la protection des citoyens au cœur d'un grand pôle de prévention et de lutter contre les risques portant atteinte aux personnes, aux biens et à l'environnement* ».

Enfin, une vice-présidence du conseil général est spécifiquement dédiée à la politique de sécurité. Successivement Henri Leroy, ancien officier de gendarmerie et maire de la commune de Mandelieu-La Napoule jusqu'à son élection comme sénateur le 1^{er} octobre 2017⁸, puis Bernard Asso, professeur de droit public à l'Université de Nice et avocat, ont exercé la fonction de vice-président en charge de la sécurité.

Une politique spécifique pour les territoires ruraux ?

Peut-on alors observer une politique spécifique en matière de lutte contre la délinquance dans les territoires ruraux de la part du conseil général des Alpes-Maritimes ?

Comme dans de nombreux départements de France⁹, le poids politique des conseillers généraux élus dans des territoires ruraux a longtemps été bien plus important que celui des conseillers généraux urbains. Cette situation a perduré jusqu'au découpage cantonal de février 2014¹⁰, entré en vigueur lors des élections départementales des 22 et 29 mars 2015. Jusqu'alors, le critère démographique n'était que très faiblement pris en compte et le découpage des cantons n'avait jamais été vraiment remis à plat depuis 1860 et l'annexion du comté de Nice à la France. Aussi, des écarts de population très importants étaient observés, allant de 1 à 31.

Ainsi, sur les 52 conseillers généraux des Alpes-Maritimes, 25 étaient élus de cantons ruraux ou comptant au moins une commune rurale. Cette surreprésentation des élus ruraux, dans un département où la population est pourtant concentrée à 80 % sur la frange littorale urbanisée, entraîne forcément une orientation particulière des politiques publiques de la part des élus.

Le découpage entré en vigueur pour les élections de mars 2015 modifie très sensiblement la représentativité du monde rural. C'est ainsi que sur les 27 cantons que compte désormais le département des Alpes-Maritimes seuls 8 sont des cantons ruraux ou comptant au moins une commune rurale (soit moins du tiers). Et, au sein des cantons « mixtes », le poids démographique des communes rurales est parfois inférieur à celui des communes urbaines. Mais les politiques publiques entreprises précédemment continuent à s'appliquer.

Tableau 1 - Répartition des cantons des Alpes-Maritimes en 2014 suivant leurs populations.

Population	Moins de 1 999 habitants	Entre 2 000 et 4 999 habitants	Entre 5 000 et 8 999 habitants	Entre 9 000 et 19 999 habitants	Entre 20 000 et 31 962 habitants	Sup à 31 962 habitants
Nombre de cantons	1	13	0	8	19	11

Source :
www.insee.fr

(7) <https://www.departement06.fr/solidarite-territoriale/aides-aux-collectivites-3403.html>

(8) Il est membre, au Sénat, de la « commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure ».

(9) Chignier-Riboulon (F.) et Conord (F.), 2009, « La carte cantonale française, un quart de siècle d'immobilisme », *L'information géographique*, vol. 73, p. 35-47.

(10) Décret n° 2014-227 du 24 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département des Alpes-Maritimes.

Le conseil général des Alpes-Maritimes établit un classement des communes plus favorable aux communes rurales que celui des services de la préfecture. En effet, pour le Département, seules 19 communes des Alpes-Maritimes sont considérées comme urbaines contre 52 pour les services de la préfecture¹¹. Les communes considérées comme rurales bénéficient ainsi d'un barème de subvention potentiellement plus attractif et de politiques spécifiques. Néanmoins, le montant des subventions accordées aux communes rurales est généralement plus faible du fait que les communes urbaines présentent des projets aux montants plus élevés¹².

C'est cette politique en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance que nous allons maintenant aborder.

La politique du conseil général des Alpes-Maritimes en matière de sécurité est organisée autour de plusieurs axes. Nous verrons successivement, pour chacun d'entre eux, si des politiques ou des dispositions spécifiques sont mises en œuvre en faveur des territoires ruraux.

Le soutien au Service départemental d'incendie et de secours

Le premier volet de la politique sécuritaire, qui ne concerne pas directement l'objet de notre étude, est le soutien financier accordé par le conseil général au Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), qui fait partie des obligations des départements depuis la loi

n° 96-369 du 3 mai 1996 « relative aux services d'incendie et de secours ». Cette politique doit être rappelée, car 92 % des crédits affectés à la politique sécurité le sont en faveur du SDIS des Alpes-Maritimes (73,5 millions d'euros budgétés pour l'exercice 2018).

Le conseil général des Alpes-Maritimes établit un classement des communes plus favorable aux communes rurales que celui des services de la préfecture. En effet, pour le Département, seules 19 communes des Alpes-Maritimes sont considérées comme urbaines contre 52 pour les services de la préfecture. Les communes considérées comme rurales bénéficient ainsi d'un barème de subvention potentiellement plus attractif et de politiques spécifiques.

La politique bâimentaire

La seconde politique mise en avant est celle qui permet la construction et l'entretien des casernes de gendarmerie et des commissariats. Depuis longtemps le conseil général finance, directement ou indirectement, la construction et l'entretien de casernes de gendarmeries¹³. Mais dans ce domaine le Département a pleinement utilisé les moyens juridiques nouveaux mis à sa disposition par la LOPSI et, notamment, les baux emphytéotiques administratifs (BEA) qui permettent de construire plus rapidement des équipements publics¹⁴.

Dans ce cadre, depuis 2006, 15 bâtiments¹⁵ ont été livrés : 2 au bénéfice de la police nationale¹⁶ et 13 pour la gendarmerie nationale dont 9 pour les seules communes situées en zone rurale¹⁷. Ces dernières ont ainsi bénéficié de près de 60 millions d'euros de financement de la part du conseil

départemental, soit plus de la moitié des crédits engagés dans ce plan bâimentaire.

En outre le conseil général est également propriétaire, en nom propre, de casernes de gendarmerie situées dans le haut-pays dans de petites communes (Saint-Martin-Vésubie, Breil-sur-Roya, Tende) dont il assure les charges et les obligations du propriétaire.

(11) Sur les 163 communes des Alpes-Maritimes.

(12) La ville de Nice a ainsi bénéficié d'une subvention de 1 154 821 euros pour la création de son centre de supervision urbaine.

(13) Dès la première réunion du conseil général des Alpes-Maritimes en août 1861, la question du logement des gendarmes dans les casernes du département est posée, et le préfet invite les conseillers généraux à y pourvoir. 24 000 Francs sont ainsi votés pour le « paiement des loyers et des frais de baux » de 27 casernes dont 19 situées en zone rurale (Rapports et délibérations du conseil général des Alpes-Maritimes, Archives départementales des Alpes-Maritimes, août 1861).

(14) Voisin (A.), 2007, « La gestion mixte des services publics. Délégation de service public, externalisation et partenariat public-privé », *Regards croisés sur l'économie*, 2, p. 171.

(15) Sans compter la base hélicoptère de Cannes Mandelieu qui bénéficie à l'ensemble des forces de sécurité.

(16) Les commissariats de Nice ouest et de Grasse. Une subvention de 5 millions a également été votée en 2017 en faveur du projet de construction d'un nouvel hôtel de police au centre-ville de Nice dans les locaux de l'ancien hôpital Saint-Roch.

(17) Casernes de gendarmerie de Saint-Martin-du-Var, Saint-Paul-de-Vence, Levens, Gilette, Peymeinade, Pégomas, Puget-Théniers, Villeneuve-Loubet et Saint-Vallier-de-Thiery.

Enfin, le Département peut être amené à accorder des subventions aux communes rurales qui engagent des travaux de réhabilitation des casernes qu'elles mettent à la disposition de la gendarmerie nationale comme à Sospel.

Le lien reste ainsi très fort entre les territoires ruraux et les brigades de gendarmerie comme l'écrit François Dieu¹⁸ : « *Il apparaît inconcevable de concevoir la ruralité sans le gendarme, tant il est vrai que la brigade de gendarmerie fait partie du paysage de la France rurale aussi sûrement que le clocher de l'église, la façade de l'école communale et le café des sports* ».

Le financement d'équipements de police scientifique et technique

Plus originale est l'action menée par le Département qui fournit des équipements de police scientifique et technique, d'intervention et de filatures aux forces de gendarmerie et de police dans les Alpes-Maritimes.

On peut ainsi lire sur le site internet du département : « *Constatant l'engagement sans cesse accru des techniciens d'investigation criminelle dans les enquêtes et dans la lutte antiterroriste, le Département s'est engagé à soutenir les unités locales de police et de gendarmerie dans l'acquisition de matériels de police technique et scientifique, d'intervention et de filatures, afin de renforcer leur efficacité et améliorer la sécurité de proximité. Grâce à la collectivité territoriale, la police technique et scientifique est devenue d'usage courant dans les Alpes-Maritimes et n'est plus réservée aux affaires d'une certaine gravité. [...] ce travail décisif a été rendu possible par l'acquisition de matériels qui ont fait leurs preuves* ».

Plus de 300 000 euros ont ainsi été consacrés depuis 2008 par le Département à l'acquisition par la Gendarmerie de matériels spécifiques tels que « *des logiciels de données cartographiques, des équipements de traitement des traces visuelles photographiques, macrophotographie et anthropométrie, des lots de détection d'indices métalliques, de prélèvement de traces latentes sur des supports poussiéreux, des équipements de perquisition et de protection individuelle anticontamination, des caméras endoscopes, des dispositifs pour des opérations de netmonitoring pour des relevés opérationnels de réseaux GSM et géolocalisation, des caméras de vidéosurveillance exploitables à distance ou des kits salivaires de détection de stupéfiants...* ».

Ces outils ne sont pas affectés à une brigade spécifique, mais bénéficient à l'ensemble des effectifs de la zone gendarmerie. Dans ce domaine aussi, une forte valorisation médiatique a été mise en place lors de la mise à disposition de ces outils par le département au groupement de gendarmerie des Alpes-Maritimes¹⁹.

Le soutien apporté aux politiques menées par les communes

Le Département intervient également aux côtés des communes, et notamment rurales, en participant financièrement à leurs projets d'équipements en matière de sécurité. La liste des équipements qui peuvent être subventionnés est longue²⁰ : « *dispositif d'alarme dans les écoles, systèmes de télésurveillance, création de postes de police ou de commissariats, armes et véhicules de la police municipale, acquisitions de sonomètres, éthylomètres, radars pour le contrôle de la vitesse ou autres qui contribuent à l'accomplissement des missions dévolues aux polices municipales* ».

Le Département intervient en votant une subvention dont le pourcentage est plus élevé pour les communes rurales (jusqu'à 70 %) que pour les communes urbaines (10 à 20 %).

Pour la période 2008-2018, ce sont 198 dossiers qui ont été subventionnés pour un montant total d'intervention du Département de 5,3 millions d'euros. Les communes rurales se taillent la part du lion puisqu'elles représentent 134 dossiers pour un montant de 3,6 millions d'euros. 58 communes rurales, dont certaines ne comptent que quelques dizaines d'habitants, ont obtenu un financement départemental. L'immense majorité des dossiers subventionnés concerne, pour plus de 90 % d'entre eux, la création ou l'extension de réseaux de caméra de vidéoprotection²¹ et l'acquisition de véhicules d'intervention pour les polices municipales²².

La prise en charge d'une partie des frais de sécurité privée

Un seul dispositif, mis en place par le Département des Alpes-Maritimes, ne concerne que les seules communes

(18) Dieu (F.), 2016, « De la difficulté de demeurer un service public en milieu rural : la délicate question du redéploiement territorial de la gendarmerie », in Dieu (F.), Latour (X.), Vallar (C.) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Paris, Mare et Martin, p.106.

(19) Nice-Matin, 2017, « Le département des Alpes-Maritimes offre deux mallettes informatiques de perquisition aux gendarmes », 29 septembre.

(20) Conseil général des Alpes-Maritimes, *Règlement des aides aux collectivités*, version de janvier 2018, p.40.

(21) 62 communes des Alpes-Maritimes disposaient de caméras de vidéoprotection en 2012 (https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/villes-sous-vidéosurveillance/#_)

(22) 58 communes des Alpes-Maritimes (soit plus d'une sur trois) se sont dotées d'une police municipale au 31 décembre 2016 (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>)

rurales. Il s'agit de la prise en charge financière d'une partie des frais de sécurisation engagés par les municipalités ou les associations de type comité des fêtes à l'occasion de manifestations locales. Le département subventionne ainsi le recours à des sociétés de sécurité privée, principalement pour du gardiennage d'établissement et du contrôle d'accès, qui agissent dans le cadre des règles fixées par le livre VI du Code de la sécurité intérieure.

Le montant maximum de subvention et le plafonnement ont été sensiblement augmentés en 2016 pour faire face aux nouvelles contraintes imposées par les services du ministère de l'Intérieur à la suite de l'attentat de Nice le 14 juillet 2016. Néanmoins le taux de subvention reste plafonné à 70 % de la dépense engagée et à 5 000 euros versés par année civile et par commune.

Depuis 2009, plus de 300 dossiers ont été retenus pour un montant total de subvention accordé par le Département qui s'élève à plus de 500 000 euros soit une moyenne par intervention de plus de 1 600 euros.

Pour la seule période 2013-2018, plus de 50 communes et associations ont pu bénéficier de l'aide du Département. Ces subventions sont particulièrement mobilisées et attendues par de petites communes qui, souvent, ne disposent pas de services de polices municipales. De plus, la gendarmerie ne peut exercer une présence constante et statique sur l'ensemble des manifestations organisées (notamment en période estivale).

La sécurisation des collèges

Enfin, le dernier volet de la politique du conseil général en matière de sécurité concerne la sécurisation et la prévention aux abords des collèges. Toujours pour faire suite à l'attentat du 14 juillet 2016, le Département s'est engagé dans un plan « Sécurité des collèges » qui a été présenté à la presse le 24 août et adopté par l'assemblée départementale le 22 septembre.

Les principales mesures de ce plan concernent l'amélioration du contrôle d'accès aux collèges, le renforcement du clos des établissements, le renforcement de la vidéoprotection au sein des enceintes et aux abords des collèges ainsi que des dispositifs d'alarme et d'alerte mis à disposition des équipes enseignantes et administratives.

Ces mesures ne sont mises en œuvre qu'à la demande des conseils d'administration des établissements. La quasi-totalité des collèges, qu'ils soient en zone rurale ou urbaine, sont aujourd'hui équipés de caméras et de boutons d'alarme. Les équipements de type tourniquet ont été sollicités seulement par des collèges situés en zone urbaine.

8 millions d'euros été budgétés pour mettre en œuvre ces mesures, dont 500 000 euros au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Enfin des équipes de médiation scolaire sont mises en place par deux associations financées par le Département et interviennent pour « sécuriser les abords, entamer le dialogue avec les collégiens, apaiser les tensions par une présence d'adultes repérables et visibles, alerter et prévenir les conflits ». Ces équipes interviennent à la demande des équipes pédagogiques lorsque des tensions sont constatées.

Selon un sondage Odoxa publié en décembre 2017²³, 66 % des Français « indiquent qu'il leur arrive de se sentir en insécurité » et pour 62 % « la sécurité a joué un rôle dans le choix de leur lieu de vie ». Aussi, les Départements ne peuvent rester à l'écart des politiques publiques en matière de sécurité tant l'attente des citoyens est forte dans ce domaine. Notre étude montre que, bien que cela ne fasse pas partie de ses compétences, le conseil général des Alpes-Maritimes a su trouver les moyens d'intervention. Pour autant on peut s'interroger sur le maintien de ces dispositifs dans un cadre de resserrement des compétences des conseils généraux depuis, notamment, l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Les Départements devront utiliser les interstices pour continuer à être coproducteurs de politiques publiques en matière de sécurité. Enfin, on peut se demander si le critère rural/urbain reste bien pertinent pour appréhender les questions de sécurité tant la délinquance est devenue mouvante. Il convient, sans aucun doute, pour les conseils départementaux d'intégrer à leurs réflexions sur les politiques publiques la question de la périurbanité²⁴ ■

(23) <http://www.odoxa.fr/sondage/barometre-securite-francais-hausse-spectaculaire-sentiment-dinsecurite/>

(24) Vallar (C.), 2016, « Des liens renouvelés, la gendarmerie entre périurbanité et métropole », in Dieu (F.), Latour (X.), Vallar (C.) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Paris, Mare et Martin, p. 91-97.

Les communes françaises et la prévention de la radicalisation islamiste

Xavier LATOUR



© RNMW - stock.adobe.com

La radicalisation islamiste exige la mobilisation de tous les échelons de l'État, dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation.

Cette forme de violence politique ou criminelle, sous couvert de valeurs religieuses prééminentes, fait peser un danger sur l'ordre social¹. Elle sape les fondements du vivre ensemble. Lorsqu'elle dépasse le champ d'une simple orthodoxie religieuse personnelle, la radicalisation conduit à violer, plus ou moins gravement, l'ordre public matériel et immatériel².

La République tremble du sommet de l'État à ses composantes de base, les communes. Si elle concerne parfois les communes rurales, la radicalisation préoccupe, en priorité, les villes moyennes et grandes, ou les zones péri-

urbaines. En plus de représenter des cibles, ces territoires concentrent une population exposée aux dangers de la radicalisation ou qui en est le vecteur. Les communes gèrent, par ailleurs, une multitude de sujets en relation avec l'extrémisme islamiste. Les revendications communautaristes de toutes sortes, le fonctionnement de mosquées radicales, les relations avec des associations porteuses d'une idéologie radicale constituent, par exemple, le quotidien des équipes municipales.

En dépit des réticences de certains à nommer le danger, le totalitarisme islamiste s'impose comme l'un des principaux défis contemporains.

L'État développe ses réponses. Elles relèvent, en particulier, d'une approche sécuritaire. L'action des forces de l'ordre sur le fondement d'un droit de la crise (l'état d'urgence) ou du droit commun prend de l'ampleur. La police judiciaire et la police administrative bénéficient de moyens

Xavier LATOUR



Xavier Latour est professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACCFF (EA 7267)

et secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense.

(1) « La radicalisation violente », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 30, 2014.

(2) Peyroux-Sissoko (M.-O.), 2017, *L'ordre public immatériel en droit public français*, Thèse Paris II.

juridiques régulièrement consolidés, comme en témoigne la multiplication des lois relatives à la sécurité intérieure et au renseignement.

Mais seul, l'État central ou déconcentré atteint rapidement ses limites. Tout comme la gestion du sujet nécessite une coopération européenne et internationale, elle mobilise les échelons territoriaux décentralisés.

Ainsi, l'évolution des conflits en Irak et en Syrie a sans doute découragé certains candidats au départ. Avant cela, l'État a dû construire une ligne « Maginot » inversée destinée à empêcher les traîtres d'aller combattre (article L 224-1 du Code de la sécurité intérieure – CSI). Si les services spécialisés surveillent ceux qui ne partent pas, ces derniers peuvent aussi intéresser les autorités communales, confrontées à leur possible activisme.

Au-delà de ces cas, il y a surtout tous ceux qui se radicalisent progressivement, en souhaitant mener l'action autour d'eux.

En d'autres termes, contre la radicalisation, l'action multimodale s'impose. L'ampleur de la radicalisation incite à traiter le sujet le plus en amont possible, en mobilisant des moyens préventifs. C'est pourquoi, les échelons locaux et, principalement, les communes sont associées à l'État.

Comme pour la lutte contre la délinquance, les communes en général, et les maires en particulier s'intègrent dans des rouages complexes.

D'abord, l'échelon local présente l'avantage de la proximité. Les services municipaux connaissent les spécificités territoriales et humaines. Au plus près des populations, ils se heurtent aux difficultés du quotidien, tout en accompagnant les administrés. Parallèlement, le maire incarne l'autorité proche des gens. Bien identifié localement, les habitants se tournent spontanément vers lui.

Ensuite, la commune est traditionnellement le lieu d'exercice de la police administrative. Sur le fondement du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du CSI, le maire est le garant de l'ordre public dans la commune. Il emploie, à cette fin, ses prérogatives de police administrative générale ou spéciale. Il se dote, éventuellement, d'une police municipale. Tout comme

il anime la prévention de la délinquance³ aux côtés du préfet de département (article L132-1 CSI) et des forces nationales de sécurité intérieure, il participe aux dispositifs de prévention de la radicalisation.

Enfin, dans une logique de décentralisation, les compétences communales et les moyens qui les accompagnent sont mis au service d'une politique de prévention. En ne relevant pas d'une approche sécuritaire, elles contribuent à élargir les façons d'appréhender la radicalisation. La médiation et la prévention spécialisée, l'accompagnement des familles, voire l'urbanisme entrent dans cette logique de traitement protéiforme.

Que les communes aient un rôle à jouer en matière de prévention de la radicalisation, cela ne fait aucun doute. Encore convient-il de déterminer quelles formes prend leur participation, son utilité et ses limites.

Si l'implication des communes est effective, elle est aussi encadrée dans le respect de l'unité de l'État.

Une implication effective

Afin de prévenir la radicalisation, les communes disposent de différentes voies d'action. D'une part, les maires utilisent leurs moyens traditionnels de police administrative. D'autre part, en raison des spécificités du phénomène, les communes recourent à des moyens novateurs.

Les moyens traditionnels

Les communes doivent se montrer vigilantes. Les multiples facettes de la radicalisation impliquent d'y répondre de plusieurs façons.

Les communes sont régulièrement sollicitées pour favoriser l'implantation de lieux de cultes. Le bail emphytéotique⁴ y contribue, à condition de savoir avec qui contracter.

Dans un autre domaine, la restauration scolaire suscite de nombreuses interrogations. Ce service public facultatif n'est soumis à aucune obligation de satisfaire des exigences culturelles⁵. Les accommodements raisonnables,

(3) Latour (X.), 2007, « La loi relative à la prévention de la délinquance et le maire », *BJCL*, avril, p. 218-223.

(4) Duroy (S.), 2012, « Des nourritures terrestres aux nourritures célestes : le bail emphytéotique administratif culturel, avatar du bail emphytéotique rural », *RD*, p. 288-301.

inspirés des pratiques canadiennes, existent pourtant. Jusqu'où doivent-ils aller sans donner raison aux radicaux qui avancent souvent masqués ?

L'octroi de subventions à des associations relève, lui aussi, d'une approche préventive.

Sur tous ces points, les communes agissent avec plus ou moins de fermeté. Tout dépend de leur capacité à résister aux pressions, ou de leur volonté de s'attirer les bonnes grâces de mouvements communautaristes, y compris à des fins électoralistes. Des villes peuvent être tentées de laisser se développer différentes formes d'extrémisme religieux assimilées à des pratiques seulement rigoristes. La recherche de la paix sociale provoque aisément l'aveuglement. Il a pu conduire à commettre l'erreur de soutenir des mouvements politiques et associatifs qui relayaient, en réalité, les thèses les plus dangereuses.

Bien qu'étant un officier de police judiciaire, le maire n'agit pas à ce titre. Cette compétence est, à la vérité, plus formelle qu'effective, en raison de la prééminence des autorités nationales en la matière. En revanche, la police administrative offre davantage de possibilités.

Sur le fondement de l'article L2212-2 CGCT, toute forme de trouble à l'ordre public autorise le maire à prendre une décision individuelle ou réglementaire.

L'interdiction de comportements qui relèvent à la fois du prosélytisme religieux et de l'affichage politique appartient potentiellement à cette catégorie. Ces pratiques concernent le maire lorsqu'elles se développent dans les espaces publics (prières de rue par exemple), même ceux qui sembleraient éloignés des considérations religieuses, comme les plages.

À l'initiative de Christian Estrosi, maire de Nice, 61 villes d'Europe et de Méditerranée travaillent sur la prévention de la radicalisation islamiste. La reconnaissance des élus locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la radicalisation constitue le fondement du processus. L'affirmation est ambitieuse dans un domaine étroitement contrôlé par l'État.

Les maires insistent sur un besoin de coopération accrue entre les forces de sécurité. Cette remarque vise l'articulation entre l'échelon national et l'échelon local. La proposition part du constat partagé de la montée en

puissance des polices locales. Cela est vrai dans les États fédéraux (Allemagne par exemple), dans les États unitaires régionalisés (Espagne), ainsi que dans un État unitaire comme la France. À cet égard, l'État sera conduit à faire des choix pour préciser le positionnement des policiers municipaux dans l'architecture globale de sécurité.

Parallèlement, en 2017, le rapport des sénateurs Bockel et Cavournas⁶ a développé l'idée de mieux employer les instruments communaux pour les mettre au service de la prévention de la radicalisation. Les stratégies territoriales de prévention de la délinquance inspireraient des stratégies de prévention de la radicalisation.

L'État donnerait toujours l'impulsion, mais les collectivités bénéficieraient d'une marge de manœuvre adaptée aux réalités de leur territoire. Elles cesseraient d'être les prestataires de services utilisés par l'administration étatique déconcentrée, pour devenir des acteurs de premier plan.

Le bon niveau d'action, selon les auteurs, serait la commune ou l'intercommunalité. Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) s'ouvrirait, alors, aux enjeux de la radicalisation. À cette fin, il associerait les services infra-départementaux de l'État et le Conseil départemental. La circulaire NTK11826096J du 14 novembre 2018, du ministre de l'Intérieur, confirme cette orientation qui s'inscrit dans le prolongement des articles L 132-5 et L 132-13 du CSI. Le CLSPD bénéficiera d'informations générales relatives à l'état des menaces.

Un diagnostic précis de l'état de la radicalisation sur le territoire et des moyens d'y faire face faciliterait le travail du Conseil. Les collectivités se focaliseraient sur : la détection et le signalement de la radicalisation et des réseaux, la prévention primaire dont certains moyens

Les maires insistent sur un besoin de coopération accrue entre les forces de sécurité. Cette remarque vise l'articulation entre l'échelon national et l'échelon local. La proposition part du constat partagé de la montée en puissance des polices locales. Cela est vrai dans les États fédéraux (Allemagne par exemple), dans les États unitaires régionalisés (Espagne), ainsi que dans un État unitaire comme la France. À cet égard, l'État sera conduit à faire des choix pour préciser le positionnement des policiers municipaux dans l'architecture globale de sécurité.

(5) Nicoud (F.), 2013, « Les collectivités confrontées aux exigences culturelles communautaires », JCP A, 2130 ; TA 28 août 2017, n° 152100, AJDA, p. 2207, note D. Roman ; dossier spécial « École : questions d'actualité », AJCT 2018/1, p. 7.

(6) *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation*, rapport n° 483, 29 mars 2017.

recoupe la prévention de la délinquance (avec le tissu associatif par exemple), une partie de la prévention secondaire des éléments en voie de radicalisation (stages, formations, approche théologique, lutte contre la déscolarisation et contrôle des établissements hors contrat...) et, éventuellement, de la prévention tertiaire en partenariat avec l'autorité judiciaire.

La pertinence de l'échelon communal ne fait guère de doute. En revanche et malgré l'optimisme des auteurs du rapport, le cadre des intercommunalités suscite plus de questions en raison des difficultés déjà rencontrées en matière de prévention de la délinquance. Par ailleurs, les CLSPD n'ont pas toujours donné satisfaction. Les travaux relatifs à leur hétérogénéité et à leurs difficultés de fonctionnement sont nombreux. Ces travers ne se reproduiront-ils pas dans le cas de la radicalisation ? L'aménagement des CLSPD grâce, par exemple, à la création de groupes thématiques restreints limiterait, selon les rédacteurs, les risques de dispersion, mais sera-ce suffisant ?

Tandis que les communes visent la radicalisation par l'emploi de moyens traditionnels, elles agissent également par l'intermédiaire de moyens novateurs.

Les moyens novateurs

L'action des échelons locaux s'inscrit dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières djihadistes, adopté en 2014. Il met l'accent sur l'identification et la prise en charge des personnes plus ou moins radicalisées et de leur famille.

La circulaire NOR/INTK18124575 C, du 3 mai 2018, fixe ainsi les axes prioritaires. L'idée générale consiste à privilégier une action « plus globale et plus effective ».

Comme en 2017, cela passe par une prise en charge essentiellement sociale et psychologique, intégrant aussi un volet professionnel. Seule une étroite coopération entre les services de l'État, les collectivités territoriales et les associations la rend possible.

L'État a créé des cellules départementales de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles, dirigées par le préfet de département. Elles ont néanmoins besoin de la participation des acteurs de proximité.

À l'instar de la ville de Nice, des communes s'impliquent beaucoup. Pour sa part, le Conseil départemental a les capacités juridiques et matérielles de mobiliser ses travailleurs sociaux et d'organiser la protection des mineurs.

Les cellules de déradicalisation n'ont aucune dimension policière. Elles sont tournées vers les individus radicalisés et leur environnement familial.

Toutefois, les services de l'État (procureur, police, gendarmerie, éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, service pénitentiaire d'insertion et de probation) y participent également. Cette composition élargie tend à faciliter l'échange d'informations dans une logique comparable à celle retenue pour les CLSPD ou les Conseils des droits et devoirs de la famille, établis dans les communes sous l'égide du maire.

Une équipe nationale mobile d'intervention, créée en mai 2015, complète les cellules. Elle assure une première prise en charge, et participe à la formation des acteurs de terrain. Elle intervient à la demande des préfets, parfois des familles.

Dans ce contexte et afin de donner à tous les acteurs concernés les éléments de compréhension de la radicalisation, une formation des élus et des personnels de l'État comme des collectivités est effectuée à l'échelon des départements. Tous doivent se familiariser avec des aspects souvent méconnus. Peu nombreuses sont, en effet, les personnes qui disposent des connaissances nécessaires pour cerner l'islam, distinguer une pratique rigoureuse de la radicalisation, les méthodes d'embrigadement... et, surtout, pour apporter les réponses. À cette fin, le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) a créé une formation « prévention de la radicalisation ». Malgré les objectifs fixés, il admet lui-même que tout cela demeure perfectible.

Il met au jour une moindre implication de certaines communes. L'État regrette parfois la difficulté d'identifier les ressources locales, notamment pour l'accompagnement psychologique. Un tri sévère se justifierait aussi dans la masse des professionnels mobilisés dont la fiabilité n'est pas toujours garantie. Les actions entreprises sont encore trop hétérogènes. La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme va d'ailleurs dans le sens d'un contrôle accru des associations qui agissent en matière de déradicalisation. Le respect d'un cahier des charges fixé par le ministère de l'Intérieur et la conclusion d'une convention conditionneront les subventions.

Des difficultés persistent encore en matière d'échanges d'informations, ce qui n'est pas surprenant. Déjà, lors de la création des Conseils des droits et devoirs de la famille, certains d'entre eux avaient achoppé sur la réticence à mettre en commun des secrets professionnels, notamment

entre élus et travailleurs sociaux, ce qui avait nécessité une clarification des règles déontologiques.

Le réseau initié par Nice, de villes françaises et étrangères, est en lui-même une innovation.

Il compte dans ses rangs, par exemple, des villes algériennes, dotées d'une grande expérience en la matière. Mais toutes ont certainement une valeur ajoutée à différents titres (aménagement urbain, prévention sociale, relations avec les autorités religieuses...). Pour échanger, les maires approuvent la création d'un collège européen capable de dialoguer avec les instances européennes (Comité des régions notamment), et internationales (comme l'UNESCO pour les aspects éducatifs).

Comme les villes ne conçoivent pas de politique efficace sans moyens, elles plaident en faveur d'une augmentation des capacités financières. L'appel des villes concerne les États, appelés à les soutenir, alors que certains d'entre eux ont plutôt tendance à se désengager, en réduisant les transferts financiers.

Pour sa part, l'Union européenne contribuera substantiellement. Lors d'un discours prononcé dans le cadre du réseau des villes mobilisées contre le terrorisme (Nice, le 29 septembre 2017) le commissaire européen Kling avait dévoilé plusieurs possibilités, confirmées par la Commission⁷. Elle dégage 18,5 millions d'euros pour aider des projets visant à améliorer la protection des espaces publics. En 2018, une enveloppe de 100 millions d'euros permet de développer des actions innovatrices urbaines.

La Commission insiste, également, sur le besoin de créer un Réseau de sécurité pour la protection des espaces publics à haut risque. Au titre de la coopération, un Forum des exploitants d'espaces publics favorisera « les partenariats public-privé dans le domaine de la sécurité et les échanges avec les exploitants privés ».

Parallèlement, les partenariats doivent être amplifiés pour stimuler la recherche technologique et les solutions industrielles mises au service des villes.

L'action des communes en matière de radicalisation ne s'assimile pas à un désengagement de l'État. Au contraire, celui-ci demeure au cœur des dispositifs. De la sorte, l'implication des communes reste très encadrée.

Une implication encadrée

Parce que la radicalisation concerne la sécurité, l'État intervient en pilotant les actions entreprises. En outre, le juge administratif veille au respect de la hiérarchie des normes et du principe de légalité, donc au respect du droit élaboré par l'État.

Par l'État

L'État conserve le contrôle des actions menées. Tout en fixant les lignes directrices déclinées, ensuite, à l'échelon territorial par les préfets de département, il en garantit la cohérence et, si possible, l'égalité d'application sur le territoire.

En plus du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale en charge de la diffusion d'une culture de la sécurité et de l'élaboration des plans de secours (dans les transports par exemple), le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) joue un rôle de coordination très actif entre l'État et les villes. Son Secrétariat général (SG-CIPD) utilise le fonds interministériel de prévention de la délinquance pour financer des actions, ce qui est aussi un moyen d'orienter leur contenu. Pour le Comité, une coordination efficace et une analyse des bonnes pratiques constituent les préalables indispensables à l'obtention de résultats.

Concrètement, l'État a guidé les communes (et les autres collectivités en charge d'établissements d'enseignement) afin de sécuriser les écoles (plan particulier de mise en sûreté⁸).

En outre, l'action des collectivités territoriales ne doit pas entraver l'action de l'État, mais la compléter. Ce dernier demeure responsable de la lutte contre le terrorisme et du renseignement. Les polices municipales n'ont pas à s'immiscer dans ces domaines.

Pour autant, l'État doit aussi faire des efforts. Alors que l'État a donné des gages de volontarisme en matière de partenariat (rôle du CIPDR, rapprochement avec les associations d'élus), celui-ci peut encore être approfondi, comme l'avaient déjà mis en évidence les sénateurs Bockel et Cavournas.

[7] COM(2017) 612 final, Plan d'action visant à améliorer la protection des espaces publics.

[8] Circulaire du 25 novembre 2015, n° 2015-206 du ministère de l'Intérieur et du ministre de l'Éducation nationale.

Trop de collectivités méconnaissent les actions engagées par l'État dans le cadre du plan national d'action contre la radicalisation, du CIPDR ou des conventions conclues avec les associations d'élus. Les cellules de veille présidées par les préfets manquent, par exemple, de visibilité.

En outre, les sénateurs ont établi un parallèle intéressant entre les transferts d'informations en matière de délinquance et ceux relatifs à la radicalisation. Les forces de l'ordre et les autorités judiciaires sont tenues de donner aux maires différents éléments sur le fondement du CSI (articles L 132-2 et 132-3). Une piste de réflexion consiste à transposer ces dispositifs à la radicalisation. Tandis que l'État a besoin des remontées issues de signalements, l'inverse est aussi vrai. Les collectivités territoriales souffrent parfois d'un déficit de dialogue et sont en attente de réciprocité. L'idée est pertinente, bien que sur ce point également, l'expérience de la prévention de la délinquance laisse entrevoir de sérieux obstacles.

L'information d'ambiance, déjà inégale, ne suffit apparemment pas aux communes. Les élus locaux soutiennent avoir besoin d'éléments relatifs à des situations précises, surtout lorsqu'elles concernent leurs domaines de compétences. À juste titre, l'État refuse, cependant, la communication des fiches « S ». Il avance pêle-mêle un contenu inadapté aux compétences détenues, un problème de confidentialité, voire une mise en alerte des suspects. À défaut d'utiliser les fiches « S », les élus entendraient accéder à d'autres données. Celles inscrites dans le fichier des auteurs d'infractions terroristes leur sont déjà, théoriquement, ouvertes par l'intermédiaire du préfet, sur le fondement de l'article 706-25-9 du Code de procédure pénale. Néanmoins, en pratique, peu d'élus connaissent cette faculté. De plus, le fichier ne contient pas les éléments relatifs à l'apologie du terrorisme, à la consultation habituelle de sites djihadistes (même si les condamnations sont rares sur ce fondement) et, en principe, aux mineurs de 13 à 18 ans.

La question demeure entière pour les personnes non condamnées et présentant un risque. Certaines communes bénéficient de l'aide des préfetures, certaines seulement. Une clarification des procédures et des obligations répondrait à un besoin qui s'exprime encore plus en situation de crise.

Les sénateurs avaient suggéré, pour compenser la non-transmission des fiches « S », la création d'un fichier spécialisé, un de plus, destiné aux exécutifs territoriaux. Dans son discours du 22 mai 2018 (« La France, une chance pour chacun »), le président de la République a opté pour une approche plus pragmatique⁹. La circulaire INTK11826096J, du 14 novembre 2018, donne un cadre à sa volonté. Elle autorise les préfets à partager des informations confidentielles avec les maires à propos des personnes inscrites dans le fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ou fichées « S ». Trois conditions encadrent le processus : l'adhésion préalable à une charte de confidentialité, l'accord du chef du service de police, de gendarmerie ou de renseignement en charge du sujet, l'accord du Procureur de la République. À l'inverse, le maire est incité à transmettre aux référents des services de l'État les signalements sur des signaux faibles et sera informé en retour des suites données.

Ce dispositif complète le droit positif. L'article L114-2 CSI autorise, d'une part, les opérateurs de transports publics à faire précéder les mesures de recrutement ou d'affectation d'une enquête administrative. La liste des emplois concernés est cependant jugée parfois trop étroite, tandis que l'obligation de reclassement du salarié n'est pas aisée¹⁰. D'autre part, l'article L211-11-1 CSI applique la formule de l'enquête administrative aux personnes (hors spectateurs) susceptibles d'entrer dans le périmètre d'un grand événement exposé à un risque de menace terroriste et étant désigné par décret. Si la prévention a guidé le législateur, la question du champ d'application des enquêtes administratives s'avère être délicate à résoudre au nom de l'efficacité (trop large ou pas assez) et des libertés individuelles.

Même lorsque les communes disposent de la capacité d'agir, l'État entend conserver la possibilité de le faire également et, surtout, plus efficacement.

Ainsi, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 a introduit dans le CSI un article L227-7 relatif à la fermeture de lieux de culte, afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme. Cette disposition inscrit dans le droit commun une mesure initialement autorisée dans le cadre de l'état d'urgence. Alors que le maire a le droit de s'opposer à une réunion ponctuelle à cause des risques qu'elle ferait

(9) Confirmée par le plan de lutte contre le terrorisme présenté par le Premier ministre le 13 juillet 2018.

(10) Luquet (A.), Vialay (M.), 2018, rapport d'information de l'AN sur la loi 2016-339 du 22 mars 2016, n° 638 ; Latour (X.), 2016, « La sécurité des transports publics sur de bons rails », JCP A, 2125.

peser sur l'ordre public et que le droit pénal sanctionne l'apologie du terrorisme (article 421-2-5 Code pénal), rien n'autorisait la fermeture prolongée d'un lieu de culte en période de circonstances normales¹¹. En raison des conséquences de la fermeture sur une liberté fondamentale, d'une part, et, d'autre part, de la nécessité d'avoir des renseignements indispensables à la prise de décision, la compétence étatique s'impose. Pour autant, un dialogue des services compétents avec les autorités locales qui connaissent la situation sur le territoire de la commune permettra sans doute à l'État d'agir plus sûrement.

L'État fixe le cadre, mais au nom du principe de libre administration, une commune dispose d'une autonomie d'action. Elle agit toutefois sous le contrôle du juge administratif.

Par le juge administratif

Les occasions données au juge administratif de statuer sur la légalité de mesures prises par des communes et leur maire ne manquent pas. Des particuliers, des associations ou l'État (en application du contrôle de légalité) le saisissent régulièrement¹².

Le juge apprécie alors d'éventuelles atteintes portées à la liberté de conscience ou à la liberté d'expression, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Plutôt que d'essayer de systématiser une jurisprudence relative à des sujets très différents les uns des autres (subventions, urbanisme, police administrative, fonctionnement des services publics...), deux éléments de réflexion se dégagent.

Le premier a trait au rôle du juge. Dans le prolongement de l'affaire du foulard islamique, dans les années 1990, le pouvoir exécutif a montré sa tendance à laisser se développer les situations conflictuelles et à renvoyer aux juges le soin de les trancher.

À propos du foulard dans les écoles, après avoir demandé un avis au Conseil d'État (27 novembre 1989), l'exécutif est demeuré passif pendant plusieurs années, jusqu'à la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004. Dans l'intervalle, les

juges ont eu à gérer, tant bien que mal, une première pression forte du communautarisme radical. Certes, les pouvoirs exécutif et législatif s'accordent parfois pour agir. Cependant, cela reste ponctuel. Différentes raisons expliquent une discrétion du législateur qui tranche avec l'inflation de lois souvent bavardes et aux intitulés pompeux.

La première renvoie à l'imagination fertile des radicaux, toujours à la recherche de domaines dans lesquels tester et faire reculer les valeurs de la République. Face à une telle inventivité, le législateur se trouve en situation de réagir, même si le citoyen attend de lui qu'il anticipe.

La suivante renvoie à des choix politiques. L'ouverture d'un débat législatif n'est pas dénuée de risques, réels ou supposés. La discussion d'un texte offre une tribune à la cause combattue. Dans un autre registre, la revendication d'une loi accompagne, en général, un discours de fermeté contre les radicaux. Or, les majorités hésitent souvent à légiférer sur ces sujets sensibles qui pourraient leur aliéner non seulement des électeurs, mais aussi des soutiens internationaux.

Enfin, la loi ne produit pas forcément les effets escomptés. Le texte sur la dissimulation du visage dans l'espace public (loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010) illustre les limites du droit lorsque son application n'est pas réellement souhaitée ou possible. La portée symbolique de l'intervention du législateur engendre des conséquences éphémères. De plus, l'incapacité des pouvoirs publics à faire respecter l'interdiction l'emporte sur l'affirmation de principes. Par peur d'aller trop loin, l'État se freine. En allant trop loin sans fermeté, l'État se discrédite.

Face à ces inconvénients, les décisions sont renvoyées aux titulaires d'une compétence administrative, exercée soit pour prendre des décisions individuelles, soit des actes réglementaires. Cela vaut, par exemple, pour les établissements publics nationaux comme les universités, mais aussi pour les maires. Ils sont confrontés à des cas complexes, car non ou mal couverts par la loi.

Bien qu'incompétents en la matière, les élus sont, par exemple, interpellés sur la présence de mères voilées pour accompagner des sorties scolaires. À défaut d'avoir un texte législatif clair, les données de la question évoluent, au risque de placer les maires en situation inconfortable.

(11) CE, avis n° 393348 du 15 juin 2017, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ; Le Bot (O.), 2017, « Un état d'urgence permanent ? » *RFDA*, p. 1115 ; Latour (X.), 2018, « La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : le législateur et la peur », *Paix et sécurité européenne et internationale, Questions de paix et sécurité européenne et internationale (PSEI)*, n° 8, mis en ligne le 02 janvier 2018, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1744>

(12) Latour (X.), 2017, « La laïcité : entre tolérance et intolérance », *Annales de Faculté de droit de Nice* 2016, Paris, L'Harmattan, p. 175-192.

Pour ne froisser personne, le pouvoir exécutif a opté pour le cas par cas, en s'appuyant sur un avis (non publié) du Conseil d'État, du 23 novembre 2013. Parce que les mères ne participeraient pas aux missions d'éducation du service public, et qu'elles n'entreraient pas dans la catégorie des collaborateurs bénévoles, elles pourraient porter le voile, sauf cas particulier (voulue exceptionnel par les autorités). Une fois de plus, la laïcité relève d'une application « à la carte », ce que cherchait pourtant à éviter la circulaire du ministre Chatel, du 27 mars 2012 (2012-056) qui interdisait le voile.

L'élément suivant a trait à la difficulté de construire une jurisprudence cohérente. Surtout en l'absence de loi, la validité des décisions (réglementaires ou individuelles) dépend d'une appréciation des juges dans un environnement propice à la subjectivité et, selon les plus critiques, à la capitulation.

Le port du voile par les mères accompagnatrices de sorties scolaires entre dans cette catégorie d'incertitude propice à des divergences d'interprétation. Le tribunal administratif de Montreuil¹³ avait validé l'interdiction du port du voile pour des personnes apportant leur concours au service public, au nom du principe constitutionnel de neutralité. Celui de Nice¹⁴ faisant une application disciplinée de l'avis du Conseil d'État, a, quant à lui, tranché en sens contraire.

La question du burkini sur les plages a aussi illustré le travail compliqué du juge. La position très argumentée du tribunal administratif de Nice¹⁵ en faveur de l'interdiction n'a pas été suivie. Ne craignant pas de pratiquer l'économie des moyens sur un sujet pourtant essentiel qui aurait mérité un peu plus de pédagogie, le Conseil d'État¹⁶ a privilégié la liberté sur l'ordre public. Il n'utilise

À propos du foulard dans les écoles, après avoir demandé un avis au Conseil d'État (27 novembre 1989), l'exécutif est demeuré passif pendant plusieurs années, jusqu'à la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004. Dans l'intervalle, les juges ont eu à gérer, tant bien que mal, une première pression forte du communautarisme radical.

pas les potentialités de la dimension immatérielle de l'ordre public. La pression exercée par des femmes sur d'autres femmes, le refus revendiqué de plusieurs valeurs de la société ne sont pas retenus. Le Conseil d'État, et à sa suite tous les tribunaux administratifs prompts à s'aligner, refuse de voir dans le burkini un discours politique. Selon les juges, l'absence de violences suffit conformément à une interprétation stricte de l'ordre public matériel. Sur le fondement de ce dernier, seule une commune corse a pu appliquer un arrêté d'interdiction¹⁷ en raison de violences avérées.

Certains maires se satisfont de la tempérance du juge ; d'autres dénoncent les entraves mises à la défense d'une affirmation ferme de la laïcité. Toute la difficulté réside dans le risque d'offrir aux radicaux une victoire autant politique que juridique

si les décisions à prendre ne le sont pas ou si, à l'inverse, les décisions prises sont annulées. Le retournement des valeurs de la République contre elle-même constitue une arme pour les radicaux.

Le chantier de la prévention de la radicalisation frappe par sa difficulté.

Le sujet exige, d'une part, du courage politique. Or, cette valeur tend à s'éroder sous les coups de boutoir d'une idéologie qui brandit vite l'accusation d'islamophobie.

Il nécessite, d'autre part, d'agréger tous les moyens disponibles. Pourtant, si l'union fait la force, la coopération ne doit pas se transformer en concurrence ou en cacophonie entre l'État et les communes. Les postures n'ont pas lieu d'être, et chacun doit assumer ses responsabilités, à la place qui est la sienne ■

(13) TA Montreuil, 22 novembre 2011, n° 10112015, AJDA 2012, p. 163, note S. Hennette-Vauchez, D. 2012 ; p. 72, note A.-L. Girard.

(14) TA Nice, 9 juin 2015, n° 1305386.

(15) TA Nice, ord. 22 août 2016, n° 1603508 et 1603523.

(16) CE ord. 26 août 2016, n° 402742 et 402777, RTDH 2017, n° 110, p. 407, note S. Wattier ; AJDA 2017, p. 2122, note P. Gervier ; RFDA 2017, p. 1227, note P. Bon.

(17) CAA Marseille, 3 juillet 2017, n° 17MA01337.



© Dimitris - stock.adobe.com

Sécurité privée et ruralité

Nicolas Le SAUX

Introduction

L'association de la problématique de la sécurité privée au concept de ruralité peut sembler, *a priori*, peu propice à une analyse juridique présentant beaucoup d'intérêt. Avant même de prendre en compte les spécificités propres aux activités privées dans le domaine de la sécurité, « *interroger les problématiques de délinquance et de sécurité en les croisant avec les concepts de ruralité, de rurbanisation*

ou de périurbanisation reste relativement nouveau», comme le soulignait Igor Lefèvre. Prendre en compte, dans ce contexte, les implications d'une offre privée de services de sécurité est un sujet qui n'est que très rarement abordé.

L'espace rural français présente tout d'abord des caractéristiques particulières. Ainsi, la France a deux fois plus de ruraux que n'en ont en proportion les autres pays européens et cet espace est très faiblement peuplé, « *Il y a 54 habitants/km² dans la France rurale, quand l'Italie rurale en compte en moyenne 64 et l'Allemagne, 100²* ». Mais comme le souligne la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) « *cette faible densité se conjugue avec une occupation quasi totale du*

Nicolas Le SAUX



Nicolas Le Saux est président d'Atao, un groupe français spécialisé dans les activités de conseil et

de sécurité en France comme à l'étranger. Chairman du European Advisory Board d'ASIS International, administrateur de l'USP et officier supérieur dans la réserve opérationnelle de l'armée de Terre. Docteur en droit, diplômé de 3^e cycle du Centre des hautes études d'assurance (CHEA), de l'executive MBA, de la Kellogg Business School-Andersen Consulting, il est également chargé d'enseignement en droit de la sécurité dans les Universités de Panthéon-Assas et Paris Descartes et chercheur associé à la Faculté de droit de l'Université de Nice.

(1) Lefèvre (I.), 2014, « Espaces de l'insécurité : réalités territoriales et réponses locales à la délinquance », *EchoGéo* [En ligne], 28/2014, mis en ligne le 08 juillet 2014, consulté le 14 octobre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13836> ; DOI : 10.4000/echogeo.13836.

(2) « Quelle France rurale pour 2020 ? », Étude prospective de la Datar, La documentation Française, Paris, 2003, p. 7.

territoire, et une accessibilité partout possible » ainsi que par un éparpillement de petites agglomérations par rapport à d'autres pays européens plus métropolitains.

Par ailleurs, d'une vocation quasi essentiellement productive jusqu'aux années 1970, les territoires ruraux sont définis depuis par quatre fonctions : « *outre la fonction productive, ils ont une fonction résidentielle, une fonction récréative et touristique, et une fonction environnementale*³ ». Pour chacune de ces fonctions de l'espace rural, différents risques et menaces⁴ génèrent une variété de situations sécuritaires à traiter. Certaines d'entre elles n'étant d'ailleurs pas très différentes de celles rencontrées en zones urbaines. Le développement et l'amélioration des moyens de communication, l'homogénéisation de plus en plus importante des modes de vie des dernières décennies a eu tendance à effacer la distinction entre les menaces urbaines et rurales.

Le secteur de la sécurité représente ainsi une illustration saisissante de ce nouveau *continuum* entre ruralité et urbanité, « *la violence, la déviance et la peur ne connaissant guère les délimitations physiques et humaines, pas plus que les principes de répartition territoriale*⁵ ».

Du côté de la sécurité privée, le Livre VI du Code de la sécurité intérieure qui traite des aspects légaux et réglementaires en France des activités privées de sécurité ne mentionne pas directement le sujet de la ruralité. La ruralité n'est citée qu'une seule fois directement dans le rapport de la mission parlementaire Fauvergue-Thourot « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* », rédigé à la demande du Premier ministre, et rendu le 11 septembre 2018. Et celle-ci ne l'est que dans le cadre des activités du garde champêtre, un agent de la fonction publique territoriale⁶. En revanche, au travers de la référence aux gardes particuliers, employés privés de commettants en majorité privés aussi, l'activité privée de sécurité est mentionnée en référence au monde rural, au moins au travers de sa voirie. Le préfet Marc Burg, dans son

rapport de mission sur la sécurité privée de 2016⁷, identifiait pourtant de son côté un aspect de la sécurité dans le monde rural où les prestataires privés pouvaient jouer un rôle. Il s'agit de celui de la sécurité incendie non pas au bénéfice seul d'entreprises privées ou publiques, mais bien au service de la communauté tout entière.

Ce dernier exemple met en avant la difficulté qui existe parfois autour du terme « sécurité » en particulier dès lors qu'il englobe le domaine privé. Recouvre-t-il seulement les activités du Livre VI du CSI, c'est-à-dire en réalité des activités de sûreté ou comprend-il également les activités dites de « sécurité incendie » ? Ces dernières n'étant pas incluses dans le périmètre d'activités du CSI. La réponse à cette question n'est pas anodine puisque le secteur économique de la sécurité privée en France englobe les deux activités⁸. C'est pour cette raison tout d'abord que cet article traite ces activités conjointement. La seconde raison est qu'en Europe, et en général dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la France est, avec la Belgique, le seul pays à faire une distinction légale ou réglementaire entre les activités privées de sécurité incendie et celles liées à la sûreté. Pour être exhaustif, il est nécessaire d'inclure aussi toutes les activités de sécurité, au sens large du terme, réalisées par des acteurs de droit privé dans l'objectif de la réalisation d'un profit ou non. La garderie particulière, singulièrement active en milieu rural, ne saurait donc être exclue de l'analyse. Enfin, le besoin d'une prestation de sécurité par un acteur de droit privé s'exprime souvent par rapport au positionnement des acteurs publics de la sécurité. Que ce positionnement soit délibéré ou le résultat de l'absence de moyens de la part de l'État, la place et les moyens de la sécurité publique influent nécessairement sur celle de la sécurité privée.

Comprendre les enjeux de la sécurité privée dans le contexte de la ruralité implique de bien concevoir les risques et menaces sécuritaires du monde rural pour mieux identifier les réponses que peut y apporter une proposition privée de services de sécurité.

(3) *Ibid.*, p. 10.

(4) Par risque, il est fait référence aux incidents d'origine naturelle ou matérielle et par menace à ceux étant le produit d'une intention humaine malveillante.

(5) Dieu (F.), 2005, « Territoires, Partenariat, Sécurité », MODAT Repères, n° 31, Toulouse, GIPCVAT 3.

(6) *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*.

(7) *Panorama prospectif de la sécurité privée 2025*, Marc Burg, préfet chargé de mission au ministère de l'Intérieur, Septembre 2016.

(8) Selon l'étude 2017, Atao Consulting, *Panorama économique, sécurité privée*, le secteur dispose de relativement peu d'informations financières fiables. Par ailleurs, celles-ci sont organisées autour d'activités économiques historiques qui ne sont pas toujours en phase avec la segmentation juridique de la branche. Il est donc difficile de comprendre le poids réel des activités à accès réglementé par rapport à celles de la prévention incendie par exemple. Le fait que la convention collective principale du secteur couvre à la fois des activités de sûreté, mais aussi de prévention ne facilite pas l'analyse. Les seules données exploitables sont celles de l'INSEE (très macro) et celles collationnées et vérifiées par l'Observatoire des métiers de la prévention et de la sécurité. L'analyse ci-après tente de réconcilier l'ensemble de ces données pour présenter le poids relatif des différents métiers exercés ainsi que les principaux types de sociétés se faisant concurrence. Le marché de la sécurité privée représente en 2016 un chiffre d'affaires total de 6,4 milliards d'euros et est très largement dominé par l'activité dite « de surveillance ». Celle-ci regroupe à la fois des missions relevant du Livre VI du CSI (60 %) et d'autres de la réglementation incendie (40 %).

Risques et menaces sécuritaires du monde rural

Les risques et menaces auxquels doit faire face le monde rural aujourd'hui sont nécessairement façonnés par l'histoire du monde rural, sa place dans l'économie d'un État ainsi que l'organisation politique de la société dans laquelle il s'inscrit et évolue. En France, l'importance du secteur agricole dans l'économie⁹ comparée à d'autres pays européens par exemple, couplée à une organisation politique encore très centralisée, caractérise singulièrement le concept de ruralité. Au-delà de cet environnement historique, les enjeux sécuritaires, au sens large de cette ruralité, se renouvellent à un rythme qui est plus ou moins au diapason des mutations de notre société elle-même.

Les risques et menaces impactant historiquement le monde rural sont d'abord présentés succinctement avant un examen des enjeux les plus récents ou à venir.

Risques et menaces traditionnelles

Les quatre fonctions de la ruralité identifiées par le rapport de la DATAR de 2003 donnent une grille de lecture pour les risques et menaces associés. Les accidents matériels et accidentels liés à la fonction productive de l'espace rural présentent des caractéristiques particulières propres aux moyens mis en œuvre au bénéfice de celle-ci. Ainsi, l'utilisation de machines agricoles (tracteurs, moissonneuses-batteuses, etc.) souvent dangereuses, le travail avec des animaux au poids très souvent supérieur à celui de leurs éleveurs entraînent une accidentologie spécifique qui nécessite, si ce n'est toujours une spécialisation des moyens de secours, au moins *a minima* une très bonne connaissance technique. Le stockage de grains ou farines dans des silos peut aussi provoquer des explosions ou départs spontanés d'incendie, un risque que l'on associe plus souvent au milieu industriel qu'à l'espace rural. Pourtant, le 20 août 1997 à Blaye, sur la Gironde, à une cinquantaine de kilomètres de Bordeaux, vingt-huit silos s'enflamment pendant un déchargement de maïs, entraînant la mort de onze personnes¹⁰. Les menaces ou actes de malveillance sont le plus souvent le résultat de la délinquance itinérante. Celle-ci cible particulièrement les machines agricoles avec les tracteurs en tête de la liste des matériels les plus volés. Les vols de matériels agricoles ont connu une croissance très forte ces dernières années avec une augmentation de plus de 30 % de ceux-ci entre

2009 et 2013. En zone forestière, le vol de bois est aussi fréquent et nécessite de plus en plus la mise en place de dispositifs de sécurité spécifiques. Enfin, le braconnage est une menace très ancienne qui perdure. Il concerne autant les activités de chasse ou de pêche illégales et bien que parfois présenté comme la chasse du pauvre, non maîtrisé il peut déséquilibrer le cycle naturel de tout un espace.

Par ailleurs, « *le rural est plus industriel ou ouvrier qu'on ne le croit. L'emploi industriel dans les bassins de vie ruraux est aujourd'hui en moyenne deux fois plus important que l'emploi agricole et agro-alimentaire additionnés. Il peut peser même très lourd puisque dans un quart des bassins, il dépasse le seuil de 40 %. Les entreprises industrielles, qui pour plus de la moitié d'entre elles n'excèdent pas 99 salariés, sont localisées de manière relativement diffuse dans le territoire*¹¹ ».

De fait, cette petite industrie peut entraîner les mêmes problématiques de sécurité ou de sûreté qu'en zone urbaine avec la difficulté de la mise en œuvre d'une réponse sécuritaire efficace au bénéfice d'unités très éloignées les unes des autres.

La fonction résidentielle produit, elle, à peu près les mêmes risques que ceux constatés en zone urbaine résidentielle. C'est au niveau de la menace qu'il est possible de constater une différence sensible concernant les cambriolages de résidences secondaires en dehors de leurs périodes d'occupation et avec de fortes variations saisonnières.

Tant les risques que les menaces impactant la fonction récréative et touristique des zones rurales sont fortement marqués à la fois par la localisation géographique de ces dernières (mer, montagne, etc.) que par les saisons. Ils entraînent la mise en place de dispositifs sécuritaires particuliers et adaptés (secours en mer, secours en montagne, etc.).

Enfin, la fonction environnementale, ou de nature, est la plus récente en termes de prise en compte sécuritaire, même si c'est la plus ancienne. L'ensemble des activités

LE BESOIN D'UNE PRESTATION DE SÉCURITÉ PAR UN ACTEUR DE DROIT PRIVÉ S'EXPRIME SOUVENT PAR RAPPORT AU POSITIONNEMENT DES ACTEURS PUBLICS DE LA SÉCURITÉ. QUE CE POSITIONNEMENT SOIT DÉLIBÉRÉ OU LE RÉSULTAT DE L'ABSENCE DE MOYENS DE LA PART DE L'ÉTAT, LA PLACE ET LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE INFLUENT NÉCESSAIREMENT SUR CELLE DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE.

(9) « Quelle France rurale pour 2020 ? », ouvrage cité, p. 15.

(10) Johannes (F.), 1997, Un silo explose : un mort, onze disparus, *Libération*, 21 août.

(11) « Quelle France rurale pour 2020 ? », ouvrage cité, p. 15.

économiques de la France ainsi que l'équilibre même de sa société dépendent de la qualité et de la disponibilité des ressources naturelles. L'État a identifié comme enjeux nationaux non seulement la protection de ces dernières, mais aussi le maintien de la biodiversité, la protection contre les risques naturels ainsi que le maintien du cadre de vie.

Enjeux nouveaux ou à venir

Les principaux enjeux de sécurité auxquels doit faire face le monde rural résultent à la fois du développement d'une criminalité de type urbain en zone rurale et de l'émergence de nouvelles formes de criminalité propres à l'espace rural.

Le premier phénomène résulte autant de la périurbanisation que de la rurbanisation. La périurbanisation avec l'extension des agglomérations urbaines dans les campagnes y apporte des centres commerciaux, des centres logistiques ou toute activité liée à la ville, mais consommatrice d'espace. La rurbanisation est un néologisme qui décrit l'apport dans les campagnes de pratiques sociales et d'activités liées au mode de vie urbain. Elle se caractérise par l'arrivée de nouveaux résidents attirés par les prix plus bas de l'immobilier ainsi que la qualité de vie en zone rurale. Favorisé initialement par l'extension des réseaux de communications routiers et ferroviaires, ce phénomène continue à prendre de l'ampleur grâce à la généralisation, dans un nombre croissant d'entreprises, du télétravail sur la base du développement des réseaux de télécommunication. Ces deux évolutions entraînent l'apparition non seulement de formes de délinquance ou de criminalité plus souvent associées aux zones urbaines, comme les vols à l'arraché, les vols avec violence, les vols et incendies de voitures, mais également de petits trafics de stupéfiants. Le besoin en sécurité est important chez ces nouveaux résidents, l'absence d'une sécurité publique visible pouvant générer, même si cela ne correspond pas à une réalité, une perception d'insécurité et donc une insatisfaction.

Le deuxième phénomène est lié au développement de nouvelles formes de criminalité. La ruralité, si elle apporte souvent tranquillité et des espaces ouverts importants, a pour corollaire l'isolement et parfois une difficulté à sécuriser et à surveiller des équipements de valeur. C'est ainsi que non seulement le vol de matériels agricoles s'est accru au cours des dernières années, mais à celui-ci s'est aussi ajouté le vol de métaux dont l'augmentation des cours suscite les appétits de ferrailleurs peu scrupuleux.

L'espace rural est aussi un lieu de passage pour les réseaux de télécommunication et les câbles en cuivre et autres métaux qui les constituent. Les installations électriques ou même les caténaires de la SNCF sont ainsi les cibles de ces voleurs aux réseaux très bien organisés. Non contents de cibler les réseaux, les voleurs de métaux jettent maintenant leur dévolu sur les éoliennes qui commencent à peupler nos campagnes. Après avoir fait disjoncter celles-ci dans des conditions de sécurité proches de zéro, ils n'hésitent pas à grimper de nuit en haut d'éoliennes de près de quarante mètres pour cisailer et arracher tout le câble en cuivre sur lequel ils peuvent mettre la main.

Propres à l'espace rural, les récoltes de fruits ou le cheptel animal sont de même de plus en plus la cible de réseaux de trafiquants très structurés. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) constatait dès 2014 sur la base des statistiques de l'Office national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) que le nombre mensuel de vols simples dans les exploitations agricoles n'a fait que s'accroître au cours de ces dernières années. Cette délinquance, très saisonnière et forte en été, a ainsi été multipliée par 1,6 de 2008 à 2014 (714 vols mensuels simples en juin 2008 et 1 170 vols simples en juin 2014¹²).

Un élément influençant également l'attrait potentiel pour des prestations privées de sécurité est la place et le positionnement de la sécurité publique. Il est difficile à une offre privée de sécurité de se positionner et de croître face à une sécurité publique très présente.

En zone rurale, en matière de sûreté, c'est historiquement la gendarmerie nationale qui est l'acteur sécurité principal et référent, c'est donc sa présence qui peut donner une indication de l'importance des moyens étatiques accordés à la sécurité de la ruralité. En 2010, le professeur de criminologie et expert en sécurité, Alain Bauer, et Christophe Soulez, criminologue, mettaient en avant dans l'étude « Où sont les policiers et les gendarmes ? » qu'en dix ans le nombre moyen de gendarmes par habitant serait passé de 1 gendarme pour 485 habitants à 1 pour 994. Une situation sur laquelle en 2014, la sénatrice de la Nièvre, Anne Emery-Dumas, attirait l'attention du ministre de la Défense « *sur la situation préoccupante des effectifs de gendarmerie en zone rurale, alors que s'y développent de nouvelles formes de délinquance. Depuis quelques années, les habitants des zones rurales assistent au développement d'une délinquance spécifique : vols de matériels dans les exploitations agricoles et dans les petites entreprises ; recrudescence des cambriolages ; vols de cuivre mettant à mal les réseaux (France Télécom, SNCF, EDF...¹³)* ». Cette

(12) « L'été, la saison du vol des fruits et du bétail », *Le Figaro*, 24 juillet 2014.

(13) Question orale n° 07865 de Mme Anne Emery-Dumas (Nièvre - SOC) publiée dans le JO Sénat du 22/05/2014 - p. 1166.

situation a été renforcée par la fermeture de nombreuses brigades territoriales au cours des quinze dernières années, celles-ci passant d'environ 3 600 à 3 100 seulement. Comme le rappelait le directeur général de la Gendarmerie nationale (DGGN), le général Lizurey, le « *sentiment que les gens nous renvoient, c'est qu'ils ne voient plus le gendarme*¹⁴ ».

La présence de l'État dans le domaine de la sécurité incendie en zone rurale est aussi à risque du fait de l'effritement de la participation de volontaires à ses missions, un atout pourtant traditionnel. Le cumul d'emplois de certains ruraux avec les métiers de la sécurité privée a été relevé par le préfet Marc Burg dans son rapport, assez visionnaire dans ses propositions par ailleurs, *Panorama prospectif de la sécurité privée 2025*, de 2016. Dans celui-ci, le préfet Burg rappelait que le ministère de l'Intérieur mettait en garde dès 2014¹⁵ sur l'impact de la crise du volontariat dans les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), chacun incluant un corps départemental de sapeurs-pompiers (professionnels et volontaires). Dans des départements majoritairement ruraux, ce sont souvent plus de la moitié des volontaires qui vivent dans les campagnes. Dans un département comme la Haute-Loire, les agriculteurs seuls représentent près de cinq pour cent de l'effectif de l'ensemble des personnels volontaires¹⁶. Or, depuis de nombreuses années, les SDIS peinent à recruter et fidéliser suffisamment de volontaires pour assurer leurs missions. Un constat qui amène le préfet Burg à envisager l'arrivée potentielle de prestataires privés pour assurer tout ou partie de ces missions.

Les réponses du secteur privé

Comme cela a été évoqué en introduction, les activités privées de sécurité couvrent un spectre plus large que celui généralement défini par le ministère de l'Intérieur en France. Ainsi, aux activités listées dans le Livre VI du Code de sécurité intérieure¹⁷, il convient d'ajouter celles liées à la sécurité incendie, mais aussi celles de la garderie particulière. Ces dernières représentent par ailleurs la réponse privée la plus ancienne aux problèmes sécuritaires, en particulier dans le monde rural.

Ces réponses évoluent en fonction, à la fois des mutations du monde rural, mais aussi des évolutions de l'offre privée

en matière de sécurité. La réponse sécuritaire privée traditionnelle aux risques et menaces, d'un point de vue légal, réglementaire, mais aussi économique sera d'abord analysée, avant d'examiner si une nouvelle approche n'est pas possible en France.

Réponse sécuritaire privée traditionnelle

Historiquement, le monde rural ne présente pas beaucoup d'opportunités pour les activités de sécurité privée. Les chiffres disponibles au niveau de la branche indiquent une sous-représentation de celle-ci lorsqu'ils sont comparés aux indicateurs clés du secteur rural.

Les activités de vidéosurveillance se sont beaucoup développées dans l'espace rural. Les grandes distances entre les points à surveiller, tant de particuliers que d'entreprises ou d'exploitations agricoles, et les localisations de forces de l'ordre constituent un environnement particulièrement propice pour la surveillance à distance. L'évolution des réseaux de communication, le déploiement de technologies plus versatiles et à des coûts moins élevés ont grandement facilité la prise en compte de ces systèmes de sécurité en dehors des zones urbaines. Une des utilisations fréquentes dans de nombreuses exploitations d'élevage est la vidéosurveillance des étables, une activité un peu éloignée des zones d'expertise du secteur, néanmoins très utile là où elle est en place.

Les activités de télé ou vidéosurveillance doivent souvent être couplées à celles d'interventions sur alarmes pour réaliser, *a minima*, une levée de doute. Sans cette dernière, les forces de l'ordre concernées ne se déplaceront que très rarement. Pour autant que le modèle de surveillance à distance et d'intervention soit intéressant en milieu rural, les caractéristiques géographiques et économiques mêmes de celui-ci en rendent l'application difficile. En effet, pour que le modèle économique soit rentable, ou proposé à des prix raisonnables aux clients, il est nécessaire de disposer d'un maillage de sites à surveiller suffisamment dense et n'imposant pas de distances d'intervention trop longues pour le prestataire.

Ces particularités expliquent qu'il arrive encore, en dépit de l'encadrement légal et réglementaire renforcé du secteur, d'avoir des sociétés de surveillance ou d'interventions

(14) Audition du DGGN à l'Assemblée nationale, juin 2016.

(15) Panorama prospectif de la sécurité privée, ouvrage cité, p. 33.

(16) « Sécurité - Les sapeurs-pompiers recrutent, notamment auprès des agriculteurs », Suzanne Marion, *Haute-Loire Paysanne*, 29 août 2013, <http://www.haute-loire-paysanne.fr/actualites/securite-les-sapeurs-pompiers-recrutent-notamment-aupres-des-agriculteurs>, consulté le 10 septembre 2018.

(17) Article L.611-1 du livre VI du CSI.

dans lesquelles l'agent mobile combine parfois son activité à d'autres nécessitant des déplacements sur la même zone. Le plus original rencontré à ce jour reste quand même un entrepreneur de pompes funèbres couplant cette activité avec celle de sécurité privée, tout en utilisant son corbillard pour les levées de doute.

Au-delà de ces activités, l'essentiel des activités de sécurité privée réalisées en zone rurale en France relève en général de trois grandes catégories. Tout d'abord, celles liées aux activités de la grande distribution. La densité, particulière à la France, des centres commerciaux et des hypermarchés en dehors des zones urbaines, offre un certain nombre d'emplois dans la sécurité incendie ou la sûreté. Par ailleurs, de nombreux sites relevant du secteur public (préfectures, hôpitaux, tribunaux, cités administratives, etc.) dans les préfectures ou sous-préfectures de département créaient, jusqu'à récemment encore, autant d'opportunités de surveillance pour les acteurs privés de la sécurité. Enfin, la troisième et dernière catégorie recouvre la gestion de la problématique sécuritaire des grands sites industriels disséminés sur notre territoire. En zone rurale, les plus importants concernent ceux de production énergétique (centrales nucléaires ou à combustibles fossiles, barrages hydroélectriques, etc.).

Ces activités de sécurité privée sont cependant assez souvent fragiles d'un point de vue économique. En effet, les sites clients restent relativement peu nombreux et de taille petite ou moyenne pour la majorité d'entre eux. L'exception des grands sites de production énergétique ne rend pas nécessairement leur gestion plus aisée. En cas de perte de marché, même si une partie des effectifs doit obligatoirement être reprise par la société entrante, il reste souvent un nombre d'agents sans affection et localisés beaucoup trop loin de sites similaires pour pouvoir être conservés dans les effectifs de la société sortante.

Deux éléments caractérisent toutefois les activités de sécurité privée en milieu rural. Les agents de sécurité sont assez fréquemment d'abord agriculteurs. Ils complètent, ou malheureusement trop fréquemment, génèrent leur revenu grâce à ces postes. L'organisation du travail en vacations de douze heures trois fois par semaine offre la possibilité, au prix d'horaires hebdomadaires très lourds, de cumuler ces deux activités. De plus, la qualité du travail de ces agents est souvent notée par les clients et observateurs du secteur, de manière empirique il est vrai, comme étant de grande qualité.

Certains observateurs du secteur voient dans le garde particulier, si ce n'est l'ancêtre de l'agent de sécurité privée, tout au moins un cousin très proche. D'un point de vue juridique, le garde particulier et son histoire illustrent bien la relation complexe en France de l'État avec des acteurs de droit privé lorsqu'il s'agit de leur participation à ce que l'on appelle aujourd'hui le *continuum* de sécurité.

Le garde particulier a connu son heure de gloire à la fin du XIX^e siècle et ce jusqu'à la Belle Époque. Sans acte de naissance réellement identifié, il est la rémanence au sein de la III^e République d'un ordre quasi féodal. En 1892, les gardes particuliers représentaient près d'un tiers des

forces dédiées à la sécurité en France. Avec plus de 40 000 gardes particuliers à l'époque¹⁸, la sécurité de notre pays, encore essentiellement rural, disposait de relais bien ancrés. Mais « *les gardes étaient des employés, des domestiques, des grands propriétaires, souvent leurs agents politiques, alors même que les codes leur accordaient le droit de verbaliser les contrevenants sur les terres dont ils avaient la garde et pour les délits relevant de leur compétence. Or, ces propriétaires étaient, pour la plupart, des adversaires du pouvoir en place*¹⁹ ». Ils étaient souvent perçus comme des « *agents de répression de la classe dominante* ». Le recul de la grande propriété semble sonner aussi le glas de cette profession²⁰.

CERTAINS OBSERVATEURS
DU SECTEUR VOIENT DANS
LE GARDE PARTICULIER,
SI CE N'EST L'ANCÊTRE
DE L'AGENT DE SÉCURITÉ
PRIVÉE, TOUT AU MOINS UN
COUSIN TRÈS PROCHE. D'UN
POINT DE VUE JURIDIQUE, LE
GARDE PARTICULIER ET SON
HISTOIRE ILLUSTRENT BIEN
LA RELATION COMPLEXE EN
FRANCE DE L'ÉTAT AVEC DES
ACTEURS DE DROIT PRIVÉ
LORSQU'IL S'AGIT DE LEUR
PARTICIPATION À CE QUE
L'ON APPELLE AUJOURD'HUI
LE *CONTINUUM* DE SÉCURITÉ.

(18) En 1892 les gardes particuliers représentaient la catégorie des forces de sécurité aux effectifs les plus nombreux. En 1911, non seulement ils conservaient leur première place, mais leur « supériorité » s'était accrue : 46 601 sur 130 066, soit 35,82 %. Leur croissance propre serait donc d'environ 45 %, ou encore, à eux seuls, ils représentaient la moitié de l'accroissement numérique des « forces de l'ordre » entre 1872 et 1911.

(19) Tanguy (J.-F.), 2015, « Une figure oubliée du monde rural : le garde particulier des châtelains de l'Ille-et-Vilaine sous la III^e République », Association d'histoire des sociétés rurales (AHSR), *Histoire & Sociétés Rurales*, 2, Vol. 44, p. 27.

(20) Le Saux (N.), 2018, *Le garde particulier : risque ou opportunité*.

Certains historiens estiment même que le garde particulier a aujourd'hui disparu en même temps que la France rurale traditionnelle. Ainsi, pour paraphraser l'historien Jean-François Tanguy : « *Couleur de terre comme son costume, d'une "terre" disparue avec une certaine forme de propriété et la modification parfois radicale des paysages, à la terre dont il était le gardien il est retourné*²¹ ».

Mais cette activité et son statut n'ont pas disparu et semblent même bénéficier d'un regain d'intérêt ces dernières années, en particulier de la part de propriétaires de sites ou de représentants d'intérêts économiques qui, jusqu'à présent, avaient recours à des prestations de sécurité privée.

Encadrées par l'article 29 du CPP, les activités du garde particulier sont répressives et relèvent à ce titre de la police judiciaire : « *Les gardes particuliers assermentés constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde* ». Les gardes particuliers sont cependant bien des citoyens privés qui peuvent constater et verbaliser des infractions, et semblent donc chargés d'une mission de service public, alors que celle-ci s'exerce sur une emprise relevant *a priori* essentiellement du droit privé. Ainsi, ils sont « *commissionnés par le propriétaire ou tout autre titulaire de droits sur la propriété qu'ils sont chargés de surveiller. Ils doivent être agréés par le préfet du département dans lequel se situe la propriété désignée dans la commission* ».

Cette capacité à verbaliser des délits et infractions sur les instructions de son commettant ou donneur d'ordre donne immédiatement une autorité singulière à cet agent privé. Disposant d'un pouvoir de répression unique au sein des acteurs privés de la sécurité, sa capacité dissuasive en est aussi fortement augmentée, lui donnant une efficacité accrue. Il faut noter cependant que seuls les actes dont le garde est directement témoin peuvent être verbalisés. Ainsi, il ne peut verbaliser une entreprise qui viendrait déverser illégalement des déchets sur les terres de son commettant que s'il le constate et en est donc le témoin.

Vers une nouvelle approche ?

La montée des risques et menaces dans des territoires ruraux éloignés des pôles sécuritaires, couplée à la difficulté de l'État à maintenir l'ensemble de ses missions de sécurité, pose la question du rôle que le secteur privé pourrait jouer en complément, voire en remplacement des forces de sécurité étatiques. Par secteur privé, il est souvent fait référence de manière limitative aux sociétés de sécurité privée. Il existe cependant d'autres façons d'associer des acteurs de droit privé à la production de sécurité. C'est le cas déjà en France avec le garde particulier, un statut ancien qui revient en force depuis quelques années.

La police de réserve, ou volontaire, probablement la plus ancienne au monde et toujours en activité, se trouve à quelques kilomètres des côtes du Cotentin sur l'île de Jersey. Jersey est avec le reste des îles anglo-normandes le territoire le plus ancien de la couronne d'Angleterre et la dernière survivance des origines normandes de la royauté. Il est possible de tracer dans les héritiers du garde particulier médiéval des cousins étrangers ayant leur filiation dans le duché de Normandie. C'est le cas par exemple de Jersey et son Honorary Police depuis 1331 et ses gardes bénévoles élus organisés autour de vingteniers et de centeniers²². Il est aussi possible de voir ce lien dans les polices des universités américaines où un donneur d'ordre de droit privé commissionne des agents privés disposant de droits qui relèveraient de la police judiciaire en France. Ces statuts anciens, très similaires à celui du garde de l'Ancien Régime, ont été modernisés au fil du temps. Une évolution semblable est peut-être possible en France²³.

En termes d'impacts et de conséquences futurs, si les avantages semblent aller dans la direction du statut de garde particulier, il n'en reste pas moins un certain nombre d'obstacles à surmonter pour réellement surpasser le statut d'agent de sécurité privée. Tout d'abord, du point

(21) Tanguy (J.-F.), *Une figure oubliée du monde rural : le garde particulier des châtelains de l'Ille-et-Vilaine sous la III^e République*, ouvrage cité, page 54.

(22) Miles (H.), Raynor (P.), 2005, *The Conduct and Effectiveness of Parish Hall Enquiries – Report presented to the Jersey Probation and After Care Service and the "Building a Safer Society Strategy"*, States of Jersey, septembre, p. 22.

(23) Chacune des douze paroisses de l'île élit des policiers, volontaires et bénévoles pour une durée de trois ans. Ils doivent avoir plus de 20 ans, moins de 70 ans et un casier judiciaire vierge (loi de 1938 sur les Officiers du Connétable). Les électeurs de la paroisse élisent aussi pour des mandats d'une durée de trois ans, des vingteniers, responsables de vingt policiers au maximum (en pratique, l'effectif est plus près de cinq en moyenne). Un centenier est lui en charge des vingteniers sous ses ordres. En termes hiérarchiques, le vingtenier correspond à un sergent et le centenier à un lieutenant. Seul ce dernier est autorisé à inculper officiellement des délinquants. Il représente la police devant le juge de paix local. L'un des centeniers de la paroisse (s'ils sont plusieurs, suivant la taille de la paroisse) est nommé chef de la police par le Connétable de la paroisse, une fonction qui correspond à peu près à celle de maire en France. Ce système cohabite harmonieusement avec la police des États de Jersey, où elle vient renforcer ses effectifs en police de proximité, mais aussi lors de grands événements. Les policiers de Jersey ne sont pas rémunérés. Suivant les circonstances, ils portent l'uniforme de la police anglaise avec un insigne spécifique. Leur formation est assurée par la police de Jersey et est similaire à celle des policiers de réserve du Royaume-Uni.

de vue de l'État, si ce n'est de celui du commettant, se pose la question de la pertinence du niveau de formation requis aujourd'hui. Le nombre d'heures de formation obligatoire très limité, près de huit fois moins d'heures que pour un agent de sécurité privée, l'absence de recyclage de cette formation initiale créent une faiblesse endogène au modèle et en contradiction avec l'histoire et la volonté de professionnalisme affichée des associations de gardes particuliers.

Dans son rapport de 2016, le préfet Marc Burg soulignait que « *les services d'incendie mobilisés par les entreprises de sécurité privée ne sont pas négligeables sur bien des sites. Sur les aéroports, sur certains sites Seveso, ce sont des dizaines de personnes de la sécurité privée qui travaillent déjà dans les services d'incendie de ces structures, assurant une permanence du service rendu* ». Ainsi, pour lui « *on peut se poser la question de la capacité de la sécurité privée à assurer dans le futur des missions de secours départementales au sein des SDIS [...] il s'agit d'une question d'une grande sensibilité pour la société et les élus, mais qui ne peut être totalement ignorée*²⁴ ». Des pays nordiques tels que le Danemark ont franchi cette étape il y a déjà longtemps. Le service danois de secours et de lutte contre l'incendie est structuré en deux niveaux²⁵. Le premier niveau, à l'échelle des municipalités, est responsable de la gestion des secours sur le terrain au quotidien alors que le second niveau traite des accidents les plus importants et les plus graves. Dans cette organisation, depuis 1926, une municipalité peut décider soit de mettre en place un service de secours et de lutte contre l'incendie municipal, soit de contracter avec une entreprise privée pour la fourniture de ces mêmes services. Le Group Falk gère ainsi aujourd'hui plus de soixante pour cent des centres de lutte contre l'incendie au Danemark.

Conclusion

Les enjeux sécuritaires du monde rural sont bien réels. Le concept de ruralité s'est profondément modifié depuis cinquante ans sans que l'organisation de la sécurité ait nécessairement évolué au même rythme. En parallèle, des risques et menaces anciennes se sont amplifiés ces

dernières années bénéficiant à la fois de l'isolement relatif de certaines communautés et d'une certaine libre circulation de la délinquance itinérante, facilitée par les accords de Schengen. Par ailleurs, de nouvelles menaces sont aussi apparues comme le vol de métaux sur de nouvelles installations de réseaux ou d'énergie par exemple. Au même moment, les services publics de sûreté et de sécurité disponibles dans les territoires ruraux semblent avoir des difficultés à assurer de manière pérenne, au moins au niveau des attentes des habitants concernés.

Pour autant, la réponse des pouvoirs publics semble indiquer que le recours à une prestation privée de sécurité puisse être envisagé. Les derniers rapports écrits sur cette problématique ne mentionnent que de loin la question de la ruralité et, pour le moment, la question du positionnement : complément ou substitut, est loin d'être résolue. Il est clair cependant que le contrôle de l'activité et les objectifs à atteindre doivent rester dans les mains de la force publique, à l'instar de ce qu'a mis en place le Danemark depuis bientôt près d'un siècle pour la lutte contre l'incendie.

La difficulté de la mise en place de prestations privées de sûreté ou de sécurité sur des territoires importants avec un maillage de sites ou de clients faibles est celle de l'équilibre entre un prix acceptable et une espérance de rentabilité. La réalité des marges actuelles du secteur et de capacités économiques plus faibles des territoires ruraux y rend nécessairement difficile l'émergence de prestations de sécurité privée de qualité. Il existe des modèles de prestations de sécurité par des acteurs ne passant pas par des sociétés du secteur. En France, le modèle du garde particulier semble particulièrement adapté. Il présente la difficulté de ne pas pouvoir encore être facilement accessible aux municipalités²⁶. Le recours à la sûreté par des volontaires est aussi probablement à développer. La gendarmerie nationale, avec le vivier le plus important en France de réservistes opérationnels, dispose d'atouts significatifs en ce domaine. Ce modèle pourrait aussi inclure dans le futur des expériences comme celle des volontaires de la police des États de Jersey ■

(24) *Panorama prospectif de la sécurité privée*, ouvrage cité, p. 33.

(25) Site de la Danish Emergency Management Agency, http://brs.dk/eng/emergency_management/fire_and_rescue_service/Pages/fire_and_rescue_service.aspx, consulté le 10 septembre 2018.

(26) Avec l'arrêt *Castelnaudary* du 17 juillet 1932, le Conseil d'État annule la décision prise en 1929 par le maire et le conseil municipal de Castelnaudary de remplacer des gardes champêtres par les services d'un garde particulier assermenté d'une fédération privée. Cette position est fondée sur « *d'une part l'absence de pouvoir hiérarchique du maire sur le garde particulier* » et donc, pour le Conseil d'État, une diminution du pouvoir de police du maire et, d'autre part, de l'impossibilité pour un garde particulier de verbaliser sur des propriétés communales (son assermentation ne lui donnant ce pouvoir que sur le domaine de la fédération privée qui l'emploie) et donc l'incapacité de réaliser les actes de police administrative que lui aurait délégués le maire.

La désaffiliation du monde d'en bas et la sécession du monde d'en haut

Christophe GUILLUY¹



Vos premiers travaux ont mis en lumière la notion de France périphérique qui élargissait la réflexion sur les problématiques de la ville au-delà de la question « banlieue ». Ils vous ont conduit à élargir cette réflexion et à penser plus globalement les territoires et les populations qui y résident. Comment voyez-vous aujourd'hui la composition du territoire national, ce qu'elle dit sur les différentes catégories de population et leurs relations réciproques ?

J'ai abordé la question des territoires par les populations et non l'inverse. Il n'y a aucun déterminisme géographique dans mon travail. J'ai débuté par des diagnostics « politique de la ville » en prenant par conséquent en compte la dimension urbaine et en étudiant les catégories populaires, modestes (ouvriers, employés, paysans ; ce que l'on appelait hier le socle de la classe moyenne), à commencer par celles des banlieues. Je me suis rendu compte que je n'avais sous les yeux qu'une fraction des catégories en question et j'ai élaboré des cartes de leur répartition dans l'espace pour faire le constat qu'elles vivaient majoritairement à l'écart des grands centres urbains. Je ne parle pas des pôles urbains tels que les définit l'INSEE. Simplement, si l'on regarde les quinze plus grandes métropoles, on observe qu'une majorité de ces catégories ne vit ni en milieu rural, ni en milieu urbain mais sur un *continuum* qui va du rural à l'urbain, *continuum* sur lequel la typologie classique de l'INSEE ne dit rien non parce qu'elle est fautive, mais parce qu'elle ne prend pas en compte la répartition dans

l'espace de ces catégories spécifiques. J'ai eu alors recours à la notion de « France périphérique » précisément pour ne pas utiliser les termes de rural, urbain ou périurbain et sortir d'une grille de lecture qui n'était plus pertinente. Il s'agissait de trouver un autre terme pour désigner un ensemble particulier constitué de villages, de petites villes et de villes moyennes dont le point commun est une surreprésentation des catégories populaires, celles qui ont subi le plus durement la crise ; les ouvriers en premier lieu mais également les paysans et les petits salariés du tertiaire. On se retrouve ainsi en présence d'un ensemble géographique et social qui comporte des spécificités économiques. Parmi celles-ci, la plus significative est sans doute l'existence dans certains territoires d'une forme de désertification au niveau de l'emploi ou, *a minima*, de stagnation des créations d'emplois. Dans le système actuel, le modèle économique dominant repose sur la concentration des emplois qualifiés et très bien rémunérés dans les très grandes métropoles. C'est, par ailleurs, un modèle totalement mondialisé. Je suis aujourd'hui en contact avec nombre de chercheurs étrangers qui travaillent sur les mêmes problématiques. Si *Le crépuscule de la France d'en haut*² a été traduit aux États-Unis, c'est parce que la France périphérique fait écho chez eux à l'Amérique périphérique. Mais on pourrait tout autant parler de « l'Italie périphérique » avec le Mezzogiorno, ou encore de « l'Allemagne périphérique » avec l'Allemagne

(1) Entretien réalisé par Manuel Palacio, rédacteur en chef des *Cahiers de la sécurité et de la justice*.

(2) Guilluy (C.), 2016, *Le crépuscule de la France d'en haut*, Paris, Flammarion, 256 p.

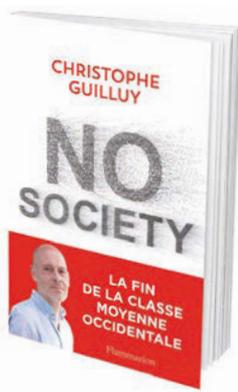
de l'Est. Il s'agit bien d'une logique géographique qui révèle un modèle mondialisé fondé principalement sur une division internationale du travail au sein de laquelle l'ouvrier chinois produit ce que produisait auparavant l'ouvrier européen et celui-ci sera formé à « autre chose ». Mais cette autre chose n'est jamais arrivée et l'on se retrouve face à une polarisation totale de l'emploi dont le corollaire est l'explosion de notre vieille classe moyenne (les « deux Français sur trois » chers à Valéry Giscard d'Estaing). Elle subsiste encore en tant que mythe pour permettre aux grands partis politiques de dire que rien de fondamental n'a changé ; ça dysfonctionne mais à la marge. Et ce mode de pensée est toujours à l'œuvre : « ça dysfonctionne dans certaines banlieues, mais c'est à la marge... ça dysfonctionne dans certaines zones rurales, mais c'est à la marge... et puis, au final, c'est un mouvement qui va dans le sens de l'histoire).

Mais si l'on adopte une vision plus globale des territoires, on va découvrir également certaines zones industrielles et certaines villes moyennes frappées par une désertification commerciale qui n'est pas seulement le résultat de l'implantation des hypermarchés (c'est la vision par le petit bout de la loupe ; en région parisienne les hypermarchés ne menacent pas le système commercial et, de même, les régions les plus dynamiques savent faire coexister plusieurs types de distribution), mais aussi et surtout celui de la désertification au niveau de l'emploi des régions où elles sont situées et où vivent des populations aux faibles revenus, celles qui consomment le moins. Si des commerces ferment dans des villes, cela veut bien dire quelque chose sur le niveau de revenus de leurs habitants ! Il y a donc une tendance forte à la polarisation des territoires, liée à la polarisation de l'emploi elle-même liée à la division internationale du travail et, finalement, à un système mondialisé. C'est pourquoi l'on retrouve les mêmes logiques à l'œuvre quels que soient les modèles concernés. Il est ainsi frappant de voir que des pays comme la Suède ou le Danemark ont les mêmes débats qu'en France sur les modèles économiques et les modèles

d'intégration dans des contextes nationaux très différents du nôtre.

Nous avons longtemps vécu en France sur le mythe du meilleur modèle d'assimilation au monde, or nous vivons la même crise que les pays anglo-saxons dont le modèle d'assimilation est totalement différent. La même remarque peut être faite à propos des pays scandinaves qui se posent aujourd'hui les mêmes questions avec comme résultante les mêmes conséquences politiques.

Les vieux partis maintiennent la fiction d'une classe moyenne majoritaire et continuent à s'adresser à elle, mais celle-ci n'est plus prédominante. Ils ne s'adressent plus d'ailleurs qu'à une petite partie de leur électorat ; pour la droite les retraités et pour la gauche les fonctionnaires, deux catégories issues de cette classe moyenne, mais toutes deux encore un peu protégées de la mondialisation en cours. Ceux qui, en définitive, rafleront la mise sont les partis qui se positionnent en dehors de cette approche et tentent de proposer une nouvelle offre politique à ces catégories, que j'appelle les nouvelles catégories populaires pour ne plus utiliser le terme de « classe moyenne », en calant leur programme sur une demande et non pas l'inverse. La perception la plus largement répandue aujourd'hui sur ces catégories populaires est d'une stupidité totale. Elle consiste à dire qu'il y a des gens qui ne comprennent rien au sens de l'histoire et suivent des personnalités peu recommandables. La réalité est qu'il y a depuis 20 ans une rupture entre le haut et le bas, avec, d'une part, une désaffiliation du monde d'en bas (qui ne se lit pas seulement dans le vote populiste mais aussi dans l'abstention) et, de l'autre, une sécession du monde d'en haut, sécession qui va bien au-delà de l'analyse de Christopher Lasch sur les élites. Je parle plutôt d'un monde « d'en haut », retranché dans ses métropoles citadelles et qui ne communique plus avec « l'extérieur ». Dès lors que les deux mondes ne se parlent pas, il ne peut y avoir une influence de l'un ou de l'autre. C'est ce qui permet de comprendre ce que l'on appelle aujourd'hui « le populisme ». Que font les populistes ? Ils ne cessent de s'adapter à la demande.



Christophe GUILLUY

Géographe de profession, Christophe Guilluy est consultant. Depuis plusieurs années, il analyse les logiques territoriales en France à partir d'une réflexion sur les territoires qui s'affranchissent des typologies traditionnelles « urbain-périurbain-rural ». Cette réflexion l'a conduit à forger la notion de « France périphérique » à partir de laquelle il produit une analyse de la répartition dans l'espace des classes populaires, quel que soit le type de territoire où elles résident. Dernier ouvrage paru, *No Society. La fin de la classe moyenne occidentale*, 2018, Paris, Flammarion, 240 p.

L'exemple du parcours politique d'un Matteo Salvini en Italie est, à cet égard, tout à fait frappant. À l'origine il fait un passage par le communisme, devient libéral acharné, reaganien, puis sécessionniste appelant à la partition de la nation italienne pour se débarrasser de l'Italie du Sud : il est maintenant étatiste, nationaliste, partisan d'un État fort, de la protection des services publics et favorable à une politique de redistribution. Ce que l'on n'arrive pas à comprendre face à ce type de parcours c'est que l'on n'a pas affaire à de purs idéologues mais à des politiques purs, c'est-à-dire des gens qui s'adaptent à une demande et tentent d'y apporter des réponses. Ce qui en soi ça n'a rien de scandaleux. Plutôt que de déplorer l'avancée des populistes, élus de droite ou de gauche devraient commencer par se donner l'objectif d'aller vers le peuple. C'est, ou en tout cas ce devrait être, la base en démocratie. Le niveau politique doit tenir compte du mouvement réel de la société. Celui-ci est le fait des « petites gens ». Il ne s'agit pas de mythifier le peuple, mais simplement de constater que les catégories populaires représentent encore la majorité de la société et, surtout, qu'elles sont porteuses de valeurs collectives. Dans les débats habituels sur les modèles d'intégration qui se déroulent autour de la laïcité ou de la place de l'Islam, la question première qu'il conviendrait de se poser est « comment imposer un modèle si l'on ne se préoccupe pas d'abord des gens qui vont le faire vivre » ? Que faisait l'immigré qui arrivait en France dans les vagues des années 1960-1970 ? Il ne s'assimilait pas à travers une vision abstraite du modèle français (la laïcité, les lumières, la révolution...). Il regardait son voisin, ouvrier, employé comme lui, avec ses enfants à l'école, à la fac, et il souhaitait pouvoir bénéficier du même mode de vie, de le faire sien. C'est comme cela que fonctionne l'assimilation. C'était également le cas aux États-Unis. C'est l'ouvrier américain qui, le premier, portait l'*american way of life*.

Les catégories populaires ont constitué l'acteur principal de la structuration des sociétés occidentales. Or, depuis une trentaine d'années, cet acteur est frappé de plein fouet par la mondialisation économique et en est devenu le grand perdant. Pire, il a été relégué culturellement par les élites de son propre pays, frappé d'ostracisme par les milieux politiques, les médias, les universités, souvent d'ailleurs du fait de personnalités issues traditionnellement de la gauche (cf. les « déplorables » d'Hilary Clinton). Pourtant,

Le capital social et culturel des ouvriers et salariés, ne réside pas dans le rapport à l'argent, mais dans la volonté de se protéger par le lien social, à travers le partage de valeurs communes. Ce capital-là est en train d'exploser, pour les catégories populaires des territoires périphériques comme pour celles des banlieues.

historiquement, la gauche se définit par le mouvement vers les ouvriers, vers le peuple. La gauche sans le peuple n'existe pas. Mais, aujourd'hui elle cherche à s'adresser à des fractions particulières de la population, les minorités de toutes sortes dans l'idée fantasmatique qu'elles vont venir remplacer le peuple « ancien ». C'est une erreur stratégique monumentale. L'idée que, par exemple, les minorités ethniques vont rejoindre naturellement les partis de gauche est un leurre absolu. Cela a pu être vrai dans les années 1980 qui ont connu une plus grande adhésion au discours de la gauche des populations des banlieues issues de l'immigration maghrébine mais, aujourd'hui, ce cycle est terminé. Le capital social et culturel des ouvriers et salariés, ne réside pas dans le rapport à l'argent, mais dans la volonté de se protéger par le lien social, à travers le partage de valeurs communes. Ce capital-là est en train d'exploser, pour les catégories populaires des territoires périphériques comme pour celles des banlieues. Il n'est plus protégé aujourd'hui, dans les discours comme dans l'action, par les mouvements politiques de gauche piégés par une stratégie suicidaire. La seule solution serait un retour au peuple, ce qui implique en premier lieu d'entendre et d'assumer

la demande de celui-ci. Cette demande c'est l'intégration économique, ce qui signifie pouvoir vivre de son travail (et non pas d'un revenu universel), mais aussi la protection de son capital culturel, ce qui passe par la régulation des flux migratoires. Il y a de nombreuses personnalités à gauche qui sont prêtes à porter ces thématiques comme l'a montré Bernie Sanders aux États-Unis.

Mais que pensez-vous de l'analyse selon laquelle l'évolution mondiale va vers un rétrécissement de la classe ouvrière, sur la base d'une raréfaction du travail qui redistribue complètement les cartes avec la montée de nouvelles catégories sociales, mieux intégrées culturellement et totalement en phase avec l'émergence d'une « société numérique » ?

Sauf que cela ne s'est pas produit. Il y a effectivement moins d'ouvriers, mais davantage d'employés et de professions dites « intermédiaires » mais de plus en plus précarisées et fragilisées. On est en présence d'un monde d'en bas très divers socialement, composé encore d'ouvriers, de paysans, de petits employés mais aussi de cadres B et C de la fonction publique qui ont tous en commun, d'une part, la même difficulté à boucler les fins de mois et, d'autre part, la confrontation concrète, dans leur vie quotidienne,

à la question de l'altérité culturelle. Ils constituent encore la majorité de la population active. Si l'on y ajoute les jeunes et les retraités issus de ces catégories, c'est bien à la grande masse de la population que l'on a affaire. La vieille idée, car c'en est une, elle date des années 1970, selon laquelle ces catégories vont disparaître et que va advenir un nouveau monde constitué d'intellectuels et de cadres est fautive. Rien de cela n'a eu lieu. Lorsque j'ai parlé de la France périphérique c'était pour signifier clairement qu'il ne s'agissait pas du village gaulois en voie de disparition. Il s'agit avant tout d'une France diverse dans ses modes d'occupation des territoires, diverse socialement mais aussi culturellement. Elle est composée également d'immigrés, il ne s'agit pas de la « France blanche ». L'une des manières de décrédibiliser les concepts c'est de les ethniciser. Il ne faut pas tomber dans ce piège. Lorsque l'on aborde la question très sensible des flux migratoires, il faut toujours rappeler que la demande de régulation émane de tous les milieux populaires, quelles que soient les origines de ceux qui en font partie. C'est pourquoi je n'aime pas l'emploi du terme « petit blanc » dont il ne faut pas oublier qu'il a été inventé par la grande bourgeoisie américaine pour dénigrer les gens issus du peuple. Dans cette France, résident également les « petits juifs » et les « petits musulmans ». Dans les milieux populaires, les différentes catégories qui les constituent aspirent toutes à la tranquillité, demandent de la sécurité mais aussi de la « sécurité culturelle ». En banlieue, les habitants qui sont en majorité issus de l'immigration sont les premiers à demander un arrêt de l'immigration parce qu'ils en ont assez de voir l'endroit où ils vivent transformé en sas permanent qui n'a pas vocation, selon eux, à être le seul contraint d'accueillir toute la misère du monde. Cette demande de régulation est d'ailleurs universelle. Dans un monde aujourd'hui à plus de huit milliards d'habitants, dix milliards demain, on ne peut plus penser la question des flux migratoires dans les mêmes termes qu'hier. La régulation va s'imposer partout. Elle peut se faire de plusieurs façons selon les caractéristiques de chaque pays ; « à la danoise », de manière douce mais déterminée (« Un Danemark sans sociétés parallèles : plus de ghettos en 2030 ») : mise en place d'un programme avec

22 mesures), ou bien « à l'algérienne » ou encore « à la marocaine ». Le souhait majoritairement exprimé est celui d'être tranquille chez soi, ce qui ne signifie pas le refus d'accueillir, mais simplement le désir de ne pas devenir minoritaire. Cette question du seuil de passage au sein d'une population donnée, du moment où une majorité peut se transformer en minorité, est une question fondamentale. Elle est à l'origine du concept d'insécurité culturelle que j'avais développé au départ à propos du logement social pour expliquer qu'à partir d'un certain seuil de nouvelles arrivées, les populations sur place vont chercher à déménager. Il s'agissait de comprendre pourquoi, dans certaines cités d'Ile-de-France, on assistait à une montée des demandes d'attributions de nouveaux logements, y compris dans les cités épargnées par le trafic et la délinquance au quotidien. La raison profonde résidait dans les changements de populations, avec toujours la même motivation, ne pas se retrouver minoritaire dans son propre quartier. C'est un sujet à caractère universel qui ne peut être abordé à partir d'une posture morale opposant les racistes aux victimes du racisme.

La stigmatisation des « petits blancs », ou autres, permet avant tout de délégitimer leur diagnostic. C'est ce qu'ont fait toutes les intelligentsias occidentales depuis 30 ans, suivies par tous les grands partis, de droite comme de gauche, lesquels sont d'ailleurs, et pour cette raison-là, en train de disparaître sur la scène européenne. Cette posture morale tue le système politique occidental avec un gros risque à la clé. Pour le moment, il y a une montée de populistes « soft », qui agissent dans le cadre démocratique existant, mais pour combien de temps ? En Suède où l'extrême droite a fait un score important aux dernières élections, j'ai assisté récemment à une manifestation de néo-nazis à Stockholm. Dès lors qu'est délégitimé le diagnostic de la majorité, se pose une grave question démocratique. Néanmoins, il n'y a qu'une toute petite partie du monde où les élites vont à l'encontre de la demande populaire, c'est l'Europe de l'Ouest. Cette situation ne pourra pas perdurer, ce qui représente un espoir. À terme, le « monde d'en haut » devra enfin prendre en compte la société réelle et n'aura d'autre choix que de réintégrer le « monde d'en bas » ■

Bibliographie

1990, *Atlas des fractures françaises : les fractures françaises dans la recomposition sociale et territoriale*, Paris, Éditions L'Harmattan, 146 p.

2006, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, Paris, Éditions Autrement, 70 p.

2010, *Fractures françaises*, Paris, Éditions François Bourin, 196 p.

2015, *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 185 p.

2016, *Le Crépuscule de la France d'en haut*, Paris, Flammarion, 272 p.

2018, *No Society. La fin de la classe moyenne occidentale*, Paris, Flammarion, 240 p.

Le maire et son commissaire

Une histoire des polices municipales sous la Troisième République

Charles DIAZ



Deux agents de police dans les années 1930. Caricature de Pierre Rivemale. (Ville de Castres, Centre national et musée Jean Jaurès).

Pendant plus d'un demi-siècle, fidèle en cela à une longue tradition française, la Troisième République préserve l'essence municipale de ses polices. Elle a renoué avec ce principe à travers une loi fondatrice de 1884 qui place le maire et le commissaire de police au cœur d'un dispositif complexe et truffé de contradictions. Des libertés locales affirmées au prix d'une sécurité affaiblie. Une cohabitation souvent malaisée entre un élu qui détient les pouvoirs de police, dirige et paie « sa » police municipale, et un commissaire, chef en titre de cette même force publique, mais recruté et géré par un pouvoir central, aussi jaloux de ses prérogatives que peut l'être le maire des siennes. Le résultat alimente, des décennies durant, la chronique et la critique, motive d'insuffisantes évolutions. Jusqu'à l'étatisation généralisée des polices urbaines sous Vichy et sa pérennisation depuis lors. Un tournant vers d'autres défis.

Un dispositif byzantin

En ce printemps 1884, la jeune et résolue Troisième République ajoute une pierre angulaire à l'édifice de son « âge d'or ». Après les lois de juin et de juillet 1881 sur l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, sur la liberté de réunion et sur la liberté de la presse, après la loi de mars 1884 sur les syndicats professionnels, la loi du 5 avril 1884 sur

l'Organisation municipale (promulguée au *Journal Officiel* du 6 avril 1884) se veut, elle aussi, fondatrice. Signée par le président de la République Jules Grévy et le ministre de l'Intérieur Pierre Waldeck-Rousseau, elle est d'abord l'affirmation des communes face au pouvoir central.

Les 7 titres et les 167 articles de cette « charte municipale¹ », notamment inspirée par une très ancienne et vivace tendance décentralisatrice propre au pays et rappelée par la Constituante de 1790, posent le principe d'une libre administration des communes. Élu au suffrage universel pour

Charles DIAZ



Charles Diaz est contrôleur général de la Police nationale et historien, vice-président de la Société

française d'histoire de la police (<http://www.sfhp.fr>). Derniers ouvrages parus : *La nouvelle épopée des brigades du Tigre* (2010) et *Histoire du 36 quai des Orfèvres illustrée* (2011), en collaboration avec Claude Cancès, aux éditions Jacob-Duvernet.

(1) Berlière (J.-M.), 1991, *L'institution policière sous la III^e République*, thèse, Dijon, 1991, page 461.

un mandat de quatre ans (il sera porté à six en 1929), « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* » (art. 61).

Lesdites « affaires » recouvrent naturellement les questions de police et l'exercice des pouvoirs inhérents. En la matière, la loi de 1884 adopte un dispositif simple en apparence, mais d'une subtile complexité dans l'application. L'article 91 l'annonce ainsi : « *Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs* ».

L'idée du législateur est en cela non seulement de trouver un moyen terme entre le « tout décentraliser » et le « tout contrôler », mais aussi d'afficher un véritable progrès républicain sans pour autant affaiblir un régime qui ne manque pas d'adversaires dans les travées du Palais Bourbon.

Cela donne un maire, élu par les conseillers municipaux, et indépendant à l'égard du pouvoir central, qui détient les pouvoirs de police sur le ressort de sa commune (ce qui constitue une indéniable avancée libérale), mais qui exerce ces pouvoirs sous le rigoureux contrôle d'une administration préfectorale qui, de la sorte, garantit au pouvoir central une haute maîtrise permanente des questions de police (ce qui constitue un tout aussi indéniable conservatisme centralisateur).

En 1895, le député Henry Boucher² se plaît à rappeler que « *la véritable police, celle dont aucun gouvernement, aucune institution civilisée ne saurait se passer, celle qui est la sauvegarde de la liberté individuelle et collective, a toujours eu chez nous un caractère essentiellement municipal* ».

On veut croire que la loi de 1884 jette définitivement aux oubliettes le spectre de la police de Fouché, qu'elle est l'antidote à cet arbitraire policier associé à tous les régimes autoritaires du passé. À dire vrai, la première impression que laisse le texte confine à la perplexité. Une suite de règles et d'exceptions, un emboîtement de mécanismes et de ressorts dont on devine tout à la fois la justification, les contradictions et l'improbable efficacité.

Sauf à Paris (dotée d'un statut particulier depuis la loi du 28 pluviôse an VIII – 17 février 1800) et sauf dans les villes de l'agglomération lyonnaise (où une police d'État est en place depuis 1851³), le maire dispose de pouvoirs

de police étendus. À lui de veiller au maintien de l'ordre et à l'exécution des mesures de sûreté générale (art. 92). À lui d'exercer la police administrative en prenant les arrêtés nécessaires à l'effet « *d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par la loi à sa vigilance et à son autorité* » (art. 94). En outre, l'article 9 du Code d'instruction criminelle le place parmi les « *officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur* » aux fins de constater les crimes et délits et d'exécuter les mandats de justice.

Corollaire indispensable à ces pouvoirs, le maire a la direction de la police municipale, de son commissaire et de ses agents. Il en choisit le personnel (gardiens de la paix, sergents de ville, brigadiers, voire officiers de paix), en accord avec le conseil municipal qui fixe les effectifs et les salaires, la charge des dépenses revenant aux fonds communaux. Le maire a donc le pouvoir de recrutement ainsi qu'un pouvoir de suspension pour une durée d'un mois. Toutefois, un employé de police municipale choisi par la mairie ne reçoit son agrément définitif que du préfet qui, par la suite et si nécessaire, peut le révoquer (art. 103).

Le commissaire de police, lui, n'est pas choisi par le maire. Recruté sur concours (la moitié des postes étant réservée aux candidats militaires) ou titulaire d'une licence en droit, ce « magistrat de l'ordre administratif et judiciaire » est un agent du pouvoir central, nommé par décret du président de la République sur présentation du ministre de l'Intérieur. Il est affecté, déplacé, inspecté, noté et promu par la direction de la Sûreté générale de la rue des Saussaies qui, seule, peut le faire suspendre ou révoquer par décret.

Dans toutes les villes de 5 000 habitants et plus, la présence d'un commissaire à la tête de la police municipale est exigée depuis la loi du 21 pluviôse an VIII. Fixé par décret, le traitement du commissaire est une charge obligatoire pour la commune qui doit l'inscrire d'office à son budget. Si la municipalité est incapable d'assumer la dépense, elle peut obtenir une subvention de l'État imputée au budget du ministère de l'Intérieur.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, un commissaire de police supplémentaire est requis par tranche additionnelle de 10 000 âmes, mais cette règle est loin d'être respectée partout. D'autant que pour les villes de moins de 40 000 habitants il n'y a aucune obligation quant à l'organisation de la police municipale.

(2) Dans son rapport fait au nom de la Commission du budget sur le ministère de l'Intérieur pour l'exercice 1895.

(3) La loi des 19-24 juin 1851 dispose dans son article 1^{er} que « *le Préfet du Rhône remplira, dans les communes de Lyon, La Guillotière, la Croix-Rousse, Vaise, Caluire, Oullins et Sainte-Foy les fonctions de préfet de police, telles qu'elles sont réglées par les dispositions actuellement en vigueur de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII* ». Les fonctions de police sont déléguées à un secrétaire général pour la police (art. 5).

La ville qui paie « sa » police fixe elle-même, comme elle l'entend, ses effectifs comme les traitements alloués. *A contrario*, dans les plus grandes agglomérations (comme à Marseille, Lille ou encore Bordeaux), l'État impose des règles d'organisation et la présence d'un commissaire central chargé de les mettre en œuvre.

Enfin, les villes de moins de 5 000 habitants peuvent être dotées d'un commissaire de police quand elles font elles-mêmes ce choix. De façon exceptionnelle, pareille décision peut aussi être prise par la place Beauvau qui nomme alors sur place un commissaire spécial municipal, personnage hybride plus proche de la police politique que de la police tout court et payé sur le budget de l'Intérieur. Il s'en compte 17 en 1887 placés dans deux sous-préfectures (Boussac, dans la Creuse, et Lombez, dans le Gers) et dans plusieurs villes d'eaux (telles Amélie-les-Bains ou La Bourboule) accueillant des casinos à surveiller⁴.

Les commissaires prêtent à la préfecture un « serment professionnel » institué par le décret du 11 septembre 1870. Après quoi, les voilà officiellement « installés » dans leurs fonctions, prêts à instrumenter, sous la houlette de trois hiérarchies différentes (le maire, le préfet et le procureur) aux rapports ici et là empoisonnés, et dans des conditions matérielles souvent difficiles, parfois désastreuses. L'exercice a de quoi inquiéter.

Carte professionnelle d'un commissaire de police de la Sûreté générale en mars 1914. (A.D. Loire)



À l'épreuve du quotidien

Libres d'abonder ou de rogner à leur convenance le budget qu'elles consacrent à leur police, les communes dessinent une cartographie hautement disparate des polices municipales disséminées sur le territoire national. Le parlementaire Boucher le note déjà dans un rapport de 1895. Il écrit : « *Mais quelles différences d'une ville à l'autre ! Tandis que Le Havre pour une population de 116 369 habitants dépense 467 612 F (4,01 F par tête), dans le même département Rouen ne dépense pour 112 352 habitants que 346 425 F (3,08 F) alors que Reims pour une population voisine en chiffre et composition ne dépense que 181 750 F (1,74 F par tête d'habitant). Nous ne parlerons pas de Paris qui avec son budget de 32 198 128 F et sa dépense de 13,15 F par tête ne peut être comparée à une autre ville* ». Un pareil défaut d'unité « *apparent dans les villes de plus de 40 000 habitants, [...] plus notable encore dans les villes moins importantes*⁵ » porte d'évidence atteinte à l'égalité des citoyens dans la protection que leur doit la société.

En bien des endroits, dans un souci d'économie (ou pour d'autres raisons moins avouables), la police municipale fait figure de parent pauvre. C'est d'abord sur les effectifs que l'on mégote. Leur insuffisance est manifeste aux quatre coins du pays. À titre d'exemple, le commissaire de Poitiers couvre, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, 37 kilomètres de rues et 360 hectares avec un effectif de 3 inspecteurs, 11 agents et 2 gardes champêtres. On dénombre à Lons-le-Saunier 7 policiers pour 13 000 habitants, 6 à Châtellerauld pour 19 000 habitants⁶.

Dans les petites villes, on s'en tient au strict minimum, pas d'officier de paix, pas d'agents spécialisés en police judiciaire, pas de « bourgeois » non plus, d'autant que ces policiers en civil, précieux pour les captures en flagrant délit, seraient bien vite reconnus. Quant au personnel de bureau, il est rare, voire inexistant. Le secrétariat, la tenue des registres échoient en général à la plus « belle écriture » des actifs du commissariat. La police se résume à quelques agents en képi et uniforme (une tenue différente selon la commune, mais s'inspirant le plus souvent d'un habillement militaire⁷) dirigés par un brigadier pour assurer le service de voie publique, la circulation, le maintien de l'ordre, la constatation des faits de délinquance ou de criminalité, le contrôle de l'application des réglementations générales ou particulières à la ville avec, au besoin, l'établissement de contraventions.

(4) Rapport Pichon, au nom de la Commission du budget, préparation du budget de 1888, publié par le *Journal des commissaires* de 1897. Les commissariats sont en ce cas intégralement payés par l'État. Leur coût a été de 223 300 F en 1887.

(5) Lorient (A.), 1924, *La police à Paris et en province*, Paris, thèse de droit.

(6) D'après A. Schrameck, « Organisation et fonctionnement actuels de la police en France », *La Grande Encyclopédie*, tome 27, article « police », p. 95-106, avec présentation des polices municipales des principales villes en 1898.

Le commissariat de Louviers en 1907.
(Carte postale, collection particulière)



Le personnel est peu nombreux. Son recrutement, sa compétence professionnelle et sa rémunération laissent également à désirer. La totale en somme. Le maire recrute qui il veut, comme il veut, sous réserve d'un accord préfectoral ultérieur. Autant dire que ses nominations sont, pour une bonne part, dictées par des considérations locales, électorales, claniques, « *par des soucis totalement étrangers à la bonne marche du service, à la valeur intellectuelle et à la valeur morale* » des agents. Le plus souvent, ces derniers sont d'anciens militaires recasés sur recommandation, plus habitués à la discipline qu'à la rédaction de rapports, aux contacts avec la population et aux arcanes du Code d'instruction criminelle. La seule formation professionnelle qu'ils reçoivent se fait « sur le tas ».

Devenus agents municipaux (ils seront près de 40 000 sur la France entière en 1914), leur sort n'est guère enviable. « *Les brigadiers et les gardiens étaient presque toujours placés au plus bas de l'échelle des traitements communaux [...] souvent plus mal payés que les balayeurs de rues, ils ne bénéficiaient d'aucune loi sociale*⁸ ». Une situation qui ne s'arrangera pas avec le temps. Commissaire de police municipale en 1936, Henry Buisson raconte : « *j'avais sous mes ordres un Brigadier de Police – 34 ans de services – qui recevait 570 F par mois. Après mon départ, il a obtenu un avancement substantiel, le Maire l'a nommé... gardien de cimetière, emploi mieux rémunéré*⁹ ».

L'indigence des polices municipales est tout aussi patente pour ce qui touche à leurs conditions matérielles

d'exercice. Un équipement des plus sommaires (peu ou pas de téléphones, de machines à écrire, d'armes et de bicyclettes au seuil du XX^e siècle) se combine à un parc immobilier qui, ici ou là, participe de la chronique miséabiliste. Le commissaire de Fontainebleau se plaint de passer l'hiver 1903 les pieds dans l'eau après que de mois en mois on lui eut annoncé la réparation imminente des tuyauteries du commissariat. Celui de Troyes sollicite en octobre 1905 un supplément de deux kilos de graines contre les rats en précisant que « *lesdits rongeurs mettent en péril les réserves et les archives du service* ».

Le commissaire de police gère au quotidien cette « faillite de la police municipale »¹⁰. Sa tâche commence par l'organisation du service : fixer les horaires, répartir les missions, dicter les consignes et faire appliquer les instructions qu'elles viennent de la direction de la Sûreté générale à Paris ou qu'elles émanent du bureau du maire.

Nombre de circulaires d'envergure nationale s'adressent aux commissaires municipaux dans le but d'améliorer le fonctionnement des services. Elles imposent en ce sens des règles fixes et uniformes s'agissant notamment de la tenue des registres de procès-verbaux « qui comportent trop souvent des mentions vagues et incomplètes », de la tenue de la main courante « qui sert à consigner, au fur et à mesure qu'elles se présentent, les opérations de toute nature auxquelles se livre chaque jour le commissariat [...] », de la tenue des registres des objets perdus ou trouvés comme de la conservation des archives¹¹. D'autres prescriptions concernent la franchise télégraphique dont bénéficient les commissaires, le codage des télégrammes échangés ou bien encore l'établissement des fiches mobiles du « *casier de police* » où figurent les individus « qui se sont signalés ».

Le gouvernement n'oublie pas non plus de rappeler aux commissaires municipaux qu'ils restent un maillon du dispositif national de police, notamment en matière de renseignement politique ou social. Dans une circulaire du 20 mai 1906, le ministre de l'Intérieur Georges Clemenceau déplore sans ambages que ces commissaires « perdent fréquemment de vue la dépendance où ils se trouvent, à raison de leur qualité, vis-à-vis du pouvoir central » et exige qu'ils remplissent « le rôle et les devoirs qui sont les leurs » en tant « qu'agents permanents d'information » ayant l'obligation d'aviser le ministre « de tous les événements méritant d'être signalés ».

(7) Comme à Castres, où à la veille de la Première Guerre mondiale, les agents portent la tunique dolman (modèle officier d'infanterie) et le képi forme Saurur ainsi que le précise Jean-Baptiste Alba dans *La police municipale à Castres sous le Second Empire et la Troisième République*, Société culturelle du pays castrais, 2013.

(8) Bozzi (A.), 1945, *Police d'État, étude documentaire, historique et critique*, thèse de droit, Aix-en-Provence.

(9) Buisson (H.), 1951, *La Police son histoire*, p. 305.

(10) A. Lasserre emploie ces termes dans *L'organisation de la police et les projets de réforme*, thèse, Rennes, 1920.

(11) Circulaire du directeur de la Sûreté générale René Cavard en date du 15 juillet 1904 qui détaille ces prescriptions régulièrement rappelées par la suite.

Les préfets sont chargés de veiller localement à la bonne application des directives générales, tout comme ils donnent leur approbation aux états de frais mensuels présentés par les commissaires municipaux et réglés sur le budget de l'État. À eux aussi de détecter et de pointer du doigt les commissaires municipaux incompetents, véreux ou dépravés. Sur ce point, les archives départementales nous gâtent de spécimens.

Tel est le cas de ce commissaire de 3^e classe de Grasse, à propos duquel le préfet des Alpes-Maritimes écrit le 17 février 1902 : « *La façon de servir de ce fonctionnaire et sa conduite privée, loin de s'améliorer donnent lieu chaque jour à de nouvelles critiques [...]. La paresse, la mauvaise volonté, la légèreté de conduite de M..., ses relations suivies avec le personnel des cafés-concerts et des maisons de tolérance sont les causes principales d'une rupture totale avec la municipalité. [...] Je n'ai pas besoin d'ajouter que ce commissaire de police n'a aucune autorité sur son personnel et ne jouit d'aucune considération auprès de la population de Grasse* ».

Tel le cas encore de ce commissaire d'arrondissement de Clermont-Ferrand dont la notation pour 1909 indique qu'il « *pourrait faire un excellent fonctionnaire mais [qu'] il est atteint de rhumatismes qui le gênent pour marcher ; en outre, il se livre parfois à la boisson et l'on ne peut compter sur lui*¹² ».

Fort heureusement, les exemples contraires foisonnent aussi. Comment, à cet égard, ne pas citer le jeune commissaire Célestin Hennion¹³, chargé pour sa première affectation, en mars 1890, de diriger la police de Verdun, dans la Meuse. Il s'y montre à ce point efficace qu'en novembre 1892, quand il est question de son retour à Paris, la municipalité adresse une requête à la place Beauvau, se disant prête à payer son élévation de classe pour pouvoir le garder. En vain. Hennion continue ailleurs une carrière qui le portera un jour à la tête de la Sûreté générale où, nous le verrons plus loin, il va engager des réformes d'importance, à l'évidence nourries par son expérience passée.

L'autorité parisienne peut donner des instructions aux commissaires de la police municipale. Cependant, le maire demeure le vrai « patron » de cette police, avec bien des conséquences au quotidien. Ainsi, le commissaire dirige des policiers qui, pour certains, disposent de solides appuis au sein du conseil municipal. Autant dire que le maintien de la discipline s'en ressent. Et plus encore lorsque les agents prennent une part active à la politique locale, deviennent les « *taupes du beffroi tapies derrière la porte du commissaire* », sont détournés par la municipalité de leurs

Célestin Hennion à son bureau de directeur de la Sûreté générale en 1912. (Tableau de Maxime Faivre, Musée Clémenceau)



missions d'intérêt général pour accomplir, sur leur temps de service, des « besognes » qui les discréditent auprès d'une large partie la population.

Il s'y recrute des colleurs d'affiches pour les campagnes électorales comme des « gros bras » pour les réunions publiques mouvementées. Il s'y recrute aussi des auxiliaires pour les festivités de la commune, voire des majordomes à l'occasion de réceptions données par le maire ou ses adjoints. La police municipale et la mairie ne font qu'un, dans la vie de tous les jours comme lors des grandes cérémonies (fête nationale, obsèques, etc.).

Sur fond de rivalités politiques ou de querelles de clocher, en maints lieux la « soldatesque » du maire est taxée d'impartialité, contestée, stigmatisée. Trop de ces élus ont, il est vrai, une fâcheuse tendance à gêner ou à entraver l'action des policiers par des interventions (dans le sens de l'indulgence ou d'un surcroît de sévérité), des ingérences qui répondent avant tout à des préoccupations politiques, à un clientélisme notoire.

Ces « arrangements » se conduisent habituellement dans l'ombre, avec la bénédiction d'un commissaire qui n'a d'autre ressource que de plier l'échine ou de plier bagage. Plus rarement, ils sont érigés en système, comme chez ce maire qui se fait soumettre toutes les contraventions pour examen de la suite à donner¹⁴. On est loin en tout cela du respect de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789 garantissant une force publique instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de quelques-uns.

(12) Archives départementales des Alpes-Maritimes (4 M 457) et A.D. du Puy-de-Dôme (M 3045) pour les deux exemples cités.

(13) Archives nationales F1bl 633 et 908*, F4 3291 et F7 14 605.

(14) Situation dénoncée par la *Tribune du Commissaire* de juillet 1936 qui parle d'un « abus scandaleux ».

Chaque commune est jalouse de ses prérogatives, surtout quand il s'agit d'affaires de police. Les maires entendent rester maîtres chez eux. Ils répugnent à communiquer des informations à leurs voisins et n'apprécient pas que d'autres viennent enquêter sur leur territoire. Un état d'esprit globalement calamiteux et sévèrement jugé dès 1898 par le juriste Albert Strauss qui lance : « *Ce qu'est notre police : un corps sans cohésion, sans hiérarchie, sans chef véritable, qui n'est au fond qu'un agrégat de petits groupes autonomes agissant en cercles restreints, sans solidarité, avec presque la haine du voisin*¹⁵ ».

Un commissaire « parachuté » dans la circonscription sur décision de l'administration parisienne apparaît forcément suspect. En particulier lorsque la municipalité est d'une couleur politique différente de celle du gouvernement en place et que le préfet lui est franchement hostile. Le climat est alors des plus malsains, comme le suggère cet extrait d'un pamphlet rédigé par le conseiller municipal (et journaliste) Yves Guyot : « *Il y a dans certaines communes un homme que personne n'appelle par son nom et que tous désignent par son titre. C'est un des champignons vénéneux poussés sur notre fumier politique [...]. C'est le commissaire de police. L'Administration lui donne une écharpe, 1 200 francs d'appointments, pleins pouvoirs et le lâche comme un dogue sur certains villages en lui disant : "Mords là !"* »

Tempêtes sous le clocher

Le maire attend de « son » commissaire qu'il se conforme aux volontés de la commune et de ses représentants. Dans le cas contraire, la défiance tourne au conflit. Le torchon brûle entre les deux hommes. On se dédaigne ou on se raille en public, on échange des courriers acides, on se vilipende dans la presse locale par journalistes interposés. Et, quand les choses sont au plus mal, chaque adversaire en vient à utiliser contre l'autre les « armes » que lui fournit une loi de 1884 particulièrement inventive dans l'enchevêtrement des pouvoirs et des responsabilités.

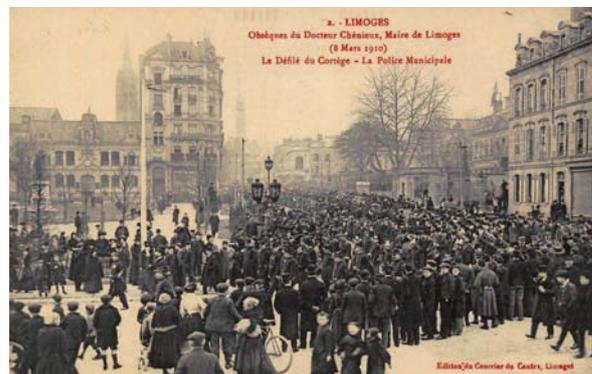
Ici, la municipalité supprime les primes et gratifications personnelles¹⁶ habituellement consenties au commissaire sur le budget de la commune. Là, elle confie à l'un de ses conseillers la véritable direction de la police, dépouillant ainsi le commissaire de toute réelle autorité sur les agents. Des agents qui savent que le commissaire est seulement

là de passage « parfois à la vitesse d'un météore » et qui préfèrent miser sur un maire dont la réélection favorisera leur carrière.

Ici, le commissaire dénonce à la préfecture certaines décisions prises par la municipalité en matière de police. Là, il rapporte à l'autorité judiciaire ou administrative certains actes du maire qu'il considère contraires aux textes en vigueur. Dès lors, des procédures s'enclenchent. Le préfet use au besoin de son « droit de veto », de la possibilité que lui donne la loi de 1884 d'annuler ou de suspendre l'exécution d'un arrêté du maire. Il peut aussi avoir recours à son « droit d'initiative », se substituer au maire dans les quelques cas énoncés par le législateur (inhumation d'urgence, permissions de voirie à titre précaire...). De quoi « *pénétrer dans les derniers retranchements de l'autorité municipale* » et d'en « *limiter singulièrement* » les pouvoirs. Au pire, le préfet s'en prendra au maire lui-même, jusqu'à le suspendre de ses fonctions par un arrêté « *dûment motivé* » (dixit le Conseil d'État dans son célèbre arrêt Camino du 14 janvier 1916) ou à obtenir, sur la base d'une faute caractérisée, sa révocation par décret.

De ces affrontements parfois brutaux entre le maire et « son » commissaire, la Jurisprudence garde en mémoire un épisode plutôt exceptionnel survenu dans le Tarn, à Carmaux, un 14 juillet 1896. Ce jour-là, l'ancien mineur Jean-Baptiste Calvignac, maire de cette « *citadelle socialiste* » si chère à Jaurès, veut démolir une estrade irrégulièrement bâtie en plein centre-ville par les opposants du « Cercle républicain ». À Carmaux, la fête nationale « bourgeoise » n'est pas de mise. Entouré d'agents requis par ses soins, le maire entreprend d'aller démonter lui-même l'estrade

La police municipale de Limoges défile en mars 1910 lors des obsèques du maire. (Carte postale, collection particulière)



(15) Strauss (A.), 1898, *Des autorités investies d'attributions de police*, thèse de droit, Paris, p. 133.

(16) Ces primes peuvent être élevées et représenter plus du quart du salaire du commissaire, comme à Rennes, par exemple, où elles sont d'un montant de 1 200 F (cité par Jean-François Tanguy in « *Autorité de l'État et libertés locales : le commissaire central de Rennes face au maire et au préfet (1870-1914)* », *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, actes de colloque, Paris, Créaphis, 1987).

« provocatrice », mais se voit bientôt repoussé par un groupe de militants républicains. Il en appelle alors au commissaire municipal qui tarde à intervenir. La suite, un télégramme du procureur général de Toulouse au garde des Sceaux¹⁷ nous la résume de la sorte : « 15 juillet 1896 – 8H 55 - Suis informé que commissaire police a arrêté hier Calvignac maire Carmaux dans circonstances suivantes : La municipalité ne voulant pas célébrer fête nationale, le cercle républicain a demandé autorisation pour tirer feu d'artifice sur voie publique. Sur refus du maire, le cercle a fait construire à l'une de ses fenêtres une terrasse ayant environ 2 mètres de saillie et ne reposant pas sur la voie publique afin de tirer feu d'artifice. Calvignac a requis police et gendarmerie de prêter main-forte pour démolition de cette terrasse. Des charpentiers ont été requis par Maire en même temps que deux gardes champêtres. Ces derniers ont pénétré dans le Cercle une grande agitation s'étant produite dans la rue, commissaire de police requis gendarmerie pour maintenir ordre. C'est alors que Calvignac aurait dit à Commissaire : vous êtes un provocateur sous tout autre gouvernement vous n'agiriez pas ainsi et que commissaire l'a fait arrêter pour outrages. Procureur République s'est transporté ce matin avec juge d'instruction Il y a une certaine agitation à Carmaux. » Voilà donc le maire purement et simplement arrêté et emprisonné par son propre commissaire de police, nommé Bernard Sauvage (ça ne s'invente pas) au prétexte que l'élu l'a outragé en public. Peu importe qu'il soit son supérieur. Et les tribunaux donneront raison au commissaire, en première instance comme en appel, quelle que soit l'évidente sympathie du policier pour les adversaires du maire Calvignac, lequel ira purger une peine de 45 jours en prison.

Il arrive aussi (plus rarement) que le commissaire choisisse le camp du maire contre le préfet. En pareil cas, la foudre ne tarde pas à tomber sur le rebelle. Une opportune inspection de son service par l'administration centrale ou une enquête diligentée à propos par la police spéciale des chemins de fer (créée en 1855, considérée comme une « police politique », elle est longtemps la seule police d'envergure nationale) apporteront au préfet de quoi motiver une demande de mutation d'office, voire une révocation du commissaire¹⁸.

Hâtons-nous de dire qu'on atteint rarement de pareilles extrémités. Toujours est-il qu'au début du XX^e siècle, de multiples et réitérées critiques fondent sur le dispositif français de police municipale.

Jusque-là, la Chambre des députés ferme les yeux, veut croire que ces reproches sont le prix à payer pour conserver le délicat équilibre instauré sur les questions de police entre pouvoir central et libertés locales. Mais l'essor à la Belle Époque d'une criminalité nouvelle, violente et... trop souvent impunie change bientôt la donne.

Une lente et insuffisante évolution

La première décennie du siècle passé est marquée par une alarmante hausse de la statistique criminelle¹⁹. Les « Apaches » dans la capitale, mais plus encore les bandes organisées sévissant en province (à l'exemple des « chauffeurs du Nord », des « bandits d'Abbeville » ou des « tueurs de Langon ») affolent le thermomètre. Ces malfaiteurs tuent, pillent, sèment la barbarie et la peur dans beaucoup de régions du pays sans être inquiétés par des polices locales isolées, dispersées et totalement dépassées.

Face à une telle situation qu'exploite – non sans arrière-pensées politiques – la presse populaire à gros tirage de ce temps-là (du *Matin* de Bunau-Varilla au *Petit Journal* du sénateur et administrateur de forges Charles Prévot), le président du Conseil et ministre de l'Intérieur Georges Clemenceau annonce lors d'un débat²⁰ au Palais-Bourbon, fin février 1907, la création prochaine de brigades régionales de police mobile chargées de « seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la capture des criminels ».

Quelques mois plus tard, le 31 décembre 1907, c'est chose faite. Un décret met en place douze brigades mobiles (les fameuses « brigades du Tigre » comme elles seront surnommées après 1920), ayant chacune en moyenne près d'une quinzaine d'enquêteurs à la compétence judiciaire étendue sur plusieurs départements.

Préparée, défendue, mise en œuvre par l'ancien commissaire Célestin Hennion (que Clemenceau a nommé contre toute attente directeur de la Sûreté générale en janvier 1907), cette innovation est d'importance. Désormais, les affaires criminelles les plus graves, les plus complexes échappent

(17) Archives nationales BB 182040.

(18) Agissant en mission commandée pour le compte du préfet, le commissaire spécial d'Albi rend compte en 1905 de l'enquête qu'il a menée « sans ostentation » sur son collègue chargé de la police municipale de Gaillac (AD Tarn IV M3 144). Il préconise « le changement de poste de l'intéressé » après avoir déterminé que celui-ci est « mal vu par les républicains locaux », se fâche en public avec des notables, et « lorsqu'il entre dans un établissement public est l'objet de quolibets ».

(19) Lors d'un débat à la Société générale des prisons, il est acté en 1907 que le nombre de crimes de sang est passé de 715 en 1901 à 1 075 en 1905.

(20) *Journal Officiel*, Débats, Chambre des députés, séance du 28 février 1907, p.507-516.

« Exploits d'Apaches marseillais ». *Le petit Journal*, supplément illustré du 18 février 1906



à l'impéritie des polices municipales. Les investigations reviennent à ces « mobilards » qui s'initient aux nouvelles méthodes de police technique et vont disposer de premières automobiles²¹ dès l'automne 1911.

Créé en mars 1907, un Contrôle général des services de recherches judiciaires chapeaute ces unités, centralise les informations qu'elles recueillent et les diffuse au plan national. Les polices municipales reçoivent dorénavant chaque semaine le « bulletin de police criminelle » (ancêtre du FPR, le fichier des personnes recherchées d'aujourd'hui, et sa myriade de terminaux informatiques) dans lequel ce Contrôle signale et décrit les malfaiteurs à placer sous les verrous. De même, les polices locales sont maintenant destinataires de notes techniques sur tous les modes opératoires d'un genre nouveau détectés par les « mobilards », notamment en matière d'escroqueries ou de vols par ruse.

Publié en février 1909 par le très sérieux journal *Le Temps*, le premier bilan de l'action des brigades régionales de police mobile fait état de 2 695 arrestations dont celles

de 65 meurtriers, 7 violeurs, 10 faux-monnayeurs, 283 escrocs et 193 cambrioleurs et voleurs à main armée. Assurément, ces services sont venus combler un vide et coordonner un secteur trop longtemps négligé.

Quand tombe cette statistique, le directeur Hennion (encore lui) travaille d'arrache-pied à un autre projet, plus vaste encore. Il veut en finir avec la carence des polices municipales (Verdun, quand tu nous tiens...), plaide pour que soit instituée une police d'État dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants.

Il y croit d'autant plus que l'année précédente, sur sa proposition, le président du Conseil Georges Clemenceau a obtenu l'étatisation – sur le modèle lyonnais – de la police de Marseille par une loi du 8 mars 1908. Certes, les exactions répétées des « Apaches » de la cité phocéenne, conjuguées aux vaines (et déconcertantes) mesures d'ordre public prises par la mairie, ont facilité la tâche des tenants de l'étatisation. Hennion le sait et veut convaincre qu'il faut vite aller plus loin. Il le confie en mai 1910 à un reporter de *L'Action* : « [...] certains maires de grandes villes entendent tout diriger eux-mêmes et refusent à nos fonctionnaires toute autorité sur les agents. À quels abus cela donne lieu parfois, je n'ai pas besoin de vous le dire : les scandales de Marseille, il y a quelques années, sont encore présents à votre mémoire. Et Marseille n'est malheureusement pas la seule ville où des faits regrettables se soient produits. Aussi, je crois que dans un avenir peu éloigné nous serons obligés de faire partout ce que nous avons fait à Marseille : organiser une police d'État à la place de la police municipale. La sécurité publique ne pourra qu'y gagner²² ».

La dynamique d'Hennion se heurte toutefois à deux adversaires de taille. Le premier est d'ordre budgétaire. C'est la réticence affichée des parlementaires à tout accroissement notable des dépenses du pays, en particulier pour favoriser un essor policier. Or, une étatisation globale des polices coûterait une fortune au contribuable. Le second écueil sur la route d'Hennion est la forte hostilité que manifestent beaucoup de députés (pas seulement dans l'opposition) à l'égard d'une étatisation de la police municipale ressentie comme un « viol des libertés communales » et une renaissance de la police dans le style Fouché.

Le quotidien *La Lanterne* s'en fait le porte-parole quand il clame : « Dès que les chefs de la police eurent fait connaître leur prétention de subordonner à la Sûreté générale tous les organismes administratifs et tous les fonctionnaires qui assurent l'ordre dans les 36 000 communes de France, nous avons jeté le cri d'alarme.

(21) Diaz (C.), 2010, *La nouvelle épopée des brigades du Tigre*, Paris, Jacob-Duvernet.

(22) Dans *L'Action* du 28 mai 1910, sous le titre « Interview du Directeur de la Sûreté ».

[...] *On veut détruire jusqu'à leurs derniers vestiges les libertés municipales, faire du département une simple circonscription de police. On veut organiser un ministère de la police qui, ayant en mains toutes les forces de surveillance et de coercition existant en France, fera planer sur tout le pays la plus odieuse des tyrannies. Mais cela ne sera pas !*²³ ».

Et cela n'est effectivement pas. En mars 1913, Hennion quitte la direction de la Sûreté générale pour devenir préfet de police à Paris où d'autres préoccupations l'attendent. Son projet d'étatisation des polices municipales est rangé dans les cartons. Provisoirement.

Dans l'immédiate après-guerre, le président du Conseil Clemenceau (devenu le « père La Victoire »), comme s'il voulait en cela rendre un dernier hommage à son ami Hennion (décédé en 1915), décroche l'étatisation des polices de Toulon et de La Seyne, décidée par une loi du 14 novembre 1918. Deux ans plus tard, le 12 avril 1920, le ministère Millerand remet sur le devant de la scène un projet d'étatisation des polices municipales. Bien que limitant son ambition aux seules villes de plus de 40 000 habitants, ce programme reste sans lendemain. Pas tout à fait puisque, dans le prolongement des débats (loi du 26 juin 1920), Nice entre à son tour dans le cercle encore restreint des villes dotées d'une police d'État.

La page se tourne

Tout au long des années 1920 et 1930, les reproches demeurent vifs à l'égard du dispositif policier voulu par la loi de 1884. De plus en plus de voix, chez les parlementaires comme dans les mondes administratif et judiciaire, en fustigent l'architecture, en déplorent les mécanismes et en dénoncent les dysfonctionnements (il sera fait grâce au lecteur des multiples et fâcheux exemples les illustrant).

La plupart d'entre elles réclament un changement d'envergure, une étatisation d'ensemble des polices de l'Hexagone. Sans attendre. Louis Marin, le président de la Commission de la réforme administrative, l'exprime nettement dans son rapport sur la police de 1923 : « *Urgente en elle-même et primordiale par rapport aux autres, la réforme des services chargés de maintenir l'ordre et la sécurité doit être efficacement réalisée. [...] Elle comporte une refonte générale de la Police. S'il est un service qui doit être un service d'État, c'est sans conteste le service de la Police. Aujourd'hui, les souvenirs de l'Empire ne sont plus de mise.* ».

On espère une profonde réforme. Elle ne sera pas au rendez-vous dans l'immédiat. L'entre-deux-guerres fourmille néanmoins de projets de loi tendant à accroître, au coup par coup, le nombre des grandes villes passant sous le régime de la police d'État. Certains de ces projets échouent (comme les tentatives visant Saint-Étienne et son agglomération en 1921 ou encore Montpellier, Sète et Béziers en 1930). D'autres, en revanche, sont conduits à terme. C'est le cas pour les villes de l'Alsace et de la Moselle « reconquises », Strasbourg, Mulhouse et Metz (en mars 1925), mais aussi pour Alger et sa banlieue, puis Oran, Constantine et Bône (lois du 14 mai 1930 et du 9 septembre 1936). De la même façon, les 161 communes de Seine-et-Oise et les 19 communes de Seine-et-Marne voient leur police étatisée par un décret-loi du 30 octobre 1935.

Fussent-elles parcellaires et sporadiques, ces avancées n'en traduisent pas moins une irrésistible marche vers la naissance d'une police d'État, d'une « police nationale ». Déjà en 1911, l'ancien ministre de l'Intérieur Louis Barthou soulignait à ce propos : « *Le maintien de l'ordre public est la principale fonction du Gouvernement. Puisque les délégations qu'il a consenties de son pouvoir donnent des résultats aussi déplorable, seule la police intégrale apportera au pays, aux villes et aux campagnes la tranquillité que les personnes et les biens ont le droit d'exiger*²⁴ ».

Même préconisation un quart de siècle plus tard, sous la plume de Marcel Sicot, alors secrétaire général adjoint du syndicat des commissaires de police. Il écrit : « *La police n'est qu'une fiction : Nous avons des polices plus ou moins bien organisées ; mais nous ne possédons pas encore cette Police Nationale que nous réclamons depuis si longtemps et que toute l'opinion française réclamerait et imposerait si elle connaissait vraiment la situation*²⁵ ».

Entre-temps, un décret du 23 juillet 1933 est venu engendrer un embryon de police nationale. Désireux de « renforcer l'armature juridique des polices étatisées », le gouvernement Daladier crée un « service unique des polices d'État » rassemblant les fonctionnaires de police des villes concernées (de Lyon à Nice, de Toulon à Strasbourg). Ce service unique relève du ministère de l'Intérieur qui assure directement le recrutement, l'avancement et l'admission à la retraite des agents ainsi « unifiés ». Un petit pas en avant. Puis le *statu quo* encore et toujours. En 1935, le rapporteur de la commission de la Réforme de l'État, présidée par Paul Marchandeu, conclut que la direction de la Sûreté nationale (nouvelle appellation de la Sûreté

(23) Le journal *La Lanterne* du 18 février 1908, article intitulé « Les libertés municipales ».

(24) « Le ministère de l'Intérieur », *La Revue Hebdomadaire*, 29 avril 1911.

(25) Dans *La Tribune du Commissaire* de juillet-août 1938.

générale depuis 1934) « dans sa forme actuelle, n'est plus adaptée aux nécessités modernes et il convient de lui infuser un sang nouveau par de profondes modifications touchant à son organisation générale, à son installation matérielle et au recrutement du personnel ». Il prêche dans le désert.

La même année, les députés rejettent une fois de plus un projet de loi tendant à une étatisation généralisée de la police des grandes agglomérations (celles de plus de 80 000 habitants en l'occurrence). Écartelés entre affirmation des libertés et des pouvoirs locaux issus des urnes et nécessité d'une cohésion et d'une efficacité policière qui viendrait d'un pouvoir central « dangereusement monolithique », les députés continuent de piétiner.

On en est là quand le maelström de la défaite de 1940 balaie la République et son parlementarisme. Depuis les hôtels et autres édifices vichyssois où son QG gouvernemental a trouvé refuge, le nouvel « État Français » lance sa « Révolution nationale » sous l'œil attentif de l'Occupant. Dès 1941, plusieurs « actes dits lois » (pour reprendre la formule retenue à la Libération) redessinent à grands traits le dispositif de police du pays. Le pouvoir central pétainiste et ses représentants assurent solidement leur mainmise sur l'appareil policier. En ce sens, l'acte dit loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France pose le principe d'une étatisation des polices de toutes les villes de 10 000 habitants et plus. Dans les communes où ce seuil de population n'est pas atteint, un arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances peut également décider pareille mesure. Chaque fois, le préfet régional se substitue en conséquence aux maires pour l'exercice des pouvoirs de police.

Dans la foulée, la création d'une direction générale de la Police nationale (organisée par le décret du 1^{er} juin 1941) et la mise en place d'une police de Sécurité publique ayant « spécialement pour mission d'assurer la sécurité dans les agglomérations et sur les voies publiques, et d'une manière générale, de veiller au maintien de l'ordre » (décret du 7 juillet 1941) complètent cette « révision profonde de l'ordonnement policier » très vite flétrie par les stigmates de la collaboration.

La direction générale de la Police nationale, comme les intendants de police, la « monstrueuse » direction de la Sûreté et autres avatars du régime de Vichy disparaissent à la Libération. Mais d'autres réformes de l'époque jugées « utiles²⁶ » vont subsister. Il en est ainsi de cette « école nationale de police » créée en avril 1941 dans la région lyonnaise pour former les commissaires de police. Tel est le cas encore de ce « service de police technique » institué en novembre 1943 pour rechercher et utiliser « les méthodes scientifiques propres à l'identification des délinquants ». Tel est le cas, enfin, de l'étatisation des polices des villes de 10 000 habitants. Après l'échec d'une tentative parlementaire de « remunicipalisation » de certaines polices, la Constitution de la IV^e République (approuvée par le référendum du 13 octobre 1946) met un terme aux débats. Son article 105 donne à la Police d'État une assise d'ensemble définitive. Une assise, mais pas une organisation. Pour cela, deux autres décennies seront encore nécessaires.

En attendant, la fin des polices municipales version Waldeck-Rousseau n'est que le commencement d'autres controverses, de nouveaux problèmes à régler. Déjà une circulaire ministérielle du 1^{er} octobre 1947 constate que des maires ont reconstitué des polices municipales au prétexte de l'insuffisance des effectifs et moyens de la police d'État, que des commissaires négligent leurs rapports avec les maires et la prise en compte des contingences locales. La page est certes tournée, mais un autre chapitre (qui continue de s'écrire aujourd'hui) n'a de cesse de rappeler toutes les vicissitudes à vaincre, tous les obstacles à franchir pour façonner au mieux cet essentiel partenariat de sécurité entre le maire et le commissaire ■

(26) Henry Buisson, *op. cit.*, 1951, p. 332.

Un espace pour les jeunes chercheurs

Nous présentons ici une rubrique qui a vocation à être nourrie régulièrement dans les prochains numéros de la revue, la rubrique « Jeunes chercheurs ». Les *Cahiers de la sécurité et de la justice* offrent une possibilité de publication des travaux de jeunes chercheurs dans le cadre de leur cursus universitaire en cours. Titulaires de diplômes dans des disciplines qui nourrissent aujourd'hui le savoir scientifique sur les thématiques relevant du champ « sécurité et justice », ils sont en capacité d'apporter sur celles-ci un regard caractérisé par le sérieux de leur travail et par la passion qu'ils y mettent. A travers les différentes périodes de son existence depuis sa création en 1990, la revue a toujours tenu dans ses publications la feuille de route de l'Institut qui était et reste de croiser les connaissances scientifiques avec les savoirs que les acteurs ont pu construire à partir de leur propre réflexion sur leur expérience de terrain. Parmi ces acteurs, les jeunes chercheurs ont plus que leur place dans la mesure où ils auront à produire et à faire vivre les savoirs de demain. Le croisement des regards et des apports entre scientifiques et professionnels se double, avec la création de cette rubrique, d'un dialogue intergénérationnel qui ne peut que conforter l'objectif premier de l'Institut, à savoir bâtir et consolider un bloc de connaissances sur la sécurité et la justice à même de constituer le socle d'une authentique culture professionnelle. Nous ouvrons cette nouvelle dimension de la revue par un article écrit par la lauréate du premier « Prix de la recherche », créé par l'INHESJ en 2017.



Remise du prix de la recherche de l'INHESJ.

Madame Camille Lancelvée, lauréate.

Madame Hélène Cazaux-Charles, directrice de l'INHESJ.

Monsieur Nikolas Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne.

Madame Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Le prix de la recherche de l'INHESJ

Le Prix de la recherche décerné par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) a pour objet de distinguer l'excellence d'une thèse en sciences humaines et sociales. À travers cette initiative, l'Institut entend stimuler la recherche et réunir de jeunes spécialistes dans les domaines de la sécurité et de la justice. Ce prix vise à distinguer une thèse en sciences humaines et sociales ou en droit portant sur les thématiques de sécurité et de justice. Il s'inscrit pleinement dans la dynamique de décloisonnement entre le monde opérationnel – notamment des forces de l'ordre et des juridictions – et le monde de l'université et de la recherche. Il récompense la qualité d'un travail de recherche francophone consacré à un sujet d'actualité. Il est ouvert à des travaux portant sur des sujets divers qui relèvent d'une analyse des risques et menaces pesant sur le monde contemporain et qui apportent des éléments de compréhension. Ces travaux doivent s'inscrire dans une approche croisée entre théorie et recherche empirique

et dans une analyse des rapports entre les acteurs opérationnels et ceux de la recherche. Ils ont enfin vocation à alimenter et enrichir la réflexion des pouvoirs publics.

Pour l'année 2017, la thèse récompensée a été choisie par un jury composé d'universitaires et de praticiens et présidé par Christian Vigouroux, Président de section au Conseil d'Etat. Le prix a été remis le 15 décembre 2017 en présence de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et de Son Excellence Nikolas Meyer-Landrut, Ambassadeur d'Allemagne en France.

La lauréate était Camille Lancelevée, avec sa thèse soutenue le 25 octobre 2016 à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et intitulée « Quand la prison prend soin, Enquête sur les pratiques professionnelles de santé mentale en milieu carcéral en France et en Allemagne ». Le suivi médical en milieu carcéral reste un sujet peu étudié par les sciences sociales. Dans une approche comparative, fruit d'un long travail de terrain en France et en Allemagne, Camille Lancelevée s'est interrogée sur la façon dont les professionnels de santé mentale contribuent à transformer le traitement pénitentiaire. Elle a analysé également la façon dont la prison modifie les pratiques de soin. Parmi les trente autres thèses présentées, toutes d'un excellent niveau, celle de Camille Lancelevée s'est distinguée par sa thématique exigeante et sa très haute tenue.

L'INHESJ entend contribuer à la production de connaissances sur les enjeux de sécurité et de justice en expérimentant de nouveaux modes de collaboration entre chercheurs et professionnels de la sécurité et de la justice qui viendront nourrir le contenu des formations dispensées. Par le Prix de la recherche, l'Institut poursuit son engagement au bénéfice du monde de la recherche et une nouvelle thèse sera distinguée en décembre 2018 ■



Les mesures de réhabilitation et de sûreté en Allemagne

Camille LANCELEVÉE

Introduction

La présence de personnes présentant des troubles psychiques en prison constitue, en France, un problème social majeur. En témoignent les nombreux rapports sur le sujet. Les raisons¹ de ce phénomène sont multiples : elles sont tout d'abord à trouver du côté des évolutions de l'hôpital psychiatrique et de la diminution importante des

capacités d'accueil des services hospitaliers depuis les années 1970 qui a favorisé la précarisation des patients les moins bien insérés socialement, susceptibles de tomber dans un cercle vicieux fait de petite délinquance, de prises en charge ponctuelles en milieu libre et de passages en prison, à la suite de procédures de jugement accélérées telles que les comparutions immédiates. Par ailleurs, le pourcentage de personnes déclarées irresponsables pénalement ne cesse de diminuer depuis le début des années 1980 [Sénat, 2010] en raison des transformations combinées de

(1) Elles constituent des hypothèses plus que des faits empiriquement démontrés. En revanche, une enquête épidémiologique réalisée en 2004 et représentative de la population carcérale estime à environ 30 % la proportion de personnes présentant des troubles psychiques jugés « graves » par les cliniciens-enquêteurs sur la base d'une échelle clinique de gravité.

l'expertise psychiatrique et de la pratique pénale. Un nombre important d'experts psychiatres tend en effet à plaider en faveur d'une « responsabilisation pénale » des personnes présentant des troubles mentaux [Protais, 2016], tandis que la révision du Code pénal en 1992 permet de condamner à des peines de prison les personnes dont le discernement aurait été non « aboli » mais « altéré » par un trouble mental au moment des faits. Si aucune étude empirique ne le confirme encore, les observateurs de la justice témoignent en outre d'une sévérité pénale accrue des juridictions (et notamment des jurys populaires) à l'égard des personnes dont le discernement aurait été altéré. Paradoxalement, l'amélioration progressive des conditions d'accès aux soins psychiatriques en milieu carcéral semble avoir eu pour effet de légitimer l'incarcération de personnes présentant des troubles psychiques, au principe qu'ils trouveraient en prison des soins de qualité. Pourtant, la prison est également suspectée de contribuer à l'augmentation des troubles mentaux du fait de mauvaises conditions de détention (hygiène, insalubrité, surpopulation, éloignement familial) et de la difficulté à donner corps à l'objectif de réinsertion (manque d'activités, difficultés pour trouver un logement et un emploi à la sortie). En somme, les observateurs du système carcéral français constatent un désajustement important entre l'institution carcérale et le public qu'elle accueille.

propose d'éclairer les conditions de la prise en charge des auteurs d'infractions présentant des troubles mentaux outre-Rhin. Il montrera que l'Allemagne dispose d'un système institutionnel très différent de celui de la France, hérité du courant théorique de la défense sociale. Si ce système dit de « double voie » produit une certaine confiance dans le programme institutionnel des institutions pénales et psycho-légales, ce dispositif est toutefois confronté depuis quelques années à une crise de légitimité éclairante pour comprendre la situation française.

Une seconde voie pour les auteurs d'infractions présentant des troubles mentaux

À côté de la voie pénale, on trouve en Allemagne une seconde voie, psycho-légale (*Maßregelvollzug*), destinée aux infracteurs présentant des troubles mentaux. Ce principe de double voie du droit pénal allemand (*Zweispurigkeit*) est issu des débats théoriques de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. Si l'histoire de l'internement psycho-légal est marquée par l'usage qu'en fera le Troisième Reich au cours des années 1930 et 1940, le dispositif s'installe cependant durablement dans le paysage institutionnel allemand.

L'histoire trouble d'un héritage de la « défense sociale »

Prévu par la loi du 24 novembre 1933 « contre les criminels d'habitude dangereux et sur les mesures de sûreté et de réhabilitation », l'internement psycho-légal est une production législative nazie. Pourtant, comme

On pourrait s'attendre à ce que cette question trouve un écho dans toutes les sociétés occidentales, marquées par une même tendance à responsabiliser – pénalement notamment – les personnes souffrant de troubles psychiques. Pourtant, les contours du problème sont complètement différents d'une société à l'autre. Cet article, qui s'appuie sur le volet allemand d'une enquête sociologique sur la santé mentale en prison en France et en Allemagne²,

(2) Dans le cadre d'une thèse de doctorat conduite à l'École des hautes études en sciences sociales sous la direction de Marc Bessin [Iris, CNRS] et Michel Bozon [Iris, INED].

Camille LANCELEVÉE



Docteure en sociologie de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris) et chargée d'études à la direction de l'Administration pénitentiaire, ministère de la Justice. Elle a soutenu en octobre 2016 une thèse intitulée « Quand la prison prend soin. Pratiques professionnelles de santé mentale en milieu carcéral en France et en Allemagne » pour laquelle elle a obtenu le prix de la recherche de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) en 2017.

l'ont montré de nombreux historiens allemands, la mesure est l'héritière des théories de la défense sociale de la fin du XIX^e siècle (voir encadré 1). Loin d'être le produit d'une époque exceptionnelle, les mesures de sécurité s'inscrivent donc dans la longue histoire du traitement de la déviance [Liang, 1999 ; Müller, 2004, p.180-228 ; Dessecker, 2004, p.70-88 ; Baumann, 2006]. Elles sont une réponse institutionnelle à la question remise plusieurs fois sur l'établi au XIX^e siècle, dans tous les pays européens : celle de savoir ce qui fonde le droit de punir. Le débat se structure en Allemagne autour de deux grands courants. Fidèles aux principes d'une stricte proportionnalité des peines édictés au début du siècle par des penseurs comme Cesare Beccaria en Italie ou Paul von Feuerbach en Allemagne, certains juristes insistent sur la nécessité d'éviter tout arbitraire et de fixer une échelle des peines unique pour tous les délinquants. L'école de Franz von Liszt, cofondateur avec le belge Adolphe Prins, de l'Union internationale de droit pénal en 1889, propose au contraire d'assouplir cette échelle des peines et de prévoir des réponses pénales mieux adaptées à la personnalité des personnes délinquantes. Dans son programme de Marburg en 1882, Franz von Liszt distingue ainsi trois types de traitement qui correspondent selon lui à trois catégories de criminels : la « réhabilitation » (*Besserung*) des criminels qui ont à la fois besoin et ont la capacité d'être réhabilités ; la « dissuasion » (*Abschreckung*) de ceux qui n'ont pas besoin d'être réadaptés ; la « neutralisation » (*Unschädigmachung*) de ceux qui ne sont pas réadaptables. Par cette typologie, von Liszt entend se distinguer des importateurs de l'école positiviste italienne, qui, selon lui, ont une lecture trop naturaliste et déterministe des

Paradoxalement, l'amélioration progressive des conditions d'accès aux soins psychiatriques en milieu carcéral semble avoir eu pour effet de légitimer l'incarcération de personnes présentant des troubles psychiques, au principe qu'ils trouveraient en prison des soins de qualité. Pourtant, la prison est également suspectée de contribuer à l'augmentation des troubles mentaux du fait de mauvaises conditions de détention [...] de la difficulté à donner corps à l'objectif de réinsertion [...]. En somme, les observateurs du système carcéral français constatent un désajustement important entre l'institution carcérale et le public qu'elle accueille.

comportements, et vont jusqu'à rejeter l'idée que l'homme pourrait être rééducatif.

Les projets de loi se succèdent donc en Allemagne à partir de 1900, d'abord dans un climat d'intenses échanges internationaux – à l'occasion des congrès d'anthropologie criminelle qui s'organisent à Rome en 1885, à Paris en 1889 ou à Bruxelles en 1892³ – puis, à la fin de la Première Guerre mondiale, dans un cadre plus national. Ces projets annoncent, sous des formes légèrement différentes, des mesures en direction des « criminels d'habitude », c'est-à-dire des petits délinquants multirécidivistes et des alcooliques. Il est ainsi prévu dans le projet de 1909 de créer une *Trinkeranstalt* (un établissement pour alcooliques), mais également de systématiser ce qui se pratique depuis la fin du XIX^e siècle par exemple dans la prison de Waldheim en Saxe (depuis 1876) ou dans la prison berlinoise de Moabit (depuis 1888) : des unités spéciales pour les délinquants présentant des troubles mentaux. Une unité de ce genre est d'ailleurs créée dans la prison de Straubing en Bavière au début des années 1920 ; Theodor Viernstein y mène ses recherches sur les « personnalités criminelles » avec l'ambition de déterminer les caractéristiques de « l'incorrigibilité » (*Unverbesserlichkeit*) [Müller, 2004, p. 228-271].

Créée dans les premiers mois du troisième Reich, la « seconde voie » porte la marque des tendances eugénistes⁴ du régime nazi [(Dessecker, 2004, p. 25-103) : elle prévoit ainsi, outre des mesures qui existent jusqu'à aujourd'hui (la rétention de sûreté, *Sicherungsverwahrung* ou l'internement psycho-légal, *Maßregelvollzug*), une mesure d'émasculatation (*Entmannung*) qui sera supprimée en

(3) Une trentaine de codes pénaux nationaux sont modifiés dans le sens de la défense sociale. La Suisse et la Norvège publient respectivement dès 1894 et 1902 un code pénal inspiré de la défense sociale, qui prévoit des mesures de sûreté pour les infracteurs pour lesquels la peine classique semble inefficace : les « déficients mentaux » et les « délinquants d'habitude ». La loi belge de 1930, connue sous le nom de « loi de défense sociale » crée pour ceux-ci des établissements de défense sociale, qui ressemblent au *Terbeschikkingstelling* néerlandais (littéralement « mise à disposition du gouvernement ») ou encore à l'établissement de Wien-Mittersteig en Autriche. L'Italie inaugure son premier *Ospedale Psichiatrico Giudiziario* en 1904 [Salize et al., 2007 ; Lancelevée 2014].

(4) Ces tendances eugénistes existent évidemment dans certains ouvrages de biologie criminelle antérieurs à la période nazie, qui synthétisent en fait dans cette loi de 1933 plusieurs théories concurrentes de l'époque [Simon, 2001].

1945. Ni le public concerné ni les durées d'internement ne sont clairement définis, ce qui laisse aux juges une grande marge d'interprétation. En 1939, 4 000 personnes se trouvent dans les hôpitaux psycho-légaux. Ces reclus sont, comme les patients de psychiatrie générale, touchés par les famines volontaires et les expériences de sur-médication entre 1941 et 1943 puis par une politique d'extermination méthodique, tandis que les personnes retenues en rétention de sûreté sont placées dès le début des années 1940 dans des camps de concentration.

Les débuts de l'internement psycho-légal sont marqués par les orientations totalitaires du régime nazi, ce qui explique que l'institution tombe presque en désuétude à la fin de la Seconde Guerre mondiale et surtout dans les années 1960 [Dessecker, 2009] : le nombre d'ordonnances d'hospitalisation stagne autour de 400 par an pendant vingt ans, avant de connaître une nouvelle hausse après 1987. Mais l'internement psycho-légal comme la rétention de sûreté se pérennisent dans le paysage institutionnel allemand, jusqu'à aujourd'hui.

Encadré 1 : Les théories de la défense sociale

La notion de défense sociale renvoie à plusieurs courants théoriques pluriels qui ont pour point commun de remettre en cause la tradition néoclassique issue de Beccaria qui repose selon les théoriciens de la défense sociale sur la « fiction juridique » du libre arbitre. Tous partagent l'idée que les avancées de la science criminelle permettront d'améliorer la lutte contre le crime à la fois par une meilleure prévention de celui-ci, mais également par un meilleur traitement des criminels. Les différences doctrinales reposent sur l'identification des déterminants du crime (plutôt psycho-sociaux pour certains, plutôt socio-éducatifs pour d'autres), mais également sur la part respective à accorder à la fonction de neutralisation et à la fonction de traitement des mesures de défense sociale. Avant la Seconde Guerre mondiale, la défense sociale se nourrit aussi bien des travaux d'aliénistes, d'anthropologues criminels et de juristes. Les classifications juridiques, qui parlent alors « d'anormaux » ou encore de « délinquants d'habitude », laissent entendre que certaines catégories d'individus

seraient incurables et devraient être définitivement placées hors d'état de nuire. Après la Seconde Guerre mondiale, les théories de la défense sociale prennent leur distance avec ces conceptions du crime, et insistent au contraire sur la nécessité de concentrer les moyens sur l'élaboration de programmes de réhabilitation ou de resocialisation des condamnés. Les mesures de défense sociale alors envisagées sont plus « actives » que « passives », « impliquant davantage des mesures "curatives et rééducatrices" que des mesures d'élimination et de neutralisation » [Van De Kerchove, 2010]. Elles s'appuient sur les théories développées en Italie par le Centre d'étude de défense sociale fondé par Gramatica, en France par Marc Ancel, mais également, au sein de la Société internationale de défense sociale créée en 1949 et soutenue par les Nations Unies. Si le nom de défense sociale met au premier plan l'idée d'une protection de la société, en revanche, la doctrine qu'elle désigne est marquée par une ambivalence fondamentale entre protection de la société et réhabilitation du délinquant, qui traverse tous les programmes dits « de défense sociale ».

Un dispositif ancré dans le paysage institutionnel allemand

Aujourd'hui, la « seconde voie » est matérialisée dans le Code pénal allemand par les « mesures de réhabilitation et de sûreté » (*Maßregeln der Besserung und Sicherung*), qui comptent des mesures non privatives de liberté (retrait du permis de conduire, interdiction d'exercer une profession, etc.) et des mesures privatives de liberté : le placement dans un hôpital psychiatrique, le placement dans un centre de désintoxication et la rétention de sûreté.

L'internement psycho-légal⁵ (*Maßregelvollzug*) est encadré par les paragraphes 63 et 64 du Code pénal allemand, même si les procédures sont différentes (voir tableau ci-dessous). Ainsi, le placement dans un hôpital psychiatrique est ordonné pour des personnes dont la responsabilité est altérée ou abolie, qui présentent un trouble psychique de longue durée en lien avec l'infraction commise ainsi qu'un risque important de récidive. Le placement dans un centre de désintoxication peut en revanche concerner

(5) Le substantif *Vollzug* signifie « exécution ». Le terme de *Maßregelvollzug* est construit en symétrie avec celui de *Strafvollzug* : le second est utilisé pour parler de l'exécution de la peine en milieu fermé (et les établissements pénitentiaires – on parle plus volontiers de *Strafvollzug* que de *Gefängnis* pour désigner la prison). De la même façon, on parle du *Maßregelvollzug* pour désigner la procédure d'internement psycho-légal, mais également pour désigner les établissements dans lesquels se déroule cet internement. Je propose donc en fonction du contexte de parler d'internement psycho-légal ou d'hôpital psycho-légal

Tableau 1 - Mesures de réhabilitation et de sûreté privatives de liberté

StGB	Nom de la mesure	Description synthétique	Chiffres officiels ⁶
§63	Placement dans un hôpital psychiatrique <i>Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt</i>	Internement d'une durée limitée à 6 ou 10 ans (sauf risque de commettre une atteinte physique ou mentale) dans des établissements de santé gérés par les ministères régionaux de la Santé. Cet internement intervient à la place ou en supplément d'une peine de prison.	6 540 personnes, dont 518 femmes au 31 mars 2014
§64	Placement dans un centre de désintoxication <i>Unterbringung in einer Entziehungsanstalt</i>	Internement d'une durée maximale de 2 ans (sauf dans certains cas, voir § 67d al. 1) dans des établissements de santé gérés par les ministères régionaux de la Santé. Cet internement intervient souvent en supplément d'une peine de prison.	3 822 personnes, dont 244 femmes au 31 mars 2014
§66	Rétention de sûreté <i>Sicherungsverwahrung</i>	Internement, à l'issue d'une peine de prison, dans un établissement <i>ad hoc</i> ou dans un quartier spécifique d'un établissement pénitentiaire, géré par les ministères régionaux de la Justice. La rétention de sûreté peut concerner des personnes condamnées à une peine d'au moins deux ans en récidive pour certaines infractions (contre la vie, l'intégrité corporelle ou sexuelle, la liberté personnelle d'autrui) et qui présentent une certaine « dangerosité » pour la société. Elle peut être ordonnée ou réservée au moment du procès (dans le second cas, la décision de placement éventuel est prise à la fin de la peine de prison) ou encore décidée <i>a posteriori</i> , à la fin de la peine. La durée d'internement est illimitée depuis 2004, sauf pour les personnes jugées avant 2004, pour lesquelles la durée est limitée à 10 ans.	547 personnes, dont 1 femme au 30 novembre 2017

des personnes dont la responsabilité pénale est jugée entière. Il est limité à deux ans – et aux situations dans lesquelles l'expert évalue que le traitement pourra être efficace. Il peut être complété par une peine de prison supplémentaire⁷.

L'internement psycho-légal est aujourd'hui bien ancré dans le paysage institutionnel : l'héritage nazi de l'internement psycho-légal semble désormais oublié et les acteurs de la justice allemande manifestent une grande confiance envers ce système pénal dual.

À la différence des acteurs du monde carcéral français – et à la surprise de l'ethnologue – les différents acteurs de la justice que je rencontre partent du principe que le tamis de la justice fonctionne correctement et que les auteurs d'infraction présentant des troubles psychiques

graves ne sont pas en prison. Mes interlocuteurs opèrent une distinction claire entre la « maladie » et le « trouble » psychique : s'il y a, dans une lecture psycho-criminologique très présente dans les prisons allemandes, des personnes condamnées à de longues peines et présentant des troubles de la personnalité et du comportement, il n'y a en revanche qu'un nombre très limité de personnes réellement « malades ». Par conséquent, le dispositif de soin psychiatrique est, en détention, peu étoffé⁸, tandis que les dispositifs d'évaluation psycho-criminologiques sont très développés [Lancelevée, 2016].

En somme, contrairement au tamis que constitue, en France, le principe pénal d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, le système pénal dual allemand est perçu comme efficace, même si les observations et entretiens conduits dans une prison allemande pendant 5 mois

(6) Derniers chiffres publiés par le *Statistisches Bundesamt*, disponibles en ligne (consulté le 20 août 2018) : <https://www.destatis.de>.

(7) Il n'existe pas de statistiques fédérales détaillées sur le prononcé des mesures et des peines, ce que déplorent plusieurs auteurs allemands (voir Konrad, 2001) qui voient dans cette absence le reflet du manque d'intérêt politique pour la question.

(8) Le décompte des moyens est difficile en raison de l'absence de données fédérales. Néanmoins, on compte au moins 5 unités psychiatriques dans les hôpitaux pénitentiaires (gérés par les ministères de la Justice) à Berlin, Fröndingen, Hohenasperg, Lingen et Wittlich. Dans les autres établissements, des contrats *ad hoc* ont été conclus avec les hôpitaux psycho-légaux les plus proches.

	§63 : Internement dans un hôpital psychiatrique	§64 : Internement dans un centre de désintoxication
Actes commis	Délit ou crime	Délit ou crime
Lien entre infraction et trouble	L'infraction doit être symptomatique d'un trouble mental de longue durée (qui doit être établi par expertise)	L'infraction doit être symptomatique d'une « tendance à l'excès » (qui doit être établie par expertise)
Responsabilité pénale	La responsabilité pénale doit être fortement amoindrie (§21 StGB - <i>verminderte Schuldfähigkeit</i>) ou abolie (§20 - <i>Aufhebung der Schuldfähigkeit</i>)	La responsabilité pénale peut être entière, amoindrie ou abolie.
Risque de récidive	Le risque doit être élevé et les délits/crimes attendus doivent être graves.	Le risque doit être élevé et les délits/crimes attendus doivent être graves.
Perspectives de succès pour le traitement	Pas prises officiellement en considération au moment du placement.	Les perspectives de succès doivent être suffisamment concrètes.
Durée de l'internement	6 ou 10 ans maximum (sauf risque de récidive)	2 ans maximum (sauf si une peine de prison complémentaire a été prononcée. La mesure peut alors être reconduite)
Contrôle judiciaire	Tous les ans, par le tribunal de l'application des peines (<i>Strafvollstreckungskammer</i>)	Tous les six mois par le tribunal de l'application des peines
Sortie	Décidée par le tribunal de l'application des peines sur la base d'une expertise psychiatrique extérieure à l'établissement qui établit l'absence de risque de récidive. La personne peut alors être placée sous suivi socio-judiciaire (<i>Führungsaufsicht</i>).	Automatique à la fin de la mesure – la personne peut alors être placée en suivi socio-judiciaire (<i>Führungsaufsicht</i>)

révélera des positions parfois plus critiques : en effet, l'internement psycho-légal a connu ces dernières années une remise en question qui, sans ébranler ses fondations, soulève des enjeux majeurs quant au dispositif pénal allemand.

L'internement psycho-légal remis en question : enjeux contemporains du système pénal dual allemand

La réalité carcérale allemande a de quoi intriguer l'observateur français : alors que le nombre de personnes détenues en France atteint ces dernières années des

records, les prisons allemandes voient leur population diminuer. Cette diminution s'inscrit dans une tendance de long terme : les taux d'incarcération connaissent dans les années 1980 en Allemagne une décline importante à mettre au crédit d'une politique pénale volontariste et d'un changement de mentalités de la part des magistrats à l'égard de la peine de prison [Kuhn, 1996 ; Salle, 2004]. Cette diminution des taux d'incarcération, qui s'interrompt dans les années 1990 suite à la réunification allemande, reprend au cours des années 2000 [Bauduin, Salle, 2014] : il y a, au 31 mars 2017, 51 643 personnes détenues en Allemagne⁹. Cette baisse est néanmoins compensée par l'augmentation constante des taux d'internements psycho-légaux (voir graphique 1). Comment expliquer cette augmentation et que nous dit-elle des évolutions du système pénal allemand ?

(9) Les dernières statistiques pénales du Conseil de l'Europe (SPACE I) indiquent, pour l'année 2015, un taux de détention de 98,3 personnes détenues pour 100 000 personnes en France contre 77,4 en Allemagne. Données en ligne sur le site de l'université de Lausanne qui coordonne le recueil des données statistiques : http://wp.unil.ch/space/files/2017/04/SPACE_I_2015_FinalReport_161215_REV170425.pdf

Une deuxième voie encombrée

La confiance des acteurs de la justice dans le système pénal de double voie se traduit par une augmentation rapide des taux d'internement psycho-légal. Si les effectifs de personnes internées sont longtemps restés faibles après la fin de la Seconde Guerre mondiale, ils ont augmenté très rapidement à la fin des années 1980 pour dépasser les 10 000 personnes en 2010, internées dans les quelque quatre-vingts cliniques psycho légales que compte l'Allemagne¹⁰.

Contrairement au tamis que constitue, en France, le principe pénal d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, le système pénal dual allemand est perçu comme efficace, même si l'avancée sur le terrain révélera des positions parfois plus critiques : en effet, l'internement psycho-légal a connu ces dernières années une remise en question qui, sans ébranler ses fondations, soulève des enjeux majeurs quant au dispositif pénal allemand.

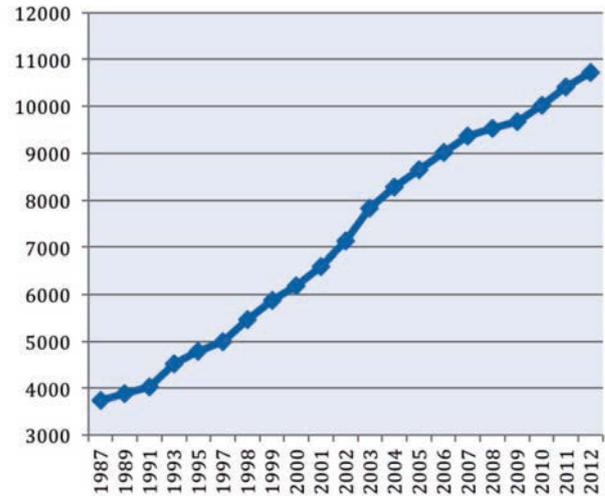
Cette croissance est le résultat de deux facteurs combinés : l'augmentation du nombre de personnes internées en vertu de l'article § 64 (centre de désintoxication) et l'allongement des durées d'internement des personnes placées dans un hôpital psychiatrique en vertu de l'article § 63 (internement psychiatrique). La durée moyenne d'internement est ainsi passée de 10 à 14 mois entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, tandis que le pourcentage de patients ayant accès à une libération conditionnelle a baissé de 65 % à 48 % [Schalast *et al.*, 2005]. Pour les personnes libérées après un internement psychiatrique (§63), la durée médiane d'internement augmente de 2,83 ans en 2002 à 5,33 ans en 2006 [Dessecker, 2008, p. 34]. En somme, les statistiques reflètent une pratique de plus en plus sévère

à l'encontre des personnes internées en hôpital psycho-légal, qui varie cependant d'un Land à l'autre¹¹.

Prison et hôpital psycho-légal, un mélange des genres ?

Les mesures d'internement semblent donc de plus en plus amenées à remplir une fonction de « sécurité publique » – accueillir ceux que la société estime les plus dangereux –

Graphique 1 – Nombre de personnes internées selon les paragraphes § 63 et § 64 du Code pénal de 1987 à 2012, chiffres au 31 mars de chaque année (source : Statistisches Bundesamt, 2014)



plutôt qu'une fonction médicale de repérage systématique des personnes confrontées à la justice et présentant des troubles psychiatriques graves. En témoigne la diminution du pourcentage de personnes jugées « irresponsables » : en 2004, 40 % des personnes internées en vertu de l'article 63 ont été jugées « partiellement irresponsables ». En ce qui concerne les centres de désintoxication, la moitié des personnes internées a été jugée pleinement responsables de leurs actes et seuls 3 % sont considérés irresponsables. En somme, le critère d'irresponsabilité est désormais loin d'être nécessaire pour un internement psycho-légal.

Par ailleurs, le profil des personnes internées évolue. Comme en France, l'Allemagne est le théâtre, au cours des années 1990, d'une préoccupation politique importante pour les auteurs de violences sexuelles, marquée par une effervescence médiatique autour de la figure du « pédophile » et du « violeur ». En janvier 1998, une loi de lutte contre les infractions sexuelles et autres délits dangereux¹² prévoit ainsi d'accroître les moyens de contrôle et de traitement de ces infracteurs, perçus comme criminels et malades. Cette loi a d'abord une incidence

(10) Un recensement des structures au 1^{er} mai 2018 a été réalisé à l'initiative du ministère régional de la Justice de Rhénanie du Nord-Westphalie, disponible à l'adresse : https://www.justiz.nrw.de/Gerichte_Behoerden/anschriften/justizanschriften/bundesweit/

(11) Ces variations sont dues, d'une part, au fait que la réglementation de l'internement psycho-légal est une compétence régionale, d'autre part, à l'interprétation par les justices régionales des articles du Code pénal (StGB). Les taux d'internement pour 100 000 habitants varient ainsi - selon mes calculs - du simple (11,8 dans le Schleswig-Holstein) au double (18,7 en Sarre, 19,7 en Bavière, 20,3 à Berlin). Certains juristes regrettent cet éparpillement juridique (*Rechtszersplitterung*) qui produit des situations trop différentes d'un Land à l'autre (voir Kammeier, 2007).

(12) Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26. Januar 1998.

sur les prisons, et plus précisément la spécialisation de certaines unités pénitentiaires [Egg et Elrich, 2008]. Mais la volonté de mieux « soigner » les auteurs de violences sexuelles participe également de l'évolution du profil des personnes internées : la proportion d'auteurs d'agressions sexuelles ne cesse d'augmenter pour atteindre, en 2008, 25 % de la population internée [Müller-Isberner, Encker, 2008]. Cette évolution s'inscrit dans une tendance à l'internement de personnes condamnées pour des atteintes aux personnes – alors que la majorité des patients des hôpitaux psycho-légaux étaient internés pour des faits d'atteintes aux biens avant les années 1980. Selon les statistiques officielles, 15,2 % des personnes concernées par l'article § 63 (internement psychiatrique) sont internées pour meurtre (*vorsätzliche Tötungsdelikte*), 19 % des personnes internées en vertu de l'article § 64 (centres de désintoxication) ont commis des « coups et blessures ayant entraîné la mort », alors que, contre toute attente, les personnes internées pour des actes délictueux en lien avec la loi sur les stupéfiants (*Betäubungsmittelgesetz*) ne représentent en 2004 que 0,6 % de la population des centres de désintoxication. Cette fonction sécuritaire est soulignée dans quelques travaux critiques [Pollähne, 1999 ; Bode, 2004 ; Duncker, Kreutz, 2011] qui reprochent à l'hôpital psycho-légal de ressembler de plus en plus à la prison¹³.

À l'inverse, certains psychiatres exerçant en prison signalent une présence croissante de personnes présentant des troubles mentaux. Leurs études, très confidentielles, résultent généralement d'initiatives locales et portent sur des échantillons réduits, constitués souvent par les patients suivis par une équipe psychiatrique [Missoni *et al.*, 2003 ; Konrad, 2003 ; Witzel, Bausch-Hölterhoff et Skirl, 2004 ; Dudeck, 2009]. Néanmoins, ils s'accordent à penser que la présence croissante de personnes malades en prison résulte pour partie d'une constellation de coïncidences (*coincidental constellations*) » [Konrad in Salize *et al.*, 2007]. Parmi celles-ci, le psychiatre Norbert Konrad, chef de l'unité psychiatrique de l'hôpital pénitentiaire de Berlin, mentionne le cas des personnes condamnées à des jours-amendes (*Ersatzfreiheitsstrafe*, environ 10 % de la population carcérale au 31 mars 2017), qui n'ont pas l'opportunité de rencontrer un expert psychiatre. Il note également le cas de personnes dont les actes délictueux ne sont pas corrélés à la pathologie mentale, ou encore celles dont les symptômes restent discrets au cours de la procédure pénale pour se développer une fois la peine prononcée. En somme, les rouages de la double voie ne sont pas infaillibles, et l'institution carcérale n'échappe

pas complètement à la difficulté de prendre en charge des personnes présentant des pathologies parfois graves et chroniques.

Au-delà de ces raisons procédurales, la présence de personnes détenues très gravement malades résulte pour partie d'une volonté délibérée de la part des hôpitaux psycho-légaux de se délester des personnes qui ne sont plus « accessibles aux soins » (« *therapeutisch nicht erreichbar* ») et qui sont internées pour de longues durées (« *langfristig untergebracht* ») [Stolpman, 2010, p.30] : est ainsi discutée la possibilité de créer des unités longs séjours (« *long-stay Einheiten* ») qui proposeraient une offre de soins réduite, mais renforceraient en revanche l'offre d'activités. Ce projet indique bien que les hôpitaux psycho-légaux cherchent à déplacer une partie de leur population, à savoir les personnes dont les troubles mentaux semblent incurables ou sont doublés de troubles du comportement et de la personnalité trop importants.

« Je rencontre Monsieur Görlitz (identité anonymisée) dans sa cellule du bâtiment "à visée de détention". Ce sont les surveillants d'étage qui m'ont suggéré de lui parler : il est selon eux complètement "perturbé". Diagnostiqué "schizophrène paranoïde", il fait régulièrement des "décompensations psychotiques". Je découvre un homme d'une quarantaine d'années, qui a aménagé sa cellule à la façon d'une chambre d'enfant : ses livres et CD sont bien alignés, des dessins de dauphins et d'animaux marins étranges sont scotchés sur les murs. Voilà 22 ans qu'il est en prison, où il travaille désormais pour le service d'entretien. Monsieur Görlitz est en colère, il a été renvoyé d'une unité socio-thérapeutique voilà quelques semaines au principe qu'il était "inaccessible aux soins proposés". Après ce bref échange, les surveillants m'expliquent son parcours : condamné à la perpétuité et à la rétention de sûreté pour viol avec acte de torture et homicide commis dans un état de délire, il purge les premières années de détention provisoire en faisant de longs séjours en psychiatrie. Il est ensuite placé en mesure d'internement psychiatrique sur la base de l'expertise d'un psychiatre qui lui reconnaît une forme aiguë de "schizophrénie paranoïde" Mais il est renvoyé en prison au bout de cinq ans. En prison, plusieurs agents de probation ont tenté d'engager un travail sur les faits, sans succès. Il a vu un psychothérapeute, qui a renoncé à le suivre faute d'amélioration. Il purge désormais la fin de sa perpétuité, en passant régulièrement quelques semaines dans le service de psychiatrie de l'hôpital pénitentiaire. Il attend d'accéder à la rétention de sûreté. »

Journal de terrain, 9 novembre 2010.

S'il n'existe aucune donnée statistique sur ces transferts entre institutions, les acteurs du monde pénitentiaire ont le sentiment que la proportion de personnes

[13] Les titres (traduits ici) sont évocateurs : L'hôpital psycho-légal, entre prison et psychiatrie [Pollähne, 1999] ; Concurrence des lieux de privation de liberté [Bode, 2004].

condamnées à une mesure et à une peine de prison ne cesse d'augmenter. Il n'est donc pas excessif de penser, avec les professionnels pénitentiaires rencontrés dans les prisons de Grünstadt, que les hôpitaux psycho-légaux pourraient avoir tendance à se délester d'une partie de ce public sur les établissements carcéraux. Mais les rares psychiatres qui tirent la sonnette d'alarme peinent à gagner en visibilité : en effet, l'espace public est occupé par la réforme de l'internement psycho-légal.

La « chambre noire du droit » : la réforme de l'internement psycho-légal

La critique de l'internement psycho-légal se concentre sur une formulation legaliste : les procédures ne semblent plus protéger les personnes d'un certain arbitraire. Des équipes soignantes se mobilisent contre ce qu'elles jugent constituer un dévoiement des principes de l'internement psycho-légal, la sécurité publique (*Sicherheit*) passant avant l'objectif de réhabilitation (*Besserung*) [Stoplman, 2010]. Ce discours rejoint celui d'un milieu associatif se revendiquant de l'antipsychiatrie, qui porte sa critique à l'encontre de l'utilisation de la contrainte en psychiatrie¹⁴ et tout particulièrement contre l'arbitraire que constitue selon ces militants l'internement psycho-légal. Mais la critique dépasse, ces dernières années, le milieu associatif. Ainsi en 2013, une affaire déclenche un émoi public important en Allemagne : elle concerne Gustav Mollath, un homme interné abusivement en Bavière pendant six années sur la base d'une expertise réalisée à distance, qui avait, à tort, diagnostiqué une psychose paranoïaque caractérisée par un délire structuré autour de sa femme. Après plusieurs années de combat judiciaire, la justice reconnaît la vérité des faits avancés par l'homme et invalide l'internement auquel il a été soumis. L'affaire

Il n'est donc pas excessif de penser, avec les professionnels pénitentiaires rencontrés dans les prisons de Grünstadt, que les hôpitaux psycho-légaux pourraient avoir tendance à se délester d'une partie de ce public sur les établissements carcéraux. Mais les rares psychiatres qui tirent la sonnette d'alarme peinent à gagner en visibilité : en effet, l'espace public est occupé par la réforme de l'internement psycho-légal.

est présente dans la presse allemande pendant plusieurs mois et jette l'opprobre sur le fonctionnement opaque de l'internement psycho-légal, véritable « chambre noire du droit » (*Dunkelkammer des Rechts*) selon l'expression d'un journaliste de la *Süddeutsche Zeitung*¹⁵.

Ces mobilisations trouvent un débouché politique : en juillet 2016, une loi révisé pour partie les procédures encadrant l'internement psycho-légal¹⁶. La loi ordonne que les personnes internées soient auditionnées avant toute décision concernant la durée de la mesure. Elle exige par ailleurs le recours à des experts extérieurs compétents en matière psycho-légale et impose un principe d'alternance – l'expert appelé ne peut avoir rédigé l'expertise précédente pour un même dossier. Le principe d'un internement illimité est supprimé et remplacé par des durées maximales – qui peuvent toutefois être dépassées si un risque de réitération de faits graves est identifié par une expertise. Certains juristes regrettent ici le caractère inabouti de la réforme, qui *in fine* transfère la responsabilité de la sortie de la justice vers l'expert [Pollähne, 2016]. Mais la loi a surtout pour effet de confirmer la vocation sécuritaire de l'internement psycho-légal : l'ambition de respecter un « principe de proportionnalité » amène en effet le législateur à réserver cette mesure

de privation de liberté aux personnes condamnées pour des atteintes graves aux personnes. Cette disposition valide l'idée que l'internement psycho-légal est un lieu de protection de la société avant d'être un lieu de soin. Plus fondamentalement, il semble que le législateur n'ait pas pris en considération les conséquences possibles de cette réforme sur le milieu carcéral : le public cible des mesures d'internement psycho-légal étant ainsi circonscrit, les auteurs d'infractions qui n'entrent plus dans ces nouvelles cases étroites seront vraisemblablement directement orientés vers... la prison.

[14] Voir le site très documenté de l'association Zwangpsychiatrie : <http://www.zwangpsychiatrie.de> : un des logos utilisés par l'association est ainsi un détournement du panneau routier d'interdiction avec pour texte « §63 StGB ». Plusieurs rubriques de témoignages sont intitulées : « J'ai été diagnostiqué de force » (*Zwangsdiagnostiziert*), « J'ai été traité de force » (*Zwangsbehandelt*), « J'ai été hospitalisé de force » (*Zwangseingewiesen*). Le site consacre plusieurs pages à l'histoire de l'internement psycho-légal pendant la période nazie.

[15] Heribert Prantl, « Fall Mollath ruft nach grundlegenden Reformen », *Süddeutsche Zeitung*, 13 juin 2013.

[16] Gesetz zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß §63 des Strafgesetzbuches und zur Änderung anderer Vorschriften, 08.07.2016

Conclusion

Malgré la réforme récente de l'internement psycho-légal, la dualité du système pénal reste un principe structurant pour les acteurs de la justice allemande. La perspective allemande permet ici d'apporter un regard nouveau sur les prisons françaises : on peut en effet faire l'hypothèse que, ne pouvant compter sur la présence parallèle d'hôpitaux psycho-légaux (*Maßregelvollzug*), les prisons françaises sont amenées à absorber une population équivalente à celle qui est accueillie en Allemagne par la seconde voie pénale.

Néanmoins, on l'a montré, il devient de plus en plus difficile de distinguer ces deux voies et de départager clairement les populations qu'elles prennent en charge. On observe

donc en Allemagne aussi une certaine confusion entre la peine et le soin, et des formes croisées de pénalisation des malades mentaux et de pathologisation de certains crimes. Si la question de la prise en charge des auteurs d'infractions présentant des troubles mentaux n'émerge pas au même endroit en raison des différences institutionnelles entre les deux pays, elle soulève dans nos deux sociétés un dilemme fondamental : comment concilier – et cela dans toutes les institutions impliquées – principe de précaution et respect des droits des personnes ? ■

Bibliographie

BARBIER (G.), DEMONTÈS (C.), LECERF (J-R.), MICHEL (J-P), 2010, *Rapport d'information sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des infractions*, Sénat, mai, 120 p., en ligne (consulté le 20 août 2018) : <https://www.senat.fr/rap/r09-434/r09-4341.pdf>

BAUDUIN (B.), SALLE (G.), 2014, « Sur la baisse récente de la population carcérale en Allemagne. Éléments de mise en perspective », *Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne*, n° 6, en ligne (consulté le 20 août 2018) : <http://ifha.revues.org/8073>

BAUDUIN (B.), SALLE (G.), 2014, « Sur la baisse récente de la population carcérale en Allemagne. Éléments de mise en perspective. », *Revue de l'Institut français d'histoire en Allemagne*, n°6, en ligne (consulté le 20 août 2018) : <http://journals.openedition.org/inshs.bib.cnrs.fr/ifha/8073>

BAUMANN (I.), 2006, *Dem Verbrechen auf der Spur: Eine Geschichte der Kriminologie und Kriminalpolitik in Deutschland 1880 bis 1980*, Göttingen, Wallstein. 430 p.

BODE (A.), 2004, *Konkurrenz freiheitsentziehender Unterbringungen: Eine vergleichende Untersuchung der länderrechtlichen Unterbringenvorschriften und der Massregeln der Besserung und Sicherung nach StGB*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 259 p.

DARLEY (M.), LANCELEVÉE (C.), MICHALON (B.), 2013, « Où sont les murs ? Penser l'enfermement en sciences sociales », *Cultures & Conflits*, n° 90, p.7-20.

DESSECKER (A.), 2004, *Gefährlichkeit und Verhältnismäßigkeit, Eine Untersuchung zum Maßregelrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 463 p.

DESSECKER (A.), 2008, « Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2006 », Wiesbaden, Kriminologische Zentralstelle e.V., 156 p.

DESSECKER (A.), 2009, « Dangersité, longues peines et mesures préventives en Allemagne », *Champ pénal/ Penal Field*, vol. VI, en ligne (consulté le 20 août 2018) : <http://journals.openedition.org/inshs.bib.cnrs.fr/champpenal/7545>

DUNCKER (H.), KREUTZ (J.), 2011, « Psychiatrie et système pénal en Allemagne : réflexion critique », *Vie sociale et traitements*, vol. 4, n° 112, p. 67-72.

EGG (R.), ELRICH (K.), 2008, « Sozialtherapie im Strafvollzug, Stichtagerhebung Sozialtherapie zum 31.03.2008 », Wiesbaden, Kriminologische Zentralstelle e.V.

EYRAUD (B.), VELPRY (L.), DORON (C-O), LANCELEVÉE (C.), LITZLER (A.), PROTAIS (C.), SAETTA (S.) (Collectif Contrast), 2015, « La création des UHSA : une nouvelle régulation de l'enfermement ? », *Déviance et Société*, n°4, p. 429-53.

- KAMMEIER (H.), 2007, «Föderale Vielgestaltigkeit im psychiatrischen Massregelvollzug», in RODE (I.), KAMMEIER (H.), LEIPERT, (M.) (dir.), *Einsperren statt behandeln? Neue Wege im Straf- und Massregelvollzug*, Berlin, LIT, p. 75-97.
- KONRAD (N.), 2001, «Redevelopment of forensic-psychiatric institutions in former East Germany», *International journal of law and psychiatry*, vol. 24, n° 4-5, octobre, p.509-526.
- KUHN (A.), 1996, « Étude des fluctuations de la population carcérale allemande », *Déviance et Société*, 20, 1, p. 59-83.
- LANCELEVÉE (C.), 2014, « Soigner ou punir ? Dilemmes Européens », *La lettre du psychiatre*, n° 6, décembre, pp.114-118, en ligne (consulté le 20 août 2018) : <http://www.edimark.fr/Front/frontpost/getfiles/22294.pdf>
- LANCELEVÉE (C.), 2018, « Les tensions morales de la prison-asile », *Revue Santé Mentale*, p.84-89, en ligne (consulté le 20 août 2018) : https://www.santementale.fr/inc/ddldoc.php?file=medias/userfiles/files/dossier/SM227_P085-089_LANCELEVEE.pdf
- LIANG (O.), 1999, *Criminal-Biological Theory, Discourse, and Practice in Germany, 1918-1945*, UMI Editions, 374 p.
- MÜLLER (C.), 2004, *Verbrechensbekämpfung im Anstaltsstaat. Psychiatrie, Kriminologie und Strafrechtsreform in Deutschland 1871-1933*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 337 p.
- MÜLLER-ISBERNER (R.), ENCKER (S.), 2008, «Unterbringung im Massregelvollzug gem. §63 StGB», in FOERSTER (K.), DRESSING (H.) (dir.), *Psychiatrische Begutachtung*, München, Urban&Fischer.
- POLLÄHNE (H.), 1999, «Massregelvollzug zwischen Srafvollzug und Psychiatrie», in WEIGAND (W.) (dir.), *Der Massregelvollzug in der öffentlichen Diskussion*, p. 37-54.
- PROTAIS (C.), 2016, *Sous l'emprise de la folie ? : L'expertise judiciaire face à la maladie mentale*, Paris, Éditions de l'EHESS, 312 p.
- SALIZE (H-J), DRESSING (H.), KIEF (C.), 2007, *Mentally Disordered Persons in European Prison Systems. Needs, programmes and outcomes*, Central Institute of Mental Health, Mannheim, European Commission, octobre, 301p., en ligne (consulté le 20 août 2018) : http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2004/action1/docs/action1_2004_frep_17_en.pdf
- SALLE (G.), 2009, *La part d'ombre de l'État de droit : la question carcérale en France et en République fédérale d'Allemagne depuis 1968*, Paris, Éditions de l'EHESS, 344 p.
- SCHALAST (N) DESSECKER (A.), VON DER HAAR (M.), 2005, «Unterbringung in der Entziehungsanstalt: Entwicklungstendenzen und gesetzlicher Regelungsbedarf», *Recht & Psychiatrie*, vol. 23, n° 1, p. 3-10.
- SIMON (J.), 2001, *Kriminalbiologie und Zwangssterilisation*, Berlin, Waxmann Verlag, 360 p.
- Statistisches Bundesamt (DStatis), 2014, «Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Maßregelvollzug) - 2013/2014», en ligne (consulté le 20 août 2018) : https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/KrankenhausMassregelvollzug5243202149004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (DStatis), 2017, «Strafvollzug - Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen am 31.03», Fachserie 10 Reihe 4.1, en ligne (consulté le 20 août 2018) : https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug2100410177004.pdf;jsessionid=2820033DC5D573012EDAFECF014BEFD8.InternetLive1?__blob=publicationFile
- STOLPMAN (G.), 2010, «Psychiatrische Massregelbehandlung», *APuZ - Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 7, p. 28-33.
- VAN DE KERCHOVE (M.), 2010, « Risque, dangerosité et sécurité. Introduction », *Déviance et Société*, vol. 34, n° 4, p. 479-482.

Les paradoxes de la lutte contre la radicalisation islamiste en France

Noémie COGNARD

Si la sociologie et la psychologie occupent largement le champ de la recherche sur la radicalisation islamiste, la science politique et le droit administratif en sont quasi absents. Le but de cet article est de montrer que, du point de vue de ces deux disciplines, la position occupée par le renseignement intérieur dans la lutte contre la radicalisation est paradoxale. Des paradoxes jalonnent tant l'activité de détection de la radicalisation que la réponse qui lui est apportée, définie comme le fait de prévenir, contenir ou résorber la radicalisation. Une meilleure définition des activités confiées au renseignement dans le but de lutter contre la radicalisation islamiste pourrait contribuer à atténuer ces paradoxes.

Noémie COGNARD

Normalienne de l'ENS de Cachan. Elle est titulaire d'une licence en sociologie et en économie et est diplômée du Master 1 in Economics de l'Ecole Polytechnique et du Master 2 Sécurité et Défense de l'Université Panthéon Assas.



Si la recherche sur la radicalisation est ancienne, celle sur la radicalisation islamiste est, en revanche, bien plus récente¹. Deux disciplines, la sociologie et la psychologie, s'en partagent principalement l'étude, au point que l'une des définitions de référence de la radicalisation islamiste est celle d'un sociologue, Farhad Khosrokhavar. Selon lui, « *par radicalisation, on désigne le processus par lequel un individu ou un groupe adopte une forme violente d'action, directement liée à une idéologie extrémiste à contenu politique, social, ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel* » [Khosrokhavar, 2014, p. 8]. Une telle définition appelle deux remarques. D'abord, en matière de radicalisation islamiste, le profil de l'individu ne saurait être réduit à un état binaire dans lequel il serait ou ne serait pas radicalisé. La radicalisation islamiste est en effet un processus dont l'issue, l'action violente à caractère terroriste, est éventuelle et non certaine ou même probable. Un individu peut donc entrer dans une démarche de radicalisation sans la mener jusqu'au terme extrême décrit par Farhad Khosrokhavar. Ensuite, juridiquement, la radicalisation n'étant pas une infraction, c'est au nom de sa potentialité violente et terroriste qu'elle est combattue par les pouvoirs publics. Or, puisqu'il s'agit d'un processus que tous les individus concernés ne vivent pas avec la même intensité ni avec la même célérité, il paraît difficile de légitimer en droit – pénal du moins – une quelconque lutte contre la radicalisation. Ce

(1) C'est à partir de 2001 que la recherche sur la radicalisation islamiste a vu le jour, principalement aux États-Unis.

n'est en effet qu'à la commission de l'infraction terroriste qu'il est possible de dire avec certitude qu'un individu présentait une radicalisation violente à l'origine. Pour tous les individus jugés radicalisés n'ayant commis aucune infraction ni aucun acte préparatoire, il est donc impossible, au stade de la détection de la radicalisation, de dire si l'issue de leur processus de radicalisation sera ou non de nature terroriste ou violente.

Dans le champ de la recherche sur la radicalisation islamiste, la science politique et le droit ne semblent pas avoir leur place. La doctrine juridique oscille d'ailleurs entre deux points de vue opposés, mais qui ont en commun de nier la complexité du phénomène. D'un côté, en effet, la radicalisation islamiste est assimilée au terrorisme jihadiste alors qu'elle n'en est ni le synonyme ni la cause directe. D'un autre côté, la seule radicalisation « violente » est considérée par la doctrine, comme s'il était possible de prédire dès l'origine de la radicalisation qu'elle conduirait à un acte de nature terroriste. Dans ce contexte, il importe d'analyser la lutte contre la radicalisation islamiste sous l'angle de la science politique et du droit administratif. Cette dernière discipline est en effet largement mobilisée dans la lutte contre la radicalisation puisqu'elle participe de la prévention du terrorisme. Elle accorde en particulier une place importante au renseignement intérieur, à savoir l'ensemble des activités de renseignement auxquelles se consacrent indistinctement les services de sécurité intérieure et les services de renseignement territoriaux sur le territoire national. Cinq services y sont principalement impliqués : la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI), le Service central du renseignement territorial (SCRT) et ses services départementaux, la direction du Renseignement de la préfecture de Police (DRPP), la sous-direction de l'Anticipation opérationnelle (SDAO) et le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP). La lutte contre la radicalisation islamiste auquel ils se livrent peut être définie comme un triptyque d'actions : prévenir, contenir et résorber la radicalisation. Prévenir la radicalisation consiste à agir sur l'environnement des individus afin d'éviter la naissance ou le développement d'une quelconque radicalisation islamiste chez eux. Contenir la radicalisation revient à éviter qu'un individu radicalisé ne poursuive son processus de radicalisation et qu'il n'exerce une emprise sur d'autres individus. Enfin, résorber la radicalisation consiste à déradicaliser un individu. Une condition préalable à la lutte est par ailleurs indispensable : la détection de la radicalisation par le renseignement intérieur ou son signalement par les acteurs extérieurs au renseignement. Ces derniers forment un ensemble hétérogène composé des services de l'État n'appartenant pas à la communauté du renseignement mais

soumis aux circulaires ministérielles, élus locaux, services des collectivités territoriales et à la société civile en général. Ils prennent une part plus ou moins active à la lutte contre la radicalisation islamiste aux côtés du renseignement intérieur.

L'enjeu de cet article est de montrer dans quelle mesure l'action des services de renseignement intérieur, orientée par le gouvernement et secondée par les acteurs extérieurs au renseignement, est emprunte de nombreux paradoxes. Ces paradoxes sont visibles tant au stade de détection de la radicalisation qu'à celui de la lutte contre celle-ci.

La situation paradoxale du renseignement intérieur dans la détection de la radicalisation islamiste

La situation qu'occupe le renseignement intérieur dans la lutte contre la radicalisation semble paradoxale à bien des égards. Tant le choix des acteurs concourant à la lutte contre la radicalisation aux côtés des services de renseignement que le procédé de détection de la radicalisation par les services de renseignement eux-mêmes sont en effet ambivalents.

Le recours paradoxal à des acteurs extérieurs au renseignement pour détecter la radicalisation islamiste

Une dépendance contradictoire aux acteurs extérieurs au renseignement

La volonté d'inclure les acteurs extérieurs au renseignement dans la lutte contre la radicalisation islamiste n'est pas neuve. Dès juin 2015, les députés Éric Ciotti et Patrick Menucci notent par exemple que « *L'Éducation nationale joue [...] un rôle dans la remontée des signalements. Elle a ainsi recueilli 536 signalements de suspicions ou de faits de radicalisation qui ont été effectués par des professionnels de l'Éducation nationale depuis la rentrée de septembre 2014* » [Ciotti, Menucci, 2015, p. 123]. De même, une place croissante est accordée aux agences régionales de santé (ARS) dans le dispositif de détection de la radicalisation. Une circulaire du ministère des Affaires sociales et de la Santé datée du 8 janvier 2016 en donne le cadre d'intervention². Il

(2) Affaires sociales, Santé – AFSZ1600967] – Instruction n° 2016/14 relative au cadre d'intervention des agences régionales de santé s'agissant des phénomènes de radicalisation, 8 janvier 2016.

comprend la nomination d'un référent régional en charge de la question de la radicalisation au sein des ARS et l'organisation d'une « *interface entre les services préfectoraux* », dans lesquels siègent des représentants des services de renseignement, et « *les structures ou professionnels* ». Dans une circulaire du 13 mai 2016, le Premier ministre écrit en ce sens attacher « *le plus grand prix à ce que l'ensemble des services de l'État, aussi bien à travers leurs agents que par le biais des associations auxquelles ils attribuent éventuellement des subventions publiques, soient sensibilisés à la détection des cas de radicalisation [...] et à l'importance de signaler ces personnes*³ ». La tendance à l'inclusion d'acteurs extérieurs au renseignement dans le dispositif de détection de la radicalisation islamiste a plus récemment été confirmée le 23 février 2018 par le Premier ministre Édouard Philippe lors de la présentation du nouveau plan national de prévention de la radicalisation.

Cette inclusion pourrait toutefois se révéler paradoxale pour les services de renseignement ainsi rendus dépendants de la société civile. D'un côté, en effet, débordé par l'ampleur du phénomène, le renseignement intérieur ne paraît plus en mesure d'assurer le suivi et la détection systématiques de tous les cas de radicalisation islamiste observables sur le territoire national et requiert donc l'aide d'acteurs extérieurs à la lutte. D'un autre côté cependant, l'aide des acteurs extérieurs au renseignement comporte bien des limites, au premier rang desquelles figure le caractère uniquement volontaire des signalements de radicalisation. Les enseignants de l'Éducation nationale ou les professionnels de santé qui ne souhaiteraient pas participer à la détection de la radicalisation pourraient donc priver le renseignement intérieur d'une source de signalements indéniable. Le lien de dépendance qui s'instaure entre services spécialisés et acteurs extérieurs au renseignement pourrait alors nuire à la détection de la radicalisation puisque aucune injonction au signalement ne pèse sur ces derniers.

Les conséquences de cette dépendance contradictoire

L'inclusion croissante des acteurs extérieurs au renseignement dans le signalement de la radicalisation pourrait également nuire à la qualité des informations communiquées aux services spécialisés. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer leur qualité très inégale. La liberté d'interprétation de la radicalisation laissée aux acteurs extérieurs au renseignement en est d'abord

une. Tels qu'exposés dans la grille ASPECT [Pietrasanta, 2015, p. 26] utilisée au Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR⁴), les critères de détection de la radicalisation sont en effet relativement flous. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) note d'ailleurs dans un avis de mai 2017 que « *la banalité de ces items ne manque pas de susciter la perplexité et ne peut qu'accentuer l'étendue du spectre des personnes suspectes*⁵ ». Une seconde raison pourrait être le fort biais contextuel dont semblent souffrir les signalements de radicalisation. Dans un rapport de mars 2017, les sénateurs Jean-Marie Bockel et Luc Carnouvas reportent un graphique représentant l'évolution du nombre de signalements de radicalisation par des acteurs extérieurs au renseignement entre mai 2014 et novembre 2016 [Bockel, Carnouvas, 2017, p. 30]. Ce graphique est confronté aux grands attentats ayant frappé la France au cours de la même période. Il ressort de son étude que chaque attentat ou tentative d'attentat est systématiquement suivi d'une hausse fugace du volume de signalements de radicalisation adressés au renseignement intérieur. Cette hausse est par exemple de 238 % après l'attentat contre *Charlie Hebdo* le 7 janvier 2015 et de 148 % après les attentats de novembre 2015⁶. Pour ces deux exemples, le nombre de signalements revient à son niveau d'origine après un à deux mois. Cette volatilité du volume de signalements pourrait s'expliquer par une interprétation du fait religieux biaisée par le contexte sécuritaire de la part de la société civile. Une dernière raison pourrait être le caractère malveillant de certains signalements de radicalisation effectués par certains acteurs extérieurs au renseignement. Hugues Fulchiron [2017, p. 55] pointe en ce sens le risque d'instrumentalisation des signalements de radicalisation en prenant pour exemple le cas d'un père ayant intentionnellement signalé la prétendue radicalisation de son ex-compagne dans le but de se voir attribuer la garde de leurs trois enfants au cours d'une procédure de divorce litigieuse⁷.

Le renseignement intérieur pourrait alors à nouveau se trouver dans une situation paradoxale. D'un côté, en effet, il est dépendant des signalements d'acteurs extérieurs puisqu'il recueille par ce biais des informations cruciales pour la lutte contre la radicalisation islamiste. D'un autre côté, cependant, déléguer une partie de la détection et du signalement de la radicalisation islamiste à des acteurs ne disposant d'aucune formation et n'étant pas liés au

(3) Premier ministre, Circulaire 5858/SG relative à la « prévention de la radicalisation », 13 mai 2016, p. 2.

(4) Le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) est situé à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT). Il comporte une plateforme téléphonique et un site internet permettant le signalement de cas de radicalisation par de simples particuliers.

(5) Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur la prévention de la radicalisation*, Paris, 18 mai 2017, p. 12-13.

(6) Entre octobre et novembre 2015, les signalements issus du CNAPR passent ainsi de 62 à 149, et les signalements issus des EMS de 247 à 386.

(7) Cour d'appel, Lyon, Chambre 2 B, n° 16/04898, Lyon, 23 décembre 2016.

renseignement intérieur par un quelconque contrat déontologique peut conduire les services spécialisés à prendre en compte des signalements malveillants ou de qualité très inégale. Outre la perte de temps qu'implique la vérification par les services spécialisés des signalements de radicalisation, cette qualité variable pose un problème opérationnel majeur. Le principe de précaution impose en effet de n'écarter aucun signalement jugé crédible. Toutefois, la surabondance des signalements qui en découle (12746⁸ au 1^{er} mars 2017 [Bockel, Carnouvas, 2017, p. 27]) conduit à une charge de travail considérable pour les services spécialisés au détriment, d'une part, de l'évaluation du bien-fondé des signalements et, d'autre part, du suivi des individus présentant une radicalisation avérée. Il pourrait alors en résulter une situation dans laquelle la majorité des individus présentant une radicalisation réelle est connue des services de renseignement, mais dans laquelle seule une minorité peut faire l'objet, en pratique, d'une surveillance active.

Les techniques paradoxales mises à la disposition du renseignement intérieur pour détecter la radicalisation islamiste

La détection paradoxale des personnes radicalisées

Si la détection de la radicalisation islamiste confiée aux acteurs extérieurs au renseignement comporte de nombreuses limites, la détection de la radicalisation assurée par les services de renseignement eux-mêmes est également paradoxale. Cette situation paradoxale se manifeste d'abord dans les mesures administratives visant les personnes radicalisées. Idéalement, confier la lutte contre la radicalisation aux services de renseignement devrait conduire au recours systématique à des mesures administratives nécessaires et proportionnées aux cas d'espèce. Toutefois, de l'aveu même de Bernard Stirn⁹, les assignations à résidence ne porteraient presque jamais sur le « *haut du spectre*¹⁰ » des individus radicalisés, car assigner

à résidence les individus les plus dangereux serait contre-productif pour le renseignement intérieur¹¹. En privant le « *haut du spectre* » de la liberté d'aller et venir et, bien souvent, de maintenir tout contact avec l'environnement radicalisé dont il est issu, l'assignation à résidence empêche en effet le renseignement intérieur d'identifier ses contacts par le biais de filatures ou d'interceptions de sécurité. Par ailleurs, afin de motiver les décisions d'assignation à résidence, les services de renseignement sont paradoxalement contraints de dévoiler les éléments de justification à l'individu radicalisé lui-même, lui découvrant ainsi les informations recueillies à son sujet et les techniques de renseignement mises en œuvre¹² alors même que l'assignation à résidence est destinée à l'empêcher de nuire dans la plus grande discrétion.

La surveillance paradoxale des lieux radicaux

La situation paradoxale du renseignement dans la détection de la radicalisation se manifeste ensuite dans les mesures administratives visant à neutraliser les lieux radicaux, comme les mosquées salafistes. Ces dernières peuvent être en effet « *l'endroit où se font des rencontres, où des religieux sans titre officiel peuvent essayer, à la sortie du prêcher et de manière plus ou moins discrète, de porter un autre message* » [Ciotti, Menucci, 2015, p. 42]. Elles constituent pour cette raison des sources privilégiées de renseignements dans la mesure où une surveillance discrète des services spécialisés peut permettre d'identifier des individus radicalisés, mentors, recruteurs ou cibles potentielles de ces individus. Par conséquent, la fermeture des lieux de culte radicaux¹³ pourrait priver les services de renseignement, d'une part, d'un lieu concentrant nombre d'individus radicalisés et, d'autre part, du bénéfice tiré de leur surveillance discrète.

De même, la dissolution d'associations culturelles ou culturelles en lien avec l'islam radical pourrait mettre en difficulté le renseignement intérieur dans son activité de surveillance de la radicalisation. Si les sources à ce sujet sont rares, un raisonnement par analogie peut éclairer cette idée. Dans un récent colloque¹⁴, l'historien

(8) 7 400 signalements issus des états-majors de sécurité (EMS, situés en préfectures) et 5 346 issus du CNAPR. Le plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018 ne permet pas d'actualiser les chiffres en fonction du mode de signalement (EMS, CNAPR ou objectifs), aussi devons-nous nous contenter des chiffres de mars 2017.

(9) Président de la section du contentieux du Conseil d'État.

(10) Le haut du spectre est l'ensemble des individus radicalisés pour lesquels il existe des raisons sérieuses et objectives de penser qu'ils s'apprêtent à passer à l'acte.

(11) Ces propos ont été tenus par Bernard Stirn lors de la séance de questions du colloque « Terrorisme et droits fondamentaux » qui s'est tenu le 10 novembre 2017 à Sciences Po Paris.

(12) Voir par exemple l'arrêt Conseil d'État 20 janvier 2017 Association « Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Égypte », n° 406618, Inédit au recueil Lebon, ou Conseil d'État 12 février 2016 M. A., n° 396743, Inédit au recueil Lebon.

(13) La fermeture administrative des lieux de culte est possible en droit commun par l'article 2 de la loi 30 octobre 2017, codifié par l'article L.227-1 du CSI.

(14) Le colloque de l'ANR Vioramil (Violences et radicalités militantes), intitulé « Radicalités militantes et réponses publiques en Europe : interactions, dynamiques d'escalade et de désescalade », s'est tenu les 19 et 20 octobre 2017 à l'École militaire, Paris.

Nicolas Lebourg évoquait la question de la dissolution des groupes d'extrême droite¹⁵. Selon lui, et comme en attestent les archives policières consultées à ce sujet, ces dissolutions rendent impossible le maintien d'une surveillance sur les individus pouvant présenter une menace réelle pour l'ordre public et la sûreté nationale. Il a donc parfois paru préférable aux services de renseignement de plaider en faveur du maintien de ces groupes et non de leur dissolution. Ce maintien présente un double avantage pour le renseignement intérieur. D'une part, il permet de garder sous surveillance des individus radicaux concentrés au sein d'une même association. D'autre part, il induit une désescalade de la violence de la part des groupes qui, se sachant surveillés et susceptibles d'être dissous au moindre écart, abaissent d'eux-mêmes leur niveau de radicalité. La situation paradoxale dans laquelle le renseignement intérieur se trouve apparaît alors nettement. D'un côté, la lutte contre la radicalisation peut nécessiter la fermeture administrative de lieux de culte fréquentés par des individus radicalisés ou l'assignation à résidence de ces mêmes individus. D'un autre côté cependant, les mesures administratives concourant à la lutte efficace contre la radicalisation islamiste privent le renseignement d'informations indispensables à la poursuite de cette même lutte.

Ainsi, le renseignement intérieur occupe une position paradoxale dans le dispositif de détection de la radicalisation. Qu'il fonde son activité de détection sur des techniques de renseignement propres ou sur le recours à des acteurs extérieurs, le renseignement intérieur connaît en effet un grand nombre d'incohérences. Il en est de même dans la réponse qu'il apporte à la radicalisation islamiste ainsi détectée.

La situation ambivalente du renseignement intérieur dans la réponse à la radicalisation islamiste

En matière de lutte contre la radicalisation islamiste, le renseignement intérieur n'agit pas seul : il est orienté par le gouvernement et répond à une demande de sécurité et de prévention de la part de la population. Cette double pression, par le haut et par le bas, pourrait être à l'origine d'une double ambivalence de la réponse apportée à

la radicalisation islamiste. Cette ambivalence concerne d'abord le cadre politique et juridique dans lequel évolue le renseignement en matière de lutte contre la radicalisation. Elle concerne ensuite la mise en œuvre pratique de la lutte contre la radicalisation par le renseignement intérieur.

Le cadre ambivalent de la lutte contre la radicalisation islamiste

Le cadre politique hésitant de la lutte contre la radicalisation islamiste

Le renseignement intérieur voit son activité orientée par le gouvernement dont il applique les directives. La prise en considération du phénomène de radicalisation sur l'agenda politique n'a toutefois eu lieu que tardivement, lors du premier plan gouvernemental de lutte contre la radicalisation en 2014. Depuis cette date, nombreuses sont les hésitations du gouvernement en matière de lutte contre la radicalisation. Le traitement de la radicalisation en milieu carcéral en est sans doute l'exemple le plus emblématique. En octobre 2014, une « *expérience de regroupement*¹⁶ » à destination des détenus radicalisés est d'abord menée au centre pénitentiaire de Fresnes, puis dupliquée dans les maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis et au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin. Le dispositif s'adresse alors aux seuls détenus condamnés pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical. Il vise, pour le renseignement pénitentiaire, à faciliter l'observation des détenus radicalisés en les rassemblant en un même quartier. L'entrée dans ces quartiers fait alors l'objet d'une réflexion *a priori* de la part de l'administration pénitentiaire sans qu'aucune modalité de sortie ne soit pensée [Huseinbasic, 2015, p. 28]. Le 21 janvier 2015, le Premier ministre Manuel Valls annonce la création « *d'unités de prévention du prosélytisme* » (U2P) destinées à limiter le prosélytisme des détenus condamnés pour des faits de terrorisme. Très spécialisées, ces unités sont

Ainsi, le renseignement intérieur occupe une position paradoxale dans le dispositif de détection de la radicalisation. Qu'il fonde son activité de détection sur des techniques de renseignement propres ou sur le recours à des acteurs extérieurs, le renseignement intérieur connaît en effet un grand nombre d'incohérences. Il en est de même dans la réponse qu'il apporte à la radicalisation islamiste ainsi détectée.

(15) Par la loi du 10 janvier 1936.

(16) Hazan (A.), Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « Avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral », *Journal officiel de la République française*, Paris, 30 juin 2015, p. 126-137.

pourtant encadrées, selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, par du personnel n'ayant apparemment « *pas reçu de formation particulière*¹⁷ ». Ces unités évoluent ensuite en s'ouvrant aux détenus de droit commun jugés radicalisés. Elles connaissent toutefois un revirement inattendu le 25 octobre 2016 avec l'annonce de leur abandon par le nouveau garde des Sceaux d'alors, Jean-Jacques Urvoas. Cet abandon est motivé par l'impossibilité d'éviter, au sein des U2P, le fort effet de groupe de la part d'individus fortement radicalisés tentant d'influencer leurs codétenus plus faiblement radicalisés¹⁸. Le tâtonnement gouvernemental sur la question pénitentiaire semble encore à l'œuvre actuellement. Le Plan de prévention de la radicalisation présenté le 23 février 2018 propose en effet à nouveau de « *créer trois nouveaux centres de prise en charge individualisée pour des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation, placées sous main de justice*¹⁹ ». Ces nouveaux centres semblent être guidés par une logique semblable à celle des U2P, signe que l'administration pénitentiaire, le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) et le gouvernement qui les encadre poursuivent leurs tâtonnements dans les modalités de l'action publique contre la radicalisation islamiste.

Le cadre juridique ambigu de la lutte contre la radicalisation islamiste

Aux tâtonnements politiques en matière de la lutte contre la radicalisation s'ajoute le cadre juridique flou dans lequel le renseignement intérieur est contraint d'évoluer. Ce flou juridique se manifeste en particulier par l'intrusion dans le droit pénal d'infractions obstacles destinées à prévenir la commission d'infractions terroristes. Depuis la première loi contre le terrorisme du 9 septembre 1986²⁰, la législation relative à la prévention du terrorisme a permis la construction d'infractions de prévention, ou infractions obstacles, qui se distinguent des autres infractions pénales en ceci que leur consommation ne nécessite pas de lésion portée à un bien juridique protégé [Lacaze, 2011, p. 58]. En matière de lutte contre la radicalisation islamiste, il s'agit, selon Anne Ponseille, « *d'incriminer ici des comportements très en amont d'hypothétiques actes terroristes tels que définis par le Code pénal, si bien que c'est en réalité un lien de causalité fantasmé qui fonde à ce stade la répression* » [Ponseille, 2017, p. 5]. Si la « *prévention pénale* » [Alix, 2014, p. 849] occupe ainsi

dans le Code pénal une place croissante en matière de lutte contre la radicalisation islamiste, elle présente dans le même temps une imprécision certaine. Cette imprécision place le renseignement intérieur dans une situation ambivalente. D'un côté, le renseignement intérieur se voit confier la charge de la lutte contre la radicalisation par le gouvernement et le législateur au titre de la prévention du terrorisme. D'un autre côté cependant, les hésitations politiques et le cadre juridique critiquable de la lutte contre la radicalisation islamiste peuvent nuire à l'efficacité et à la légitimité d'une telle lutte par le renseignement intérieur. En effet, tant la preuve pénale que la motivation administrative des mesures d'entrave mises en œuvre dans le cadre de cette lutte nécessitent un large faisceau d'indices concordants. Le renseignement intérieur n'a donc d'autre choix que d'apporter le plus grand nombre possible d'éléments susceptibles de justifier ces mesures. Voilà qui place inmanquablement le renseignement intérieur dans une situation délicate, dans laquelle il doit concilier à la fois discrétion des dispositifs de surveillance, efficacité de la prévention, et contribution croissante au domaine judiciaire, dont l'une des caractéristiques fondamentales est la publicité.

Les ambivalences de la réponse à la radicalisation islamiste

Le renseignement, acteur ambivalent de la réponse à la radicalisation islamiste

Le renseignement intérieur évolue dans un cadre juridique et politique ambivalent concernant la lutte contre la radicalisation. La réponse exclusivement sécuritaire qu'il est en mesure d'y apporter apparaît cependant comme une ambivalence plus forte encore. D'un côté, en effet, il agit dans l'ombre dans le but de déjouer d'éventuelles infractions terroristes et se caractérise par une méfiance à l'égard de tout individu radicalisé ou susceptible de l'être. D'un autre côté, cependant, il a entendu prendre en charge certaines tentatives de déradicalisation nécessitant pourtant l'adhésion et la confiance des individus concernés. L'expérience avortée du Centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté (CPIC) de Pontourny²¹ en est l'illustration. Créé le 1^{er} juillet 2016 à l'initiative du

(17) Hazan (A.), *ibid.*

(18) Voir par exemple le résumé de la conférence de presse donnée par Jean-Jacques Urvoas, rapporté dans l'article du *Monde* daté du 25 octobre 2016 et consulté le 3 mars 2018 : www.lemonde.fr/societe/article/2016/10/25/detenus-radicalises-le-ministre-de-la-justice-annonce-la-fin-des-cinq-unites-dediees_5019978_3224.html

(19) Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, *Dossier de presse du Plan national de prévention de la radicalisation*, Paris, 23 février 2018, mesure n° 58, p. 22.

(20) Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Premier ministre Manuel Valls, le CPIC était destiné à offrir un programme de déradicalisation et de réinsertion à de jeunes radicalisés non engagés dans des actions violentes. Le CPIC connaît toutefois d'importantes difficultés dès sa création, peinant notamment à trouver des bénéficiaires. La logique de volontariat du CPIC est alors abandonnée. Les sénatrices Esther Benbassa et Catherine Troendle décrivent le mode de sélection du CPIC [Benbassa, Troendle, 2017, p. 10] après l'échec du recrutement sur la base du volontariat. Au sein de chaque préfecture, une première sélection est effectuée par les services déconcentrés de renseignement sans en informer les personnes concernées. Le CPIC de Pontourny émet ensuite un avis. Après avis favorable, les personnes retenues sont contactées par les préfectures. Toutefois, comme le notent les auteurs du rapport, « *après cette prise de contact, il a été décidé de solliciter l'avis de l'UCLAT²² sur les personnes appelées à intégrer le programme. Alors que cette saisine était censée permettre une simple "levée de doutes" après le premier avis émis au niveau local [...] elle s'est traduite par 6 avis défavorables* ». Cet exemple illustre la position ambivalente du renseignement intérieur dans la réponse apportée à la radicalisation et, en particulier ici, dans son rôle pour résorber la radicalisation. Un frein à la réussite du CPIC a pu être la trop grande méfiance, par ailleurs réciproque, entre services de renseignement et individus bénéficiaires du programme de déradicalisation. Nombreux sont pourtant les experts qui soulignent l'importance de la libre adhésion des individus à de tels programmes. La notion de confiance y est fondamentale. Or, associer à une telle mission les services de renseignement qui entretiennent toujours des doutes, si ce n'est une surveillance, à l'égard des individus souhaitant se déradicaliser ou se déclarant repentis, pourrait revenir à faire échec à tout programme de déradicalisation. La prudence et la méfiance fondant l'activité de renseignement semblent en ce sens inconciliables avec une quelconque tentative de déradicalisation. Par ailleurs, le renseignement intérieur ne paraît pas non plus en mesure de prévenir la radicalisation, puisque la prévention de la radicalisation requiert notamment des actions socio-économiques qui n'entrent pas dans son champ de compétences.

L'externalisation du renseignement intérieur à la population française, une opération délicate

En dépit d'une efficacité certaine pour contenir la radicalisation islamiste, le renseignement intérieur ne semble donc pas en mesure de la prévenir ou de la résorber.

Le recours à des acteurs extérieurs au renseignement peut alors sembler souhaitable pour assurer des missions de prévention et de déradicalisation. Toutefois, déléguer l'activité de renseignement aux acteurs extérieurs au renseignement paraît délicat. Ces derniers ne souhaitent en effet pas toujours assumer le rôle de prévention et de vigilance que les pouvoirs publics leur assignent. Deux exemples peuvent en être donnés : celui des réticences des services d'insertion et de probation (SPIP) de l'administration pénitentiaire et celui de la protection du secret médical chez les professionnels de santé. Dans un mémoire de recherche, la directrice pénitentiaire d'insertion et de probation Adina Huseinbasic cite un confrère déclarant, au sujet de l'injonction politique à signaler au Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) l'éventuelle radicalisation d'anciens détenus : « *ce n'est pas à nous de le faire* » [Huseinbasic, 2015, p. 32]. L'auteur interprète ces propos comme l'expression d'une vision divergente des objectifs professionnels, entre un renseignement destiné à prévenir la commission d'infraction et œuvrant dans le secret et des SPIP destinés à accompagner socialement et professionnellement des individus en sortie de détention. Adina Huseinbasic écrit ainsi que « *d'un côté, il y a l'accompagnement socio-éducatif, et, de l'autre, il y a la garde et la surveillance* ». De même, au sein du corps médical, les professionnels de santé connaissent une vive tension entre secret médical et action publique contre les cas de radicalisation observés au cours de consultations. Dans un rapport publié en janvier 2017, le Conseil national de l'ordre des médecins rappelle le principe fondamental du secret médical. Il précise cependant les quatre situations dans lesquelles il est possible d'y déroger²³. Il s'agit « *du médecin qui reçoit les confidences d'un tiers, du médecin confronté à un patient mineur en voie de radicalisation ou radicalisé, du médecin confronté à un patient majeur en voie de radicalisation ou radicalisé et avec la notion d'un danger imminent, et des renseignements demandés au médecin par les autorités publiques* ». Toutefois, certains médecins s'élèvent régulièrement contre ce qu'ils considèrent comme une externalisation imposée de l'activité de renseignement. La polémique consécutive à l'appel à la coopération avec les autorités de police lancé aux psychiatres par le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb en août 2017 en est un exemple marquant. Ainsi, en dépit d'une volonté politique forte d'inclure dans la lutte contre la radicalisation islamiste les administrations et les acteurs extérieurs au renseignement, ces derniers ne sont pas toujours disposés à endosser un rôle qui leur est assigné unilatéralement.

(21) Château de Pontourny, Beaumont-en-Véron (Indre-et-Loire).

(22) L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) est en charge de la coordination des services luttant contre le terrorisme en France. Elle centralise les signalements de radicalisation islamiste par l'intermédiaire du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) qu'elle accueille.

Conclusion

Le renseignement intérieur occupe donc une position doublement paradoxale dans la lutte contre la radicalisation islamiste. Au stade de la détection de la radicalisation d'abord, sa dépendance à l'égard des signalements de la société civile ainsi que les techniques qu'il met lui-même en œuvre sont marquées par de nombreux paradoxes. Au stade de la lutte contre la radicalisation détectée ensuite, le renseignement intérieur paraît apte à contenir la

radicalisation mais en aucun cas à la prévenir ou la résorber. Ces paradoxes pourraient être le reflet des nombreuses hésitations politiques qui entourent la lutte contre la radicalisation en France. Faute d'une définition claire de ce qu'une telle lutte doit recouvrir, le renseignement intérieur se voit chargé d'activités entrant en conflit les unes avec les autres. Il semblerait alors souhaitable de plaider pour une meilleure définition des rôles en matière de lutte contre la radicalisation islamiste ■

Bibliographie

- ALIX (J.), 2014, « Réprimer la participation au terrorisme », *Revue de science criminelle*, n° 4, p. 849-866.
- BENBASSA (E.), TROENDLE (C.), 2017, Rapport d'information sur la mission d'information « désendoctrinement, désempolement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe », Sénat, n° 438.
- BOCKEL (J.-M.), CARVOUNAS (L.), 2017, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur « les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation », Sénat, n° 483.
- CIOTTI (E.), MENUCCI (P.), 2015, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur « la surveillance des filières et des individus djihadistes », Assemblée nationale, n° 2828.
- FULCHIRON (H.), 2017, « Risque d'une radicalisation et conflits parentaux : des dangers d'une instrumentalisation », *Droit de la famille*, n° 3, comm. 63, p. 55-56.
- HUSEINBASIC (A.), 2015, Les missions du service pénitentiaire d'insertion et de probation face aux phénomènes de radicalisation, mémoire de recherche et d'application professionnelle de l'ENAP, Ministère de la Justice et des Libertés.
- KHOSROKHAVAR (F.), 2014, *Radicalisation*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'Homme, 191 p.
- LACAZE (M.), 2011, *Réflexions sur le concept de bien juridique protégé par le droit pénal général*, thèse pour le doctorat de droit, Université de Varennes.
- LACAZE (M.), 2015, « Actualités de la répression et de la prévention du terrorisme par le droit pénal français », *Montesquieu Law Review*, n° 3, p. 44-51.
- LE MONNIER DE GOUVILLE (P.), 2017, « De la répression à la prévention. Réflexion sur la politique criminelle antiterroriste », *Cahiers de la justice*, n° 2, p. 209-226.
- PIETRASANTA (S.), 2015, Mission auprès du Ministre de l'Intérieur, Monsieur Bernard Cazeneuve, confiée par le Premier ministre, Monsieur Manuel Valls, relative à « la déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme ».
- PONSEILLE (A.), 2001, *L'infraction de prévention en Droit pénal français*, thèse pour le doctorat de droit, Université de Montpellier.
- PONSEILLE (A.), 2017, « Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chronique n° 26.
- URVOAS (J.-J.), VERCHERE (P.), 2013, Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur « l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement », Assemblée nationale, n° 1022.

(23) Rapport adopté en session par le Conseil national de l'Ordre des médecins, 2017, *Risque terroriste et secret professionnel du médecin*.

Peut-on négocier avec les « terroristes » ?

Claire BAUDOT

La France a connu de nombreux événements dramatiques depuis 2015. L'horreur de ces passages à l'acte est encore tellement réelle qu'il est toujours difficile pour la population d'appréhender ces auteurs en tant qu'humains. Les termes de « fous », de « déséquilibrés », de « monstres », de « bêtes » ont été employés, les décrivant ainsi sans affect, sans émotion, sans altruisme. Le raccourci faisant penser qu'aucune communication n'est possible avec ces individus est aisé. En effet, depuis la vague d'attentats que la France a vécue ces dernières années, nous entendons sans cesse qu'il n'y a pas de négociation possible avec les terroristes islamistes. Qu'il est impossible de leur parler, qu'ils ne sont réceptifs à aucune forme de sensibilité, ni d'empathie, que la négociation n'a aucune place, ni aucune prise avec ce type d'individus.

Claire BAUDOT

Psychologue clinicienne spécialisée en criminologie, Claire Baudot a exercé la psychologie clinique au Département des Sciences du Comportement de la gendarmerie nationale puis à la Maison d'Arrêt de Fresnes, avant d'être recrutée au groupe négociation du RAID. Depuis maintenant 4 années, elle se rend sur le lieu des crises criminelles avec un négociateur lorsque le groupe d'intervention de la police nationale est sollicité pour des situations de prise d'otage, de forcené retranché, ou d'individu suicidaire et elle oriente la négociation d'un point de vue psychologique en fonction de la personnalité de l'individu pour répondre à la mission première de la négociation : arriver à une solution pacifique de la crise.



Il ne sera pas ici question de démontrer que les terroristes possèdent ces traits de personnalité, mais plutôt que l'absence de ces qualités lors du passage à l'acte n'empêche aucunement l'amorce d'une communication avec un négociateur au moment des faits.

À cet effet, nous tenterons de mettre en évidence que tous les terroristes étant passés à l'acte sur le territoire français depuis 2015 n'ont pas voulu utiliser la violence pour des raisons similaires. Nous développerons dans une seconde partie certains aspects d'une négociation avec des terroristes provenant d'organisations bien structurées. Nous découvrirons ensuite que certains individus choisissent de passer à l'acte pour des motifs moins politiques et religieux, faisant écho à des problématiques plus individuelles et endogènes, laissant ainsi une grande latitude aux affects et donc à la négociation. Enfin, nous terminerons en rapprochant ces différents passages à l'acte pour en appréhender les similarités du point de vue de la négociation.

L'évolution des passages à l'acte

Avant tout, il est important de rappeler que l'ensemble des chercheurs et des professionnels s'accorde à dire qu'il n'y a pas de profil type d'individu terroriste, que « *les personnes qui se joignent à un groupe extrémiste ont généralement des profils psychologiques aussi variés que ceux que l'on peut observer dans la*

*population en général*¹». Chaque situation diffère en fonction de l'individu criminel, de sa personnalité, et surtout des mécanismes psychiques ayant été à l'œuvre dans la construction mentale qui l'a amené à concrétiser son passage à l'acte.

La motivation principale de l'auteur dépendra de l'émergence et de l'interaction de ces différents mécanismes intrinsèques. Depuis 2015 (voire 2012 avec Merah), nous avons pu observer une évolution quant à l'organisation et aux modes opératoires choisis par ces individus et, de ce fait, une évolution quant aux raisons ayant poussé ses individus à perpétrer leur crime :

- en 2015, les frères Kouachi, Amédée Coulibaly et les protagonistes des actes commis le vendredi 13 novembre, étaient des individus appartenant à une organisation bien réglée, une structure bien agencée, « *un réseau de pairs qui reste des opérateurs décisifs de l'engagement*² ». Même si certaines failles ont été manifestes, leur plan initial était représentatif d'un travail de groupe et d'une mise en œuvre calculée ; le discours de l'organisation faisant sens pour eux. Certains étaient partis sur zone et étaient revenus avec des consignes. On perçoit bien là une base arrière sur les théâtres de guerre et une base avant active (qui suit les ordres et qui a très peu de capacités d'initiative et d'adaptation lorsque le plan ne se déroule pas exactement comme prévu). Différentes strates hiérarchisées de protagonistes étaient présentes avec une volonté politique et/ou religieuse. Plusieurs fraternités sont représentées au cours de cette année, ce qui ne semble pas être un hasard au vu des processus à l'œuvre dans leur volonté de passage à l'acte. Nous ajouterons dans ce premier temps de l'évolution Mohamed Merah qui, lui aussi, après plusieurs séjours sur zone était revenu déterminé et organisé. Les mécanismes l'ayant entraîné à passer à l'acte en 2012 se rapprochent de ceux observés chez les terroristes de 2015 ;
- l'année 2016 était témoin de l'assassinat d'un prêtre, celui d'un couple de policiers, d'un passage à l'acte le jour de la Fête nationale, d'un autre devant le parvis de Notre Dame... La France est attaquée ici dans tout ce qu'elle représente : l'axe symbolique est prégnant. Les aspects politiques et religieux sont là : les auteurs de l'assassinat du prêtre de Saint-Étienne-du-Rouvray désignent « les chrétiens comme les ennemis des musulmans », et le terroriste de Magnanville, radicalisé en prison et ayant

fait allégeance à Abou Bakr Al Baghdadi bien plus tard, aborde le terrain politique lors de son passage à l'acte. Néanmoins, un certain aspect antisocial est également présent. Il semble effectivement qu'un rejet du pays et une volonté d'user de violence (exprimés ici par une mise en avant d'éléments religieux ou politiques qui semblent alors se rapprocher d'une justification inconsciente) soient plus importants que la volonté de témoigner d'une idéologie. De plus, le lien avec l'organisation groupale est encore actif mais moins directement. Un intermédiaire est utilisé : Internet avec derrière l'écran « *une personne-ressource au rôle déterminant, et sans nécessairement (la volonté de) s'inscrire dans des réseaux solidement organisés*³ ». Les réseaux sociaux favorisent la liaison entre des individus demandeurs d'appartenance et le groupe recherchant des adeptes. D'ailleurs pour plusieurs de ces passages à l'acte une seule et même personne, aujourd'hui décédée, faisait le lien entre les protagonistes et favorisait la préparation de l'action grâce à l'intermédiaire d'Internet ;

- en 2017, nous avons observé qu'il s'agissait en grande majorité d'actes commis par des individus isolés. Ils paraissaient plus vulnérables, certains peut-être même en souffrance psychique. Ils étaient seuls, voire esseulés, avec pour plusieurs un besoin d'attention manifeste. Le lien avec une organisation arrière était pour le plus grand nombre très peu présent. Les passages à l'acte étaient peu élaborés et peu préparés.

L'évolution que nous avons pu observer ces trois dernières années n'est certainement pas terminée (pour preuve le passage à l'acte terroriste ayant eu lieu à Trèbes en mars 2018), nous aurons peut-être d'autres types d'actions entraînant une prolongation de cette mutation. Nous ne pouvons pas non plus certifier qu'il n'y aura pas de retour en arrière et que des commandos organisés ne referont pas surface, notamment si les individus partis sur zone décident de rentrer en France.

« Terrorisme d'équipe »

Nous engloberons dans cette partie les deux premières phases de l'évolution que nous venons d'évoquer. Nous avons décrit une organisation groupale très présente dans le premier temps, avec des séjours d'entraînement sur zones, puis un lien groupal moins directement actif

(1) St-Yves (M.), Collins (P.), 2010, *Psychologie de l'intervention policière en situation de crise*, Montréal, Ed Yvon Blais, p. 363.

(2) Ainine (B.), Crettiez (X.), Liderman (T.), Sèze (R.), 2017, « Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents djihadistes et nationaliste », rapport de recherche pour la mission de recherche droit et justice, avril.

(3) Ainine (B.), Crettiez (X.), Liderman (T.), Sèze (R.), 2017, *op. cit.*

dans le second temps, faisant appel à un intermédiaire, une « personne-ressource » très présente, favorisant le lien entre le sujet et le groupe. En effet, l'endoctrinement et surtout l'aspect groupal, direct ou indirect, étant bien présents dans les deux cas, nos observations relatives à l'aspect négociation sont sensiblement similaires.

Un constat

Le sujet étant trop sensible, il nous est malheureusement impossible aujourd'hui de faire une étude de cas. Néanmoins, nous pouvons mettre en évidence qu'au cours de ces trois années, il y a eu en France (jusqu'à début 2018), 19 passages à l'acte, 250 morts, 4 prises d'otages et 3 prises de contact à la négociation.

Au cours de trois prises d'otage (le groupe négociation étant arrivé sur les lieux de la crise après la neutralisation très rapide des auteurs de la 4^e prise d'otage), les terroristes islamistes ont tous demandé à parler à un négociateur. La demande émanait d'eux, les terroristes désirent donc parler. Parler de quoi ? Parler pourquoi ? Évoquer leur appartenance, énoncer leurs revendications ? Ces affaires étant encore en instruction, nous n'aborderons pas ici non plus le contenu des échanges des négociations passées, mais notons qu'à chacune des prises d'otage ayant eu lieu en France, les terroristes islamistes ont demandé à parler à un négociateur, une communication avec les terroristes est donc possible. Dès lors, nous pensons qu'il est préférable d'accepter de répondre à cette sollicitation de communication, pour ensuite, entamer une négociation.

Dimensions différentes de la négociation ?

Différentes techniques peuvent être utilisées avec des individus terroristes pour garder le contact, protéger les otages et nous l'espérons, puisqu'il s'agit là de notre priorité, les sauver. Néanmoins, les procédés utilisés avec ces individus ne diffèrent que très peu de ceux employés avec des individus retranchés. Comme le précise Michel Saint-Yves, il faut suivre « *les règles de bases : l'écoute active et la communication*⁴ », sans oublier l'aspect philanthropique qui prime dans toute négociation. Qu'il s'agisse de travailler l'*ego*, d'appréhender la notion d'affects, ou d'imposer un cadre contenant, aucune négociation ne pourra évoluer positivement sans un intérêt certain pour l'individu. Quelques éléments pourront être renforcés dans le cas de passages à l'acte terroriste, mais l'équipe de négociation se

doit d'appréhender cette mission comme habituellement, en utilisant en grande partie les mêmes techniques, les mêmes leviers, et nous l'avons constaté à Magnanville, la même approche émotionnelle et altruiste.

De son côté, l'individu terroriste qui exprime une demande, *a minima* ses revendications, aura besoin d'un vecteur pour communiquer. Le négociateur peut être un de ces vecteurs (nous avons vu avec les frères Kouachi que les médias pouvaient en être un autre...), *a fortiori* quand il y a présence d'otages. Le négociateur, à cet instant, peut s'avérer utile à la propagation du message et devenir alors indispensable à la finalité du terroriste. Ce sera ensuite à l'équipe de négociation, avec toute sa technicité et son savoir-faire, de maintenir la communication au-delà de l'annonce des revendications et d'entamer un travail de négociation.

Du fait de leur endoctrinement, certains terroristes sûrs d'eux, pourront être retors. La présence de traits de personnalité paranoïaque, souvent observée chez les *leaders*, pourrait aussi faire craindre des complications quant à la prise de contact. Or, les professionnels qui ont l'habitude de gérer ce type de personnalité en dehors des passages à l'acte terroriste, observent que dans ces cas de figure comme dans les affaires terroristes, aucun frein psychique n'empêche une ébauche de communication. En effet, le terroriste demandeur entame lui-même un échange, il suffira aux professionnels d'employer les processus habituels de négociation.

Dans le cas de figure où les protagonistes seraient plusieurs, ce que nous avons pu observer au Bataclan par exemple, nous tenterons de mettre en évidence le *leader* de groupe pour ne s'adresser qu'à lui et ainsi suivre les principes de base de la négociation. En effet, une pluralité d'interlocuteurs compliquerait indéniablement la négociation, car la création du lien attendu ne pourra aucunement se faire et contrairement à l'effet escompté, nous prendrions le risque de renforcer l'effet de groupe des protagonistes⁵.

Restitution de l'individualité

Les individus terroristes, ceux rencontrés principalement en 2015 et 2016, ont réalisé des actes préparés, commandités, et organisés depuis la zone irako-syrienne. Ils appartenaient à un groupe ou étaient en relation avec un intermédiaire qui encourageait le passage à l'acte terroriste.

(4) St-Yves (M.) Collins (P.), 2010, *op. cit.*, p. 365.

(5) Freud (S.), 1968, *Psychologie collective et analyse du moi*, Paris, Éditions Payot.

Des mécanismes bien rodés étaient mis à l'œuvre pour que toute leur vie se reflète à travers ce groupe puisque « *Le djihad propose à des ego froissés de devenir des héros de l'islam sunnite*⁶ ». L'objectif étant que leur identité carencée s'efface au bénéfice de l'identité groupale, qu'ils vivent pour le groupe et que désormais, « ils soient le groupe ».

Un des enjeux de la négociation, sans en aborder les techniques précises pour y arriver, sera d'extraire psychiquement le sujet de sa position groupale afin de favoriser son individualité et lui permettre de retrouver toute sa subjectivité. Grâce à ce travail de re-narcissisation individuelle, il sera possible à l'individu, hors du groupe, d'avoir accès à certaines émotions. Néanmoins, et c'est là toute la complexité de la négociation, il ne faut pas non plus nier le groupe ; ce groupe qui se veut pour le sujet être contenant, un groupe solidaire, apportant un cadre. Ce qui représente pour beaucoup une famille de substitution vient combler dans la majorité des cas une dépendance sécuritaire psychologique, des failles narcissiques et surtout une problématique identitaire. Si le travail d'embrigadement est suffisamment opérant, le groupe représente tout pour l'individu. Celui-ci s'investit donc « corps et âme » dans et pour le groupe, il incarne le groupe, il vit pour le groupe, il « est » le groupe. De ce fait, si le groupe était mis à mal et venait à disparaître symboliquement, le sujet perdrait son identité groupale, et donc son identité individuelle tout entière. Nier le groupe, c'est nier l'individu et c'est nier son existence de sujet. Cette perspective est psychiquement inenvisageable pour l'être humain. Le travail de négociation est donc particulièrement méticuleux pour sortir l'individu de sa position groupale et favoriser son individualité, tout en préservant l'existence du groupe et son appartenance à celui-ci.

Humanisation des victimes

Afin d'accélérer le processus de réappropriation des affects, le travail d'humanisation des victimes est également indispensable. Il s'agit là de permettre à l'individu de favoriser un lien avec les otages pour que ceux-ci soient préservés et épargnés (ce qui est essentiel pour nous). Depuis des années, les personnes visées, les victimes, sont considérées comme un ensemble de kouffars, des messages de haine sont exprimés à leur rencontre, ils ne sont que des mécréants, perdant ainsi toute représentation humaine en étant de ce fait relégués au statut d'« objet de mécréance ». Une mise à distance des « autres » est prônée par les *leaders*, rendant la réalité très peu accessible aux suiveurs, favorisant l'imaginaire et accentuant le contraste entre le groupe et « les autres » qui sont déshumanisés. Il est alors possible pour des individus sans pathologie mentale ni troubles de la personnalité psychopathe d'agir sur « ces autres » sans avoir le moindre sentiment de culpabilité, sans scrupule, sans regret ni honte puisqu'ils ne sont pas perçus comme « êtres » à part entière (ce qui pourrait nous évoquer la thèse de la philosophe Hannah Arendt sur la « banalité du mal⁷ »). Avec différentes techniques, le binôme de négociation devra alors permettre à l'individu terroriste de faire passer l'otage d'« objet de mécréance » à sujet humain. Un lien pourra ainsi se mettre en place et il sera plus difficile pour l'auteur d'abattre les otages lorsque ceux-ci seront à nouveau appréhendés en tant qu'êtres humains.

Au sein de cette seconde partie nous percevons qu'une fois la communication entamée, et grâce à l'ensemble des processus mis en place par les professionnels, certains affects pourront émerger chez l'individu. Tout l'enjeu de la négociation étant là : faire poindre certaines émotions chez le sujet afin de faciliter la création d'un lien entre le

TOUT L'ENJEU DE LA
NÉGOCIATION ÉTANT LÀ :
FAIRE POINDRE CERTAINES
ÉMOTIONS CHEZ LE SUJET
AFIN DE FACILITER LA
CRÉATION D'UN LIEN
ENTRE LE TERRORISTE ET
LE NÉGOCIATEUR, MAIS
AUSSI ET SURTOUT UN LIEN
ENTRE LE TERRORISTE ET LES
OTAGES AFIN D'ENTRAÎNER
UNE ISSUE POSITIVE POUR
LES PERSONNES VICTIMES
ET L'ENSEMBLE DES
INTERVENANTS.

(6) Thomson (D.), 2016, *Les revenants*, Paris, Le Seuil, p. 77.

(7) Arendt (H.), 1963, *Eichmann à Jérusalem, Rapport sur la banalité du mal*, Paris, Gallimard.

terroriste et le négociateur, mais aussi et surtout un lien entre le terroriste et les otages afin d'entraîner une issue positive pour les personnes victimes et l'ensemble des intervenants.

« Terrorisme d'opportunité »

Les prises d'otage sont davantage visibles dans les actes des individus des deux premières périodes de l'évolution présentées plus haut. En effet, en 2017, les passages à l'acte sont plus isolés, avec des problématiques plus individuelles et donc des modes opératoires semblant avoir une finalité plus auto-agressive. Cette dernière phase de l'évolution connue l'an passé nous interroge de ce fait particulièrement sur les individus la représentant.

Pathologie mentale

Une chose est désormais certaine, la population de malades mentaux dans la population terroriste est très faible, voire inexistante. De nombreuses études montrent une absence de pathologies mentales franches, les psychiatres s'accordent à dire que les individus ne sont pas malades au sens psychiatrique du terme. Ils ne souffrent d'aucune pathologie mentale, aucun délire n'est manifeste. Ils seront, dans une très grande majorité, reconnus judiciairement responsables de leurs actes au moment des faits. En effet, les psychotiques ne sont pas recrutés par les organisations terroristes : leurs réactions, trop impulsives ne sont pas fiables.

Néanmoins, si cela se présentait, si une personne devait commettre un acte perçu comme « terroriste » dans le cadre de sa pathologie mentale lors d'une éventuelle décompensation psychotique, cela n'arriverait que parce que les malades mentaux s'inspirent fréquemment de l'actualité pour alimenter leur délire. Dans ce cas, leur acte serait isolé et non issu d'une cellule organisée. Ces cas de passage à l'acte isolés, délirants et manifestement non terroristes, sont habituels dans la gestion de la négociation, les professionnels connaissant très bien cette population, ils savent parfaitement gérer ces situations qui représentent une grande part de leur activité.

En outre, sans tomber dans le piège de la psychiatrisation des actions terroristes, on observe que les individus

auteurs sont des sujets vulnérables (principalement en 2017). Cette information ne révolutionne pas la réflexion relative au passage à l'acte terroriste, nous savons que la vulnérabilité est un maillon important dans le choix des cibles des recruteurs. Mais dans le troisième temps de l'évolution, il semblerait que cette vulnérabilité soit plutôt orientée vers une fragilité manifeste qui pourrait alimenter un important besoin d'attention. Comme nous venons de le voir, les sujets présentant des troubles psychotiques peuvent s'inspirer de l'actualité pour nourrir leur délire. Les individus en souffrance (et ne possédant pas de pathologie mentale) peuvent également utiliser les événements marquants pour leur cause, qui est souvent plus personnelle et individuelle. Cette cause qui leur est propre, liée pour certains à un éventuel trouble de la personnalité, pourrait sans aucun doute entraîner une interprétation erronée du monde ou du moins de leur quotidien et les entraîner à passer à l'acte.

Une étude récente met en évidence qu'en 2017, « 45 %⁸ des événements européens documentés ont été inspirés, c'est-à-dire menés par des individus répondant aux appels d'une organisation terroriste sans entretenir de liens directs avec elle ». L'absence de contact direct avec les membres d'une structure (contrairement aux actes téléguidés et dirigés⁹) ne nous permet pas d'établir que tous les individus de cet échantillon étaient vulnérables et esseulés. Néanmoins, le fait qu'aucun n'avait de lien avec une organisation structurée reflète d'un certain isolement vis-à-vis du groupe. Cette distance nous amène à nous questionner sur les motivations de l'individu agissant sans consigne d'une quelconque organisation, mais qui s'inspire seul des actes déjà perpétrés. Un désir de « starification » visant une volonté d'être médiatiquement connu et de laisser une trace (aussi morbide soit-elle) de leur existence peut être une explication. Une autre, qui au demeurant pourrait être liée, serait pour nous une recherche d'attention à l'égard de l'individu lui-même. En effet, nous avons pu observer au fil de notre expérience qu'une recherche de prévenance est bien présente chez certains des auteurs d'attentats.

Nécessité d'attention

Nous percevons effectivement que ceux qui agissent ces derniers temps en terrorisant la population le font davantage en utilisant l'aspect religieux et politique comme justification (certainement inconsciente). Nous discernons un isolement plus marqué au sein de

(8) Centre d'analyse du terrorisme (CAT), Janv 2018, « Terrorisme dans l'union européenne », Bilan 2017.

(9) 15 % ont été téléguidés (exécutés par des individus sans expérience djihadiste à l'étranger et en relation avec un donneur d'ordre en zone syro-irakienne) et 8 % ont été dirigés (planifiés et menés par un ou plusieurs anciens de Syrie missionnés par leur organisation).

IL N'EST PAS RARE
D'OBSERVER QUE CERTAINS
JEUNES ARRIVENT
DIRECTEMENT AU PASSAGE
À L'ACTE « TERRORISTE »
SANS PASSER PAR LA
CASE RADICALISATION.
PLUSIEURS JEUNES INDIVIDUS
INTERPELLÉS POUR AVOIR
TENTÉ D'ORGANISER UNE
ACTION TERRORISTE ONT
EFFECTIVEMENT EXPLIQUÉ
NE PAS ÊTRE RADICALISÉS.

l'environnement des auteurs de la fin de la période observée. Le temps conséquent passé sur les réseaux sociaux est inversement proportionnel au temps passé à la préparation de l'acte. Ils utilisent ce qu'ils ont sous la main, nous pourrions qualifier ces actions de « *passage à l'acte d'opportunité* ». Nous pouvons nous interroger dans quelles mesures ceux-ci ont réellement un objectif terroriste ou s'ils ne sont pas « juste » un moyen de répondre à un besoin d'attention. Avec ces agissements, « *l'adolescent solitaire n'est plus invisible. Il gagne une estime de lui-même, relève la tête et retrouve une fierté*⁽¹⁰⁾ ». Il n'est pas rare d'observer que certains jeunes arrivent directement au passage à l'acte « terroriste » sans passer par la case radicalisation. Plusieurs jeunes individus interpellés pour avoir tenté d'organiser une action terroriste ont effectivement expliqué ne pas être radicalisés. Il est alors important de rappeler ici que toutes les personnes

radicalisées ne sont pas terroristes, et nous avons observé à l'inverse que tous les terroristes ne sont pas radicalisés.

Le « passage à l'acte terroriste » est employé dans ce contexte, mais cela pourrait très bien se manifester autrement pour assouvir une recherche d'intérêt (sociétal et/ou personnel). Ces individus-là sont-ils vraiment des terroristes ou sont-ils dans une démarche de sollicitation d'aide ? Aujourd'hui un individu peut entrer dans un commissariat avec une ceinture d'explosif fictive et menacer de la faire exploser si sa femme ne revient pas. Quelques années auparavant, cette même personne aurait pu menacer de sauter d'un immeuble, pour là aussi demander à sa femme de revenir. La raison est la même, c'est le mode opératoire qui est différent. Dans ce cas, la négociation a toute sa place dans ce type de situation, ces contextes de prévenance étant la base même de l'emploi du binôme de négociation.

Quid du passage à l'acte suicidaire ?

Volonté de mourir

Pour les individus fragiles et cherchant la mort, l'accession au statut de martyr peut être une solution. Nous connaissons l'issue d'un acte terroriste, il s'agit majoritairement de la neutralisation de l'individu par les forces de l'ordre ou bien du déclenchement de l'explosion par le sujet lui-même. La mort est souvent au tournant. Il s'agit là d'une issue pour arriver à leur fin – à la fin – d'une manière spectaculaire. Dans quelle mesure le désir de mort dans une religion où le suicide est interdit peut se traduire par un acte terroriste et l'accession au statut de martyr (en tant que kamikaze avec une ceinture explosive ou par « *suicide by cop* ») ? Cet élément est sans doute plus manifeste dans la dernière partie de l'évolution évoquée plus haut, néanmoins un lien à la mort semble également sous-jacent dans les deux précédentes périodes. En effet, il est intéressant de s'interroger, entre autres, sur la volonté de mourir (de cesser de mener une existence perçue comme insatisfaisante, cesser de « souffrir ») à travers l'accession au statut de martyr. Par exemple, les protagonistes de l'attentat de l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray sont passés à l'acte avec une ceinture d'explosifs factice, une fausse grenade et des couteaux. Comment pensaient-ils lutter sans perdre la vie contre les forces de l'ordre organisées en colonne d'assaut avec des armes blanches et des explosifs factices ? Leur matériel ne leur permettait pas de se défendre contre les armes à feu de la police, mais en plus, ces armes factices, visuellement proches de vrais explosifs, leur faisaient prendre le risque d'accélérer leur neutralisation dans le cadre de la légitime défense. Nous pouvons nous demander s'il ne s'agissait pas là de leur but initial : mourir en martyr, mais mourir avant tout.

Il est de ce fait important de vérifier si ce désir de mort est présent et qu'il se traduit ici par un passage à l'acte terroriste où les objectifs de revendications politique et religieuse ne sont finalement que des vecteurs facilitant l'accès à la mort et faisant écho à une volonté de suicide. L'équipe de négociation est formée pour discerner ce type de problématique, l'accession à la létalité est également une situation bien connue des professionnels, ils ont l'habitude de négocier avec un suicidant.

Désir de mort efficient ?

Le passage à l'acte terroriste islamiste peut être perçu comme une manière de théâtraliser la mort des auteurs et

(10) Thomson (D.), 2016, *op. cit.*

marquer leur passage dans ce monde, qui pourtant, n'est pour certain qu'un passage avant le paradis. « *Pourquoi des jeunes renoncent-ils à gagner leur vie ici-bas pour gagner leur mort au-delà*¹¹ ». Le rapport à la mort chez ces individus est de ce fait intéressant, mais ce qu'il l'est surtout c'est comment les groupes terroristes parviennent à ce que « *cette pure culture de la pulsion de mort [...] réussit à pousser le Moi à la mort*¹² ». Comment les groupes parviennent-ils à développer un désir de mort chez des individus qui ne veulent à l'origine pas mourir et qui ne sont initialement pas suicidaires ? Et comment peut-on être sûr qu'au moment de l'action ce désir induit soit toujours efficient ? Cette finalité morbide ayant été intégrée par le groupe grâce à différentes techniques d'influence bien rodées, il est intéressant de se demander si tous les terroristes islamistes lors de leur action ont un désir de mort toujours réellement présent. Les individus ayant un désir de mort intrinsèque peuvent pour certains avoir des hésitations jusqu'au bout, alors lorsque celui-ci est induit, certaines résistances pourraient d'autant plus apparaître lors du passage à l'acte. Entre penser l'acte, le préparer, le mettre en œuvre, et appuyer sur le bouton, de nombreux processus psychiques et mécanismes de défense peuvent émerger. Nous ne pouvons en effet pas être certains de toujours avoir affaire à un individu avec un désir de mort manifeste.

Il est primordial dans la résolution de crise criminelle, qu'elle soit terroriste ou non, de considérer le rapport à la mort. Il est nécessaire, grâce à des facteurs de risque établis, de vérifier si cet aspect est toujours présent chez l'individu lors du passage à l'acte et c'est le rôle de la négociation. S'il s'avérait qu'un individu mette en doute ce désir de mourir, le groupe négociation, avec toutes ses techniques devra permettre aux pulsions de vie de l'individu d'être plus influentes que ses pulsions de mort.

Dans l'ensemble de ces exemples, nous percevons davantage des problématiques personnelles, inhérentes à des fragilités individuelles que de réelles revendications religieuses et politiques. Néanmoins, le binôme de négociation doit appréhender dans un premier temps ces revendications comme s'il s'agissait d'individus issus de groupes plus organisés, puisque c'est par ce vecteur-là que le sujet a choisi de passer à l'acte, en se présentant comme « terroriste ». Les professionnels, avec leurs connaissances, percevront par la suite le fondement de la problématique et useront de techniques couramment employées pour résoudre la crise et préserver les otages. En effet, le mode opératoire est différent de ce que nous avons l'habitude

de voir jusqu'ici en négociation, mais les origines du mal, les maux décrits dans cette partie, restent identiques chez ces individus : « *ils s'islamisent en apparence pour rester les mêmes en réalité*¹³ ». Les points d'entrée de la négociation pourront être différents, mais si la communication est engagée, les vecteurs habituels pourront être utilisés par l'équipe de négociation.

Similarités de conduite de l'équipe négociation

Nous venons de voir que les individus rencontrés dans chacune des trois phases de l'évolution sont réceptifs à une communication (communication systématiquement entreprise jusqu'ici par le sujet lui-même lors de prise d'otage en France). En fonction des différents cas de figure présentés précédemment et des types de personnalités qui y sont liés, les professionnels de la négociation, puisque c'est leur métier, savent faire évoluer cette communication en négociation. En effet, si la prise de contact est établie, rien n'empêche alors que l'échange progresse en négociation grâce à la technicité des professionnels, et ce, même si la motivation de chacun des auteurs des trois phases les entraînant au passage à l'acte est différente. De ce fait, plusieurs similarités de conduite seront observables quant à l'approche de certains aspects de la négociation.

Réciprocité des processus de négociation en fonction des types de personnalité

Nous avons vu que le travail de négociation est différent qu'il s'agisse de cas de « terroristes d'équipe », ou bien de « terroristes d'opportunité ». En effet, des techniques différentes seront utilisées, notamment pour atteindre les affects et l'aspect émotionnel, puisqu'il ne s'agit pas des mêmes types de personnalité.

En revanche, et selon un autre axe, un parallèle peut être fait entre les processus de négociation rencontrés dans le cadre d'actions terroristes et ceux observés dans des situations criminelles plus « classiques ». En effet, des types de personnalité sont liés à chaque individu, c'est ce qu'il est important d'identifier pour toutes négociations, celles avec un individu terroriste également. En outre, nous avons observé que les mécanismes de

(11) Epstein (D.), 2017, « Les dérivés djihadistes de l'adolescent », *Cahier de psychologie clinique*, 49, 193-209.

(12) Freud (S.), 1923, « Le moi et le ça », *Essais de psychanalyse*, Paris, Ed Payot.

(13) Thomson (D.), 2016, *op. cit.*, p. 281.

négociation dans le cadre de passages à l'acte terroriste sont respectivement proches de ceux utilisés avec les types de personnalités correspondantes. De ce fait, qu'il s'agisse des individus dont les actes sont préparés et qui font partie d'un commando, ou qu'il s'agisse d'un individu isolé, ayant des troubles de la personnalité ou un désir de mort manifeste, les techniques de négociation correspondront à celles employées avec des individus ayant le même type de personnalité ; type de personnalité que l'équipe négociation a l'habitude de gérer en dehors de problématique terroriste. Par exemple, pour un individu présentant une personnalité « état limite », les techniques de négociation seront sensiblement similaires, qu'il agisse d'un acte terroriste ou non. Plus que le type d'action, c'est le type de personnalité qui prime.

Étude scientifique

En plus des mêmes savoir-faire et surtout savoir-être mis en œuvre par les professionnels de la négociation en fonction de la personnalité de l'individu mise en évidence, il est important de préciser que du côté opposé, celui du sujet, les phases de négociations sont également sensiblement similaires, qu'il s'agisse d'une négociation avec un forcené ou avec un terroriste. Pascal Marchand¹⁴, psychologue social et linguiste a étudié une quinzaine de négociations enregistrées d'individus suicidaires et d'individus retranchés, dont celle de Mohamed Merah¹⁵. Les analyses de Pascal Marchand invitent à distinguer la dynamique et le contenu des négociations. Le contenu est différent puisqu'il est adapté à la situation et dépend en grande partie d'un discours idéologique, absent des autres négociations. Concernant la dynamique du contenu linguistique, Pascal Marchand a perçu que celle de la négociation avec Mérah (le chercheur n'a malheureusement pu exploiter pour le moment qu'une seule négociation de terroriste islamiste, les autres affaires étant encore en instruction) n'est pas différente des autres négociations étudiées, avec des aspects, notamment émotionnels, que l'on retrouve dans d'autres négociations de forcenés (sans délire) et de suicidaires. Ce n'est que lorsque la négociation s'éloigne des chemins habituels, notamment pour prendre des aspects d'investigation, que le modèle évolue et que la dynamique est moins maîtrisée. Quels que soient le protagoniste et les raisons de son passage à l'acte, la succession des phases rencontrées

au sein de la négociation ne sont pas significativement différentes. Les phases de la négociation étant semblables, rien n'empêche d'aller jusqu'à penser que la phase ultime, celle de la reddition, n'aurait pas pu avoir lieu dans le cas de Mohamed Merah, et d'imaginer, (la suite des travaux de recherche l'exprimera peut-être), que cela puisse également se produire dans le cas d'autres négociations avec des terroristes islamistes.

État d'esprit du négociateur

Rappelons que l'objectif de la négociation dans le cas de passage à l'acte terroriste, comme dans toute autre intervention, est la libération des otages avant même la reddition.

Cependant, il est nécessaire que le négociateur au contact soit convaincu de l'utilité de ces échanges et qu'il se conditionne malgré tout à faire sortir l'individu. Les chances de réussite d'une résolution sans violence sont effectivement fortement diminuées si le négociateur n'y croit pas (ou s'il axe son intervention exclusivement sur l'aspect tactique). L'expérience de Rosenthal et sa mise en évidence de l'effet Pygmalion¹⁶ nous indiquent bien que les performances d'individus seront différentes en fonction du degré de croyance en leur réussite.

De plus, aucune négociation avec un terroriste n'a abouti en France à une sortie et cela n'arrivera peut-être jamais, mais un des principes de la négociation est la création d'un lien de confiance. Si celui-ci ne s'établit pas, aucune perspective commune n'est envisageable. Le négociateur doit faire en sorte que ce lien se crée, il doit être empathique malgré l'éventuelle horreur de la situation. Cette empathie sera mêlée à la conviction que le négociateur pourra faire sortir le sujet. Sans cette volonté, ce dernier le percevra, aucun lien ne pourra se créer, aucune résolution pacifique de la crise ne sera envisageable, et surtout, et c'est ce qui prime dans notre mission, il sera beaucoup plus difficile de travailler sur la libération des otages.

La question des capacités empathiques du négociateur est alors importante à se poser. Celles-ci doivent être innées, elles ne se commandent pas. Si on se pose la question, c'est qu'il s'agit déjà là de stratégie. En effet, si le négociateur ne possède pas cette qualité, il la fabriquera

(14) Professeur en sciences de l'information et de la communication à l'université de Toulouse, directeur du Laboratoire d'études et de recherches appliquées en sciences sociales, co-animateur de la plateforme d'expertise « Radicalités et régulations » (MSHS-Toulouse).

(15) Celui-ci ne détenait pas d'otages, ce qui est à prendre en compte dans notre réflexion, car cela aurait pu, on ne peut pas l'écarter, modifier la négociation. Néanmoins, pour nous, cela aurait pu influencer la négociation de manière positive grâce à certains processus utilisés par le binôme de négociation et que nous avons développés plus haut.

(16) Rosenthal (R.) et Jacobson (L.F.), 1968, «Teacher Expectation for the Disadvantaged», *Scientific American*, vol. 218, n° 4, p. 19-23.

ponctuellement sous le coup de techniques d'influence non authentiques. Cette empathie « artificielle » pourrait fonctionner avec des profils rationnels mais pas en lien avec des profils émotionnels. Comment le professionnel empathique peut-il laisser percevoir son émotion réelle alors que des dizaines de victimes sont décédées ? Très clairement, le négociateur doit se mettre à disposition de l'autre, si ses qualités empathiques sont réelles cela se fera sans difficulté, un lien entre êtres humains se créant. C'est bien en humanisant l'auteur, en le percevant comme un individu à part entière que celui-ci pourra à son tour, comme nous l'avons développé précédemment, humaniser ses victimes. Sans cet aspect entre le sujet et le professionnel, les négociations dans de nombreux cas ne pourront pas aboutir, la réciprocité de l'aspect émotionnel ne pouvant pas être atteint.

C'est bien là aussi toute la spécificité de ce métier, réussir à mettre de côté ses propres affects pour privilégier la finalité positive de la mission, en se rendant disponible pour l'autre. L'équipe de négociation a l'habitude de négocier avec des individus avec qui il n'est pas d'accord, à la suite de situations de crises criminelles. Des personnes menaçant l'intégrité de leur enfant pour implorer leur conjoint de revenir, des forcenés post-homicide retranchés chez eux après avoir tué un proche représentent une grande part des individus rencontrés lors d'interventions où le négociateur se doit de garder la tête froide. Nous ne disons pas ici que les professionnels de la négociation n'ont pas d'affects, au contraire, leur force est de savoir les utiliser à bon escient.

Connaissance du sujet

Connaissance des processus mentaux

Afin de faciliter la création de ce lien si important en négociation, il est également nécessaire que le professionnel connaisse les mécanismes psychiques, environnementaux, sociétaux et familiaux mis à l'œuvre dans le processus de radicalisation amenant jusqu'au passage à l'acte violent. De nombreux auteurs se sont penchés sur cette question et ont fait émerger différents concepts tels que les problématiques identitaires, narcissiques, de désaffiliation, le tout accentué par des échecs, des ruptures, une recherche de quête de sens, d'un Moi fort, d'un Moi collectif et identitaire qui ne souffre plus, d'une volonté de pallier l'injustice, des concepts liés à des

valeurs d'appartenance, rejetant les valeurs occidentales, mais nécessitant des mécanismes de protection... L'ensemble de ces concepts permet de comprendre qu'il n'y a pas qu'une seule manière d'entrer dans le terrorisme. « *Les ressorts de ce phénomène sont protéiformes, multifactoriels et touchent des profils variés, aux origines sociales diverses, pas toujours pour les mêmes raisons*¹⁷ ». Un ensemble de facteurs sera en effet combiné pour faciliter l'accès à un discours radical, à un discours qui fait sens à un moment précis. Ces concepts, dans l'ensemble, sont appuyés par une parole djihadiste qui a solution à tout, où la radicalisation comble le vide, pouvant même aller jusqu'à une mise en acte violente. L'analyse de Danièle Epstein : « *Après avoir encrypté leurs traumas précoces pour survivre à la catastrophe, recouvert leurs failles narcissiques, lutté contre leur dépression et leur sentiment d'impuissance en se perdant dans la mégalomanie et la toute-puissance, ils chercheront des suppléances à leur faille identitaire pour se tenir debout* », avant d'énoncer qu'« *on leur promet de devenir Tout là où ils n'étaient Rien, élus là où ils étaient exclus*¹⁸ » permet de synthétiser, (si cela est possible) une grande partie de ces concepts mis à jour dans le processus de radicalisation. Nous ne développerons pas ici ces notions, déjà très largement étudiées par d'autres, mais la connaissance de ces nombreux concepts est indispensable aux professionnels pour appréhender l'individu terroriste, pour mieux le saisir dans son ensemble, puis nous l'avons vu, dans son individualité, pour ainsi faciliter le processus de négociation.

Connaissance des processus idéologiques

Les processus idéologiques nécessitent également d'être appréhendés par les professionnels. En effet, « *une bonne connaissance de ces groupes, de leurs idéologies et croyances, permet de mieux comprendre leur comportement et d'intervenir de manière à augmenter les chances de réussite*¹⁹ ». Il est important que le négociateur en connaisse les bases, néanmoins il ne doit pas s'aventurer dans les considérations religieuses. Ce n'est pas par ce vecteur-là qui fera évoluer la négociation. « *Il est inutile de contre-argumenter ou de s'opposer à l'aide de raisonnements, dont le but serait de détourner (le sujet) de sa vision radicale dans la mesure où la "radicalité" n'est en aucun cas un problème pour le sujet mais bien une solution*²⁰ ». Les individus sont trop formatés, pensant détenir la vérité. Le négociateur n'arrivera pas à les accrocher par ce biais-là ; biais trop concret. Seul le versant émotionnel faisant écho à leur individualité permettra de retrouver leur suggestibilité.

(17) Thomson (D.), 2016, *op. cit.*, p77.

(18) Epstein (D.), 2017, *op. cit.*

(19) St-Yves (M.) Collins (P.), 2010, *op. cit.*, p. 366.

(20) Bouche (T.), 2017, *Prise en charge psychologique des personnes menacées par les radicalisations*, Préfecture Tarn-et-Garonne, p. 60.

Refus de sortir

Lors de l'arrivée du RAID, il est très fréquent que l'individu pour lequel les forces de l'ordre sont appelées refuse de sortir. C'est courant, voire systématique, puisque c'est dans ces cas-là que le groupe d'intervention est sollicité. Des profils tels que des forcenés de combat, ou post-homicide, peuvent rester silencieux un long moment refusant alors la négociation et donc la reddition. Pourtant, après quelques heures de travail fournies par les professionnels de la négociation, 80 % des individus retranchés acceptent en moyenne de sortir. En effet, ce n'est pas parce qu'au début le sujet refuse de parler qu'après quelque temps et grâce à différentes techniques, il n'acceptera pas la communication et qu'une négociation ne pourra pas avoir lieu. Une fois cette négociation commencée, ce sera aux professionnels, avec tout leur savoir-faire, d'amener l'individu à la sortie. Nous avons vu que les terroristes preneurs d'otages avaient tous demandé à négocier. Si ce n'était plus le cas à l'avenir, rien ne nous empêche aujourd'hui de penser qu'il serait intéressant d'essayer d'entamer un dialogue avec le sujet, puisque le groupe négociation, habitué à ce type de rejet, réussit malgré tout à négocier dans des situations de refus plus « classiques ».

La problématique de temps

L'ensemble de notre développement repose sur le fait que les terroristes avertis, qui passent à l'acte dans une volonté plus idéologique, politique, qui agissent contre la société et ceux soumis à une problématique plus personnelle, qui associent une violence à une fragilité psychique sont pour l'ensemble accessibles à la négociation. Néanmoins, elle ne pourra être envisagée si l'équipe de négociation ne dispose pas suffisamment de temps. L'urgence de la situation et la dangerosité imminente ne le permettent évidemment pas toujours, néanmoins, il est important de rappeler que sans un temps minimum, l'outil que représente la négociation ne pourra pas être efficace. Le lien nécessaire à l'interaction positive entre l'auteur et le négociateur ne pourra aucunement se créer en quelques secondes. En

effet, tout un mécanisme est essentiel à sa mise en place, ce à quoi il faudra rajouter le temps nécessaire à la mise en œuvre des processus de négociation employés par la suite permettant de préserver les otages.

Conclusion

Qu'il s'agisse de « terroristes d'équipe » ou de « terroristes d'opportunité » nous pensons, et nous l'avons éprouvé et testé en situation à plusieurs reprises, qu'une communication est possible avec ces individus. Forts de notre expérience, nous avons également bien conscience que le travail n'est pas le même avec les individus rencontrés en 2015, ceux endoctrinés, où un travail d'emprise mentale a été effectué, que ceux plus isolés, où le passage à l'acte pourrait être décrit « d'opportunité ». Un avocat du barreau de Paris l'a exprimé dans l'un de ses entretiens, il est nécessaire de faire la « *différence entre l'intention mortifère envers la société et les individus égarés* ». Néanmoins, dans ces deux cas, le travail de communication évoluera grâce aux connaissances, aux techniques et à l'expérience du groupe négociation. Le travail avec des sujets humains permet un accès à un processus émotionnel, c'est ce que nous recherchons en négociation. Si le terroriste accepte de communiquer, va jusqu'à en expliciter la demande, l'équipe de négociation pourra s'en saisir et ainsi faire son travail pour permettre une émergence de certains affects. Cela ne veut pas dire qu'elle y arrivera à chaque fois, mais pour une issue favorable et l'intégrité des otages, il semble indispensable d'essayer ■

La réponse des services spécialisés en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

Alexis DEPRAU

L'actualité fait fortement état de la situation en matière de prolifération nucléaire pour ce qui concerne la Corée du Nord ou de l'Iran. Mais, cette actualité traite aussi du cas syrien et de l'utilisation d'armes chimiques, sans oublier l'inquiétude bien réelle du terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC). S'il existe des mécanismes juridiques liés aux accords multilatéraux, ou les mesures prises par l'Organisation des Nations unies, parfois liées aux vérifications sur place (comme en Irak ou en Libye), la France participe d'elle-même à la lutte contre la prolifération NRBC. Outre l'aide des services de renseignement qui ont pour but d'anticiper la ou les menaces, ou bien encore les unités spécialisées qui ont pour mission de répondre de manière opérationnelle à ces menaces NRBC, une orientation est opérée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

ALEXIS DEPRAU



Alexis Deprau est docteur en droit de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Il a enseigné le droit administratif en Travaux Dirigés à l'Université Paris II Panthéon-Assas et en classe préparatoire au Lycée Sainte-Croix de Neuilly. Il est actuellement élève-avocat à l'école de formation des barreaux de la cour d'appel de Paris (EFB).



Une orientation de la lutte NRBC assurée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

L'orientation effectuée par le SGDSN correspond à la définition d'un champ d'action formulé. Ainsi, outre les dispositions légales et réglementaires fixant les attributions propres à chaque service, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale assure un travail d'orientation en matière de lutte contre la prolifération, car elle est notamment organisée à cette fin, en mettant en place des circulaires et instructions¹ nécessaires à l'élaboration de plans d'action spécifiques.

L'organisation du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale en matière de contre-prolifération

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est une instance qui a été créée pour assister le Premier ministre et, à l'origine, « *par délégation du Premier*

(1) <https://www.village-justice.com/articles/organisation-secretariat-general-defense-securite-nationale-sgdsn-matiere,28873.html>, consulté le 21 août 2018.

S'il existe des mécanismes juridiques liés aux accords multilatéraux, ou les mesures prises par l'Organisation des Nations unies, parfois liées aux vérifications sur place (comme en Irak ou en Libye), la France participe d'elle-même à la lutte contre la prolifération NRBC.

ministre, il préside les instances interministérielles chargées d'étudier, avant décision gouvernementale, les problèmes relatifs aux exportations d'armement, de matériels de technologie de caractère stratégique ; il en assure le secrétariat. Il suit la mise en œuvre des procédures interministérielles destinées au contrôle de cessions de matières, matériels et technologie de caractère sensible² ». Cette attribution est maintenue avec le décret du 23 avril 2007 à l'article D 1132-4 du Code de la défense³. Avec la réforme du 24 décembre 2009, le Secrétariat général de la défense et

stratégique, des questions de non-prolifération et de contrôle des exportations de matériels de guerre⁸ ».

Les plans d'action élaborés par le Secrétariat

Dans l'optique d'une malveillance nucléaire, radiologique, biologique ou chimique, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a mis en place différents plans selon les menaces envisagées, des outils souples d'utilisation permettant une réaction adéquate à la menace concernée. C'est même selon le Secrétariat, « une boîte à outils recensant l'ensemble des mesures permettant de gérer une crise de nature NRBC au niveau gouvernemental⁹ ». Plus précisément, le plan Vigipirate « est complété par la famille des plans d'intervention "PIRATE", adaptés à un type particulier (Piratome, Piratox, Biotox, Piranet, Pirate-Mer, Piratair-Intrusair, Pirate-Ext)¹⁰ », comme le plan Piratome pour la menace nucléaire, Piratox pour la menace chimique, et Biotox pour la menace biologique.

Le plan Piratox

À l'image de Piratome, la France a aussi mis en place un plan de protection en cas d'attaque chimique appelé « Piratox » et complété par la circulaire du 7 novembre 2008 d'emploi des moyens face à une attaque terroriste chimique¹¹. Un exercice à taille réelle a été organisé, en 2003, pour simuler une attaque aux gaz toxiques dans la station RATP des Invalides, avec à la suite un exercice sur une attaque à la bombe radioactive à l'hôpital Necker¹². Très peu d'informations sont rendues publiques sur la mise en place des plans de protection et de réponses à ces différentes attaques, dans la mesure où ces procédures sont protégées par le secret défense¹³. Après les attaques terroristes du Bataclan du 13 novembre 2015, lors de son discours devant l'Assemblée nationale du 19 novembre 2015¹⁴ présentant le projet de loi prorogeant l'état

de la sécurité nationale (SGDSN) conserve toujours cette attribution au même article⁴. Par ailleurs et à titre complémentaire, ledit décret met aussi en place le Conseil des armements nucléaires⁵, « une formation spécialisée du Conseil de Défense et de sécurité nationale [qui] définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire⁶ ».

Au sein de cette structure, c'est la direction de la Protection et de la Sécurité de l'État qui a pour rôle « d'assurer la coordination interministérielle dans la lutte contre la menace terroriste en matière nucléaire, radiologique, biologique, chimique et d'explosifs (NRBC-E) ; d'analyser les risques et de mettre en adéquation les besoins et la recherche en technologies de sécurité de la Nation ; d'élaborer et de mettre en œuvre les exercices de défense et de sécurité interministériels et internationaux⁷ ». En complément de cette direction, la direction des Affaires internationales, stratégiques et technologiques (AIST) « est chargée des dossiers internationaux, sous leur angle politico-

(2) D. n°78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la défense nationale, JORF, 26 janvier 1978, p. 502, art. 3.

(3) D. n° 2007-586 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du Code de la défense (Décrets), JORF, n° 96, 24 avril 2007, p. 39 069, texte n°5, art. 3.

(4) D. n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de Défense et au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, JORF, n° 301, 29 décembre 2009, p. 22 561, texte n° 1, art. 2.

(5) Ibid., art. 1.

(6) C. déf., art. R. 1122-9.

(7) http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article58.html, consulté le 21 août 2018.

(8) http://www.sgdsn.gouv.fr/site_article54.html, consulté le 21 août 2018.

(9) http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique118.html, consulté le 21 août 2018.

(10) SGDSN, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la défense nationale, La documentation Française, Paris, 2006, p. 69.

(11) Circ. du 7 novembre 2008 relative à la doctrine nationale d'emploi des moyens de secours et de soins face à une action terroriste mettant en œuvre des matières chimiques, n° 700/SGDN/PSE/PPS.

(12) Romain Rosso, 2016, « Quand la France se prépare au pire », *L'Express*, n° 3374, 2 mars, p. 54.

(13) Ibid., p. 54.

(14) http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/19/manuel-valls-n-exclut-pas-le-risque-d-attaque-chimique_4813342_4809495.html, consulté le 21 août 2018.

d'urgence en France, le Premier ministre Manuel Valls n'a pas écarté le risque de menace terroriste chimique en France, raison pour laquelle il a été pris dès le lendemain des attentats un arrêté autorisant la distribution d'antidotes par la pharmacie des armées contre les agents neurotoxiques organophosphorés¹⁵.

Le plan Biotox

La réponse nationale aux menaces bactériologiques ou biologiques a été apportée par le plan Biotox, une adaptation de Piratox pour la menace biologique. Lors de la réunion du 20 septembre 2001 à Matignon, le Secrétaire général de la défense nationale et de la sécurité nationale a présenté le plan Biotox qui a de nombreux objectifs à relever : « *renforcement de la veille épidémiologique, fonctionnement des laboratoires d'analyse vingt-quatre heures sur vingt-quatre, réorganisation du dispositif de vaccination, amélioration des moyens d'intervention, livraison rapide d'équipements d'alerte et de protection, contrôle accru des productions des laboratoires et de leurs exportations*¹⁶ ». Le plan Biotox est calqué territorialement sur celui des zones de défense avec des hôpitaux désignés dans le cadre de la mise en place de centres de décontamination¹⁷. Cette mesure de protection a été renforcée par le ministre de la Santé Bernard Kouchner, le 5 octobre 2001, à la suite des attentats du 11 septembre et, au début de l'envoi de lettres piégées à l'anthrax à différents citoyens américains. Le ministre avait déjà pris un arrêté le 22 septembre 2001, interdisant la production et l'emploi d'agents pathogènes, sous réserve de l'autorisation de l'Agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé (Afssaps) devenue Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM¹⁸). Cet arrêté prenait d'ailleurs en compte la menace du bioterrorisme¹⁹. Le Secrétariat a mis à jour, par ailleurs, l'organisation nationale des laboratoires « Biotox-Piratox²⁰ ».

Enfin, depuis février 2009, le Gouvernement a adopté le Plan intergouvernemental interception prolifération (PIP), placé sous l'autorité du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) « *qui établit*

*le cadre d'intervention permettant de répondre aux trafics de biens ou de technologies liés à la prolifération d'armes de destruction massive*²¹ ». Ainsi, ce plan gouvernemental « *constitue un guide facilitant l'action coordonnée de tous les acteurs qui, à un titre ou un autre, doivent intervenir dans des délais souvent contraints*²² ».

La réponse apportée par les services de renseignement

En matière de renseignement, la direction générale de la Sécurité intérieure et les services du ministère des Armées, à savoir la direction générale de la Sécurité extérieure, la direction du Renseignement et de la Sécurité de la défense, ainsi que la direction du Renseignement militaire assurent une mission opérationnelle de contre-prolifération.

La contre-prolifération au ministère de l'Intérieur assurée par la direction générale de la Sécurité intérieure

La direction de la Surveillance du territoire a une mission de contre-prolifération même si celle-ci n'est pas expressément affirmée dans le décret du 22 décembre 1982 fixant les attributions de cette direction, elle doit cependant « *rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées [...] de nature à menacer la sécurité du pays*²³ ». En 2001, grâce au travail commun de la direction de la Surveillance du territoire et de la direction générale de la Sécurité extérieure, « M. Mohsen », un stagiaire iranien fut repéré par ces services alors qu'il effectuait son stage au laboratoire P4 Jean-Mérieux à Lyon (pour « agents pathogènes de classe 4 », concernant les agents pathogènes les plus dangereux au monde), celui-ci était connu des services et suspecté d'espionnage, alors même qu'il disposait néanmoins des plus hauts niveaux de sécurité au sein de cet institut²⁴.

(15) Arr. du 14 novembre 2015 autorisant l'utilisation de sulfate d'atropine, solution injectable 40 mg/20 mL PCA antidote des neurotoxiques organophosphorés, *JORF*, n° 2065, 15 novembre 2015, p. 21 381.

(16) Massey (J.), 2003, *Bioterrorisme. L'état d'alerte*, Éd. de l'Archipel, p. 207-208.

(17) *Ibid.*, p. 211

(18) Arr. 22 septembre 2001 relatif à la mise en œuvre, l'exportation, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'acquisition et le transport de certains agents responsables de maladies infectieuses, micro-organismes pathogènes et toxines, *JORF*, n° 223, 23 septembre 2001, p. 15 201.

(19) *Ibid.*, art. 9.

(20) Instr. interministérielle du 21 janvier 2014 relative à l'organisation et à la gouvernance du réseau national des laboratoires « Piratox-Biotox », N° 96/SGDN/PSE/DTS.

(21) <http://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-transverses/lutte-contre-la-proliferation/lutte-contre-la-proliferation-des-armes-de-destruction-massive-et-desarmement>, consulté le 21 août 2018.

(22) http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique82.html, consulté le 21 août 2018.

(23) D. n° 82-1 100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la Surveillance du territoire, *JORF*, 26 décembre 1982, p. 3 864.

(24) Jacques Massey, *op. cit.*, 2003, p. 115.

La réforme du 27 juin 2008 créant la direction centrale du Renseignement intérieur n'inscrit toujours par expressément la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive dans ses attributions, même si cette direction conserve la mission de concourir à la sécurité du pays²⁵, et en n'omettant pas que ces armes de destruction massive peuvent aussi rentrer dans le champ de cette direction du Renseignement intérieur avec sa participation « à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'État²⁶ », ou dans la protection économique, dans l'idée de « *prévenir et neutraliser les activités de pays proliférant sur le territoire national, en particulier l'acquisition de biens à double usage ou de connaissances, savoir-faire ou technologies, utiles à leur programme d'arme de destruction massive*²⁷ ».

Enfin, la direction générale de la Sécurité intérieure a une attribution de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive clairement fixée par le décret du 30 avril 2014, car cette direction « *concourt à la prévention et à la répression des activités liées à l'acquisition ou à la fabrication d'armes de destruction massive*²⁸ ». Cette mission lui a été expressément attribuée, dans la mesure où les autorités françaises ont pris en compte cette menace émergente, raison pour laquelle ce service surveille « *les proliférations des armes nucléaires, bactériologiques, chimiques et balistiques par une politique de coopération avec le secteur économique et industriel français*²⁹ ».

La direction générale de la Sécurité extérieure

Non clairement définie dans le décret du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE), la lutte contre la prolifération peut s'appréhender en tant que « *mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres*

*organismes concernés de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France*³⁰ ». Cette mission n'est pas non plus clairement inscrite dans l'arrêté du 4 décembre 2002 portant organisation de la direction générale de la Sécurité extérieure³¹, ou aux articles D 3126-1 à 3126-4 du Code de la défense, l'article D 3126-2 rappelant cependant la même mission que celle fixée initialement dans le décret du 4 avril 1982, selon laquelle cette direction a pour mission « *de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France*³² ».

Cependant, avec le contre-terrorisme, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive est devenue l'une des deux priorités de la direction générale de la Sécurité extérieure³³. Défi majeur du renseignement extérieur, cette direction a pour objectif « *de rechercher à l'étranger des informations secrètes, intéressant la Défense et la sécurité nationale (renseignement de crise, contre-terrorisme, contre-prolifération notamment)*³⁴ ». De telle sorte qu'en matière de contre-prolifération, elle « *assure une mission de recueils de renseignements dans les domaines nucléaire, balistique, chimique et biologique*³⁵ ». Le travail de renseignement de cette direction s'oriente « à la fois [sur] *les États proliférants, qui développent des programmes d'armes de destruction massive, et les États proliférateurs, qui disséminent leurs technologies et leur savoir. Les réseaux d'acquisition, maillons indispensables entre proliférants et proliférateurs, font également l'objet d'un suivi attentif*³⁶ ».

Si le renseignement extérieur met au même niveau de priorité contre-prolifération et contre-terrorisme, c'est en raison de « *la conjonction potentielle entre terrorisme et armes de destruction massive [qui] représente une menace immédiate contre la sécurité de la France et de ses alliés. Dans ce cas précis, le recueil de renseignement et l'action d'entrave nécessitent une capacité de réaction très rapide, en fonction du niveau de la menace*³⁷ ».

(25) D. n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du Renseignement intérieur, JORF, n° 150, 28 juin 2008, texte n° 4, art. 1 a).

(26) *Ibid.*, art 1 c).

(27) Plaquette de présentation de la direction générale de la Sécurité intérieure.

(28) D. n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la Sécurité intérieure, JORF, 2 mai 2014, texte n° 23, art. 2 e).

(29) <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/dgsi.html>, consulté le 21 août 2018.

(30) D. n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la Sécurité extérieure, JORF, 4 avril 1982, p. 1034-1035, art. 2.

(31) Arr. du 4 décembre 2002 portant organisation de la direction générale de la Sécurité extérieure, JORF, n° 285, 7 décembre 2002, p. 20 219, texte n° 18.

(32) C. déf., art. D. 3126-2.

(33) <http://www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/deux-defis-majeurs>, consulté le 21 août 2018.

(34) www.academie-renseignement.gouv.fr/dgse.html, consulté le 21 août 2018.

(35) <http://www.defense.gouv.fr/dgse/tout-le-site/la-contre-proliferation>, consulté le 21 août 2018.

(36) *Ibid.*

(37) *Ibid.*

Le rôle prépondérant de la direction du Renseignement et de la Sécurité de la défense³⁸ en matière d'analyse et d'expertise sur la prolifération³⁹

Non inscrit expressément, le décret du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la direction du Renseignement et de la Sécurité de la défense a néanmoins pour rôle de réprimer le « *commerce illicite des matériels de guerre, armes et munitions*⁴⁰ ». Cette attribution est maintenue avec le décret du 29 novembre 2001 fixant les missions et attributions de cette direction⁴¹. Depuis le décret du 25 novembre 2008⁴² et le décret du 4 mars 2009⁴³, et au regard de la proximité entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et le crime organisé, l'article D 3126-6 du Code de la défense prévoit que cette direction a notamment pour objectif « *de prévenir et rechercher les atteintes à la défense nationale telles qu'elles sont définies par le Code pénal et par le Code de justice militaire, notamment en mettant en œuvre des mesures de contre-ingérence pour s'opposer à toute menace pouvant prendre la forme d'activités de terrorisme, d'espionnage, de subversion, de sabotage ou de crime organisé*⁴⁴ ».

En 2001, la sous-direction de la Protection du patrimoine industriel et des systèmes d'information et de la Surveillance du commerce des armements a notamment pour mission « *de participer à la surveillance et au contrôle du commerce des armements*⁴⁵ ». Depuis l'arrêté du 22 octobre 2013, c'est la sous-direction de la Contre-ingérence qui se charge de cette mission⁴⁶.

La direction du Renseignement militaire

La direction du Renseignement militaire (DRM) n'a pas, à l'origine, d'attribution clairement exprimée en matière de contre-prolifération, sauf si cette prolifération a trait au renseignement d'intérêt militaire⁴⁷. L'arrêté du 25 juillet 2002 vint cependant préciser que dans l'organisation de cette direction, il existait une sous-direction des Armements et de la Prolifération⁴⁸, maintenue avec l'arrêté du 11 avril 2005⁴⁹, et « *chargée de centraliser, d'analyser et d'exploiter le renseignement d'intérêt militaire à caractère scientifique et technique*⁵⁰ ». Cependant, la sous-direction des Armements et de la Prolifération a disparu des arrêtés du 16 février 2010⁵¹ et du 30 mars 2016, pour se retrouver au sein de la sous-direction de l'Exploitation⁵² et de la sous-direction de la Recherche⁵³, en tant que cette prolifération des armes de destruction massive entre en lien avec le renseignement d'intérêt militaire.

Depuis le décret du 25 novembre 2008⁵⁴, la direction du Renseignement militaire se retrouve aux articles D 3126-10 à 3126-14 du Code de la défense et, conserve cette même attribution générale de renseignement d'intérêt militaire qui peut donc toucher à la contre-prolifération.

Finalement, si chaque service travaille surtout de manière cloisonnée, cela n'empêche pas moins un travail en commun et surtout une centralisation des informations grâce au Groupe de renseignement interministériel sur la prolifération⁵⁵.

(38) Sans que ses attributions soient modifiées, l'appellation de ce service de renseignement militaire fut modifiée en 2016, afin de mettre en avant qu'il a bien pour but d'effectuer du renseignement, D. n° 2016-1337 du 7 octobre 2016 portant changement d'appellation de la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense, *JORF*, n° 236, 9 octobre 2016, texte n° 13.

(39) Lellouche (P.), Chauveau (G.-M.), 2000, *Rapport d'information sur la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*, Assemblée nationale, N° 2788, 7 décembre, p. 303.

(40) D. n° 81-1041 du 20 novembre 1981 fixant les attributions de la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense et portant suppression de la Sécurité militaire, *JORF*, 24 novembre 1981, p. 3 191, art. 3 al. 5.

(41) D. n° 2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense, *JORF*, n° 278, 30 novembre 2001, p. 19 036, texte n° 22, art. 2.

(42) D. n° 2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense (décrets en Conseil d'État et décrets simples), *JORF*, n° 276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n° 158, art. V.

(43) D. n° 2009-2554 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du Code de la défense (Décrets en Conseil d'État et décrets simples), *JORF*, n° 55, 6 mars 2009, p. 4 233, texte n° 23, art. 2.

(44) C. déf., art. D. 3126-6 2°.

(45) Arr. du 29 novembre 2001 portant organisation de la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense, *JORF*, n° 278, 30 novembre 2001, p. 19 039, texte n° 24, art. 6.

(46) Arr. du 22 octobre 2013 portant organisation de la direction de la Protection et de la Sécurité de la défense, *JORF*, 21 novembre 2013, texte n° 13, art. 4.

(47) D. n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du Renseignement militaire, *JORF*, n° 139, 17 juin 1992, p. 7 900, art. 2.

(48) Arr. du 25 juillet 2002 portant organisation de la direction du Renseignement militaire, *JORF*, n° 178, 1^{er} août 2002, p. 13 102, texte n° 17, art. 9.

(49) Arr. du 11 avril 2005 portant organisation de la direction du Renseignement militaire, *JORF*, n° 92, 20 avril 2005, p. 0, texte n° 19, art. 4.

(50) *Ibid.*, art. 7.

(51) Arr. du 16 février 2010 portant organisation de la direction du Renseignement militaire, *JORF*, n° 48, 26 février 2010, texte n° 49.

(52) Arr. du 30 mars 2016 portant organisation de la direction du Renseignement militaire, *JORF*, n° 83, 8 avril 2016, texte n° 13, art. 4.

(53) *Ibid.*, art. 5.

(54) D. n° 2008-1219 du 25 novembre 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la troisième partie du Code de la défense (décrets en Conseil d'État et décrets simples), *JORF*, n° 276, 27 novembre 2008, p. 39 061, texte n° 158, art. V.

Les réponses des services spécialisés face à la prolifération des armes de destruction massive

Les unités spécialisées pour combattre les menaces de prolifération des armes de destruction massive sont le 2^e régiment de dragons de l'armée de terre, les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie nationale et l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

Le 2^e régiment de dragons

Au niveau national, la France dispose depuis le 1^{er} juillet 2005 du seul régiment entièrement spécialisé dans la défense nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique, le 2^e régiment de dragons basé à Fontevraud l'Abbaye⁵⁶. Ce régiment a deux missions principales : « - *prévenir et gérer les incidents d'origine militaire ou technologique dans le domaine spécifique nucléaire, radiologique, biologique et chimique ; - restaurer tout ou partie des capacités opérationnelles des forces soumises à de telles attaques*⁵⁷ ». Les missions assignées au 2^e régiment de dragons lui permettent ainsi d'« *intervenir en appui des forces terrestres sur un théâtre d'opération extérieure ainsi qu'au profit du territoire national en renfort des moyens de la sécurité civile*⁵⁸ ».

Les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie

La gendarmerie a fait évoluer le modèle des pelotons spécialisés d'intervention de la gendarmerie (PSIG) par les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG) qui doivent assurer un haut niveau de protection dans le cadre du contre-terrorisme nucléaire⁵⁹. Alors que le groupe d'intervention de principe est ce même peloton, le Groupe d'intervention de la gendarmerie

nationale (GIGN) interviendra dans le contre-terrorisme nucléaire en dernier ressort⁶⁰. Le GIGN reste néanmoins la clé de voûte de ces pelotons, tant par la formation et l'entraînement que la direction de ces unités⁶¹. Les pelotons sont aujourd'hui une force de 882 militaires répartis à environ 40 à 50 par site nucléaire en fonction de l'étendue et de l'importance de celle-ci⁶². Les gendarmes disposent par ailleurs d'une Cellule nationale NRBC (C2NRBC), une unité experte dans les nouvelles menaces NBC basée à Satory⁶³. Cette cellule peut mettre en œuvre soit le GIGN, soit des pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie (PI2G), c'est-à-dire des pelotons de 35 hommes rattachés à un escadron de gendarmerie mobile⁶⁴.

L'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n° 1

Au ministère des Armées, l'Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile n° 1 (UIISC n° 1) est composée d'environ 700 militaires spécialement formés aux problématiques nucléaires, biologiques et chimiques⁶⁵. Cette unité est complétée au sein du ministère des Armées par trois instituts de recherche du service de santé des armées afin de prévenir rapidement toute forme de menace biologique : l'Institut de médecine aérospatiale du service de santé des armées (IMASSA) ; l'Institut de médecine navale du service de santé des armées (IMNSSA) ; et l'Institut de médecine tropicale du service de santé des armées (IMTSSA), dont le dernier est la structure d'aide de l'état-major des opérations comprenant une menace NBC⁶⁶.

Ce que l'on peut observer pour finir, c'est que la France dispose de nombreuses structures de renseignement et d'intervention pour parer au mieux aux menaces mortifères de la prolifération de ces armes de destruction massive, dont la prolifération non étatique reste inquiétante⁶⁷ ■

(55) MASSEY (J.), *op. cit.*, 2003, p. 120.

(56) <http://www.defense.gouv.fr/terre/presentation/organisation-des-forces/arme-blindee-cavalerie/2e-regiment-de-dragons>, consulté le 21 août 2018.

(57) <http://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre-au-contact/le-niveau-divisionnaire/3e-division/2e-regiment-de-dragons>, consulté le 21 août 2018.

(58) <https://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/regiments/2e-regiment-de-dragons>, consulté le 21 août 2018.

(59) Burnel (A.), 2015, *La sécurité des « installations nucléaires de base » en France*, mémoire, Université Panthéon-Assas Paris II, p. 134.

(60) <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/03/18/01016-20140318ARTFIG00112-comment-la-gendarmerie-assure-la-securite-des-centrales-nucleaires.php>, consulté le 21 août 2018.

(61) Burnel (A.), *op. cit.*, 2015, p. 136.

(62) Ganay (C. de), *Rapport visant à renforcer les conditions d'accès aux installations nucléaires de base (INB)*, N° 2527, Assemblée nationale, 28 janvier 2015, p. 15.

(63) Marchand (G.), 2008, « Menaces NRBC. Actions et réactions en chaîne », p. 6-11, *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 226, 9 mars, p. 9.

(64) *Ibid.*, p. 9.

(65) Leglu (D.), 2002, *La menace. Bioterrorisme : la guerre à venir*, Ed. Robert Laffont, Paris, p. 211.

(66) *Défense et sécurité internationale*, n° 7, septembre 2005, p. 53.

(67) Voir Deprau (A.), 2018, « La prolifération NRBC non étatique », *Sécurité globale*, n° 14, p. 89-96.

Jusqu'où peut-on aller dans la désétatisation de l'offre de sécurité ?¹

David MARAIS

Si tant est qu'il ait jamais existé², force est de constater que l'État (français) relâche de plus en plus le monopole de la violence légitime³. Depuis trois décennies, on constate en effet un mouvement « d'externalisation », ou bien plutôt de « dés-étatisation », de la sécurité de nos concitoyens : « l'offre de sécurité » étant partagée d'abord avec d'autres acteurs de la sphère publique puis, les mêmes causes – notamment budgétaires – produisant les mêmes effets, en étant laissée au privé. Cet abandon progressif de l'offre de sécurité au privé n'a depuis été que croissant et s'accéléralant⁴ au point qu'aujourd'hui l'État ne peut plus assurer la sécurité de ses citoyens sans avoir recours aux personnels ou équipements privés. Les causes de cette « démonopolisation » sont connues. Quant à ses conséquences, elles sont problématiques, faute pour l'État d'avoir jamais pensé cette dynamique. Au moment où certains demandent à aller encore plus loin dans cette « privatisation » de l'offre de sécurité⁵, un problème particulier surgit : celui de la souveraineté de l'État et de sa disparition qui oblige à poser la question fondamentale de ce mouvement : jusqu'où peut-on désétatiser l'offre de sécurité sans faire disparaître l'État ?

Le constat

L'externalisation de l'offre de sécurité

Dans une conception wébérienne de l'État, celui-ci « revendique le monopole de la violence légitime⁶ ».

David MARAIS



Avocat au Barreau de Paris intervenant en droit pénal des affaires et droit pénal du travail, ancien secrétaire de la Conférence, ancien auditeur de la 29^e session de l'INHESJ.



Pourtant un constat s'impose : depuis trois décennies l'offre de sécurité a subi un mouvement officiel « d'externalisation », sortant du monopole de l'État, pour rester d'abord dans la sphère publique et aller vers les municipalités⁷. Mais celles-ci, prises dans les mêmes limites, ne pouvaient pas plus assumer totalement cette mission⁸. L'externalisation s'est donc « privatisée », au sens où directement ou indirectement (privatisation *stricto sensu*, Partenariat Public-Privé, marchés publics, délégation...) elle a été *in fine* laissée, dans son initiative et/ou son exécution, aux sociétés privées.

Et ce recours au privé, d'abord marginal, n'a depuis cessé de croître :

1. D'abord pour pouvoir bénéficier de sa force humaine aussi nombreuse que bon marché, au point que la sécurité

- (1) Cet article est un travail personnel issu et dérivé d'une réflexion collective dans le cadre du « GDS 9 » de l'Institut national des hautes études sur la sécurité et la justice (INHESJ) dont je tiens à remercier les neuf autres membres.
- (2) Weber lui-même parlant de la « revendication » du « monopole de la violence légitime » ; Chevallier (J.), 2011, *La Police est-elle encore une activité régaliennne ?*, Éditions A. Pédone, Archives de politique criminelle, 1, n° 33 ; Ocqueteau (F.), *Polices entre État et marché*, Sciences-Po ; 2004.
- (3) Pour reprendre l'expression désormais adage de Max Weber, *Le savant et le politique*.
- (4) Le rapport d'Alice Thourot et de Jean-Michel Fauvergue proposant d'aller encore plus loin sur ce chemin.
- (5) Le rapport cité *supra* propose de donner le pouvoir aux agents privés de sécurité de constater des infractions (proposition n° 67), ce qui est aujourd'hui une prérogative réservée aux fonctionnaires de police.
- (6) Weber (M.), *Le savant et le politique*.
- (7) Décret n° 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de police municipale ; loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.
- (8) En ce sens v. également Ocqueteau (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Sciences-Po.

privée représente aujourd'hui l'équivalent des 2/3 des forces de sécurité étatiques (160 000 agents privés vs 250 000 agents police/gendarmerie⁹) et, à l'inverse de la fonction publique, connaît une croissance forte de ses effectifs ;

2. Ensuite pour acquérir la technologie que l'État estime ne pas ou ne plus être en mesure ou en volonté de produire¹⁰, mais qui est indispensable à la sécurité publique moderne (drones, vidéosurveillance, contrôle intelligent de la foule, moyens de communication, logiciels d'analyse criminelle, interception téléphonique, exploitation des téléphones/ordinateurs/connexions, casse des codes ou cryptages, police scientifique, IMSI¹¹ *catchers*, décryptage ou cryptage sécurisé, captation/ utilisation de métadonnées, armes « augmentées ») ;
3. Enfin pour assumer des missions que l'État ne veut pas ou plus assumer : tâches que l'État estime ne pas devoir être à sa charge (transport de fonds, enquêtes privées) ou ne plus devoir l'être (sécurité aéroportuaire) ou considérées comme « indues » et consommatrices inutiles de forces (gardes statiques¹²).

En parallèle, et sans doute en contrepartie, les pouvoirs des agents privés n'ont cessé de s'étendre :

1. Extension de leur mission de « sécurisation » de l'espace privé vers les espaces « mixtes¹³ », par leur présence (surveillance/remontrance/entrave en flagrant délit¹⁴) ou actions spécifiques (fouilles, palpations) ; au point pour certains de réclamer aujourd'hui « *des patrouilles dans les zones commerciales ou industrielles* » et un droit d'intervention « *aux abords* » des lieux privés sécurisés¹⁵ ;
2. Extension des prérogatives accordées aux agents privés de sécurité, faisant tomber les frontières autrefois étanches entre public et privé. Citons :

– la possibilité accordée aux agents privés de procéder à la fouille et à l'inspection visuelle des bagages, avec l'accord de leur propriétaire, ou encore de réaliser des palpations de sécurité, sur autorisation du préfet territorialement compétent¹⁶, ou sous le contrôle d'un officier de police judiciaire (OPJ) selon les circonstances,

– l'introduction de l'armement des agents privés de sécurité¹⁷ par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique¹⁸, à contre-courant de ce qui peut se faire ailleurs en Europe¹⁹,

– la création des périmètres de protection créés par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui prévoit qu'en cas de menace terroriste avérée, un préfet de département peut décider la mise en place d'un périmètre dont l'accès est soumis à un contrôle de ces abords. Ce dernier est destiné à protéger un événement (manifestation sportive, culturelle, marché de Noël...) ou un lieu particulièrement exposé à la menace (lieu de culte, parc d'attractions) en raison de sa nature ou de l'affluence de public. Sur ces périmètres de protection, constitués de voies publiques, des agents de sécurité privés sont en mesure de procéder à des fouilles et à des palpations, sous la surveillance d'un OPJ²⁰,

– étant rappelé ici que le rapport Thourot/Fauvergue franchit un pas supplémentaire en brisant le tabou des pouvoirs propres des fonctionnaires des forces de l'ordre en proposant de donner aux agents de sécurité privée un pouvoir de constatation des infractions...

Aujourd'hui l'offre de sécurité a été « démonopolisée » ou « désétatisée » au point que l'État ne peut plus se passer des entreprises privées pour assurer la sécurité de ses citoyens. Mais surtout il ne le veut pas, bien au contraire : sur un plan technologique, il estime ne pas pouvoir, ou ne pas

(9) « Au 31 décembre 2016, les forces de sécurité intérieure comprenaient 242 707 personnels, répartis entre 146 671 policiers nationaux et 96 036 gendarmes. À leurs côtés exerçaient, à la même date, 21 454 policiers municipaux tandis que 167 800 personnels étaient salariés par des sociétés de sécurité privée » Rapp. Thourot/Fauvergue.

(10) Ayse Cehan, « Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitude », *Revue cultures et conflits*, p. 11 à 32.

(11) Pour *International Mobile Subscriber Identity* (fausses antennes permettant d'intercepter les conversations téléphoniques).

(12) Rapport de la Cour des comptes 2018.

(13) Lieux privés ouverts au public, parvis public devant les lieux privés... cf. la théorie de « *nodal governance* » d'Adam White et les éléments donnés par C. Paulin, 2007, *Vers une politique publique de la sécurité privée ? Réguler la sécurité privée* (1983-2014) Thèse, Univ. Versailles. Les forces de sécurité privées concourent ainsi au « *policing* », c'est-à-dire au processus de mise en œuvre des actions de police (ex : interpellation d'un flagrant délit par un agent de sécurité privé avant remise aux forces publiques, ou simple rétablissement de l'ordre par le seul agent privé).

(14) Art. 73 du Code de procédure pénale.

(15) Rapp. Thourot/Fauvergue, p. 109 et s.

(16) Articles L. 613-2 et L. 613-3 du Code de la sécurité intérieure.

(17) Armes de catégorie B et D, pour la surveillance humaine et la protection physique des personnes.

(18) Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

(19) Il est à noter que l'armement des agents privés de sécurité est introduit en France à l'heure où l'Espagne, dans lequel cette autorisation existe depuis de nombreuses années, cherche à en réduire la portée.

(20) Validé par décision du Conseil constitutionnel n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

avoir pour rôle d'investir ou de créer ; sur le plan humain, il appelle de ses vœux une « coproduction » de sécurité, un « *continuum*²¹ », recouvrant en réalité un transfert, ou un abandon, vers le privé toujours plus étendu de missions lui appartenant jusqu'alors... faisant progressivement des agents privés des « supplétifs » ou « une force d'appoint²² » – aux côtés des agents municipaux – des forces étatiques, en leur donnant une partie grandissante de leurs prérogatives.

Les causes de cette externalisation

Deux causes peuvent être données à ce mouvement de désétatisation de l'offre de sécurité :

- une cause budgétaire: l'indispensabilité du privé est d'abord née d'une défaillance, celle de l'État²³. En effet, d'un côté, le besoin de sécurité, né bien plus d'un « sentiment » d'insécurité que d'une insécurité réelle²⁴, n'a cessé de grossir, pour atteindre son paroxysme suite à la multiplication des attentats sur le territoire européen et, bien sûr, français, et de grandir pour s'étendre sur des zones géographiques ou virtuelles qui dépassent le cadre habituel d'intervention des pouvoirs publics ; de l'autre, l'État se trouve dans l'impossibilité budgétaire et/ou technique d'aligner des forces humaines et/ou de développer des technologies de sécurité pour répondre à ce besoin²⁵ ;
- une cause idéologique : le discours, devenu dominant, de la supériorité du marché²⁶, cause plus profonde, plus diffuse, mais non moins diffusée et même pensée par nombre de fonctionnaires, souvent sans même le conscientiser. Si en France, dès 1849, Gustave de Molinari prônait la privatisation de la police et de la justice²⁷, c'est à partir du triomphe de l'école de Chicago²⁸ – pour qui le marché peut tout et doit tout gérer, avec un État forcément plus cher, moins

bon, moins performant que le privé, au point qu'on exige qu'il se retire de tout, sauf du rôle de régulateur²⁹, même si on souhaite lui laisser uniquement le rôle d'acheteur³⁰ – que cette idée de la supériorité du privé sur le public et de son désengagement nécessaire se diffuse d'abord dans le monde anglo-saxon avec le *New Public Management*, pour arriver en France avec la RGPP³¹.

Laquelle de ces deux causes est à l'origine de l'autre ? Ce mouvement est-il bon ou mauvais ? Les réponses apparaissent plus idéologiques qu'historiques, chacun se fera donc sa propre opinion sur ces points. Toutefois, force est de constater que cette réalité, quelles qu'en soient les causes, pose aujourd'hui problème.

Les problèmes liés à cette externalisation et leur cause

La cause des problèmes liés à la privatisation : un mouvement impensé

Culturellement, le ministère de l'Intérieur est le ministère de la crise et de l'urgence qui réagit aux phénomènes et aux forces en présence bien plus qu'il ne les pense. Jusque très récemment³², il n'apparaissait au sein du ministère aucune réelle prospective sur les évolutions potentielles de la criminalité, l'avenir des forces publiques de l'ordre ou la fameuse « coproduction de sécurité ».

Ce constat n'est pas nouveau. Lorsque l'on observe les évolutions législatives depuis la loi de 1983, ébauchant une régulation de la sécurité privée après la « découverte » dans la douleur de l'importance naissante de ce secteur, on ne peut que constater qu'en réalité celles-ci se sont faites

(21) Cf. rapport d'Alice Thourot et de Jean-Michel Fauvergue « D'un continuum de sécurité à une sécurité globale ».

(22) « Par ailleurs, lorsque des personnels en charge de la sécurité des lieux sont présents sur un site précis, faut-il se priver de leur appoint lorsqu'une situation peut l'exiger ? Certes, en cas de flagrance, chaque citoyen peut intervenir, et il est important de fixer des limites à ce que la législation peut autoriser en dehors des cas d'urgence. Mais la mission aimerait que, plus que la parfaite cohérence juridique, ce soit davantage le bon sens qui soit recherché en droit et plus encore en pratique », d'Alice Thourot et de Jean-Michel Fauvergue, p. 109.

(23) Chevallier (J.), 2011, *op. cit.*, p. 24 ; Farde (G.), *La délégation du service public de sécurité*, Science-Po ; Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.*

(24) Cf. Enquêtes « Cadre de vie et sécurité » et « victimation », ONRP, mise à jour annuellement ; Chevallier (J.), *op. cit.* ; Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.* ; Latour (X.), 2012, *Sécurité publique, sécurité privée de l'ignorance à la coproduction*, Cahiers de la sécurité, n° 19, mars ; Mulone (M.), Dupont (B.), 2008, *Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de régulation*, Criminologie, Vol. 41, N° 1, printemps, p. 103-131.

(25) Latour (X.), 2010, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, p. 657 ; Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.*

(26) En ce sens Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.* ou Crawford (A.), 2001, *Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance*, *Déviante et Société*, 25, 1, 3-32.

(27) Molinari (G. de), 1849, « De la production de sécurité », *Journal des économistes*.

(28) Notamment depuis le prix nobel de Friedrich Von Hayek consacrant l'école de Chicago.

(29) Chevallier (J.), *op. cit.* ; Conseil d'État, 2014, *L'État et les monopoles régaliens*, conférence, 9 juill.

(30) À son paroxysme, le courant de pensée libertarien, qui connaît un renouveau puissant en étant diffusé par les dirigeants des sociétés les plus puissantes du monde, les GAFAs (Google, Apple, Facebook et Amazon) et la Silicon Valley, va jusqu'à prôner l'inutilité de la toute puissance publique.

(31) Farde (G.), 2016, *Externaliser la sécurité et la défense en France*, Hermann, p.29 sur le *New public management*. Position clairement concrétisée et assumée par les révisions générales des politiques publiques (RGPP).

au gré des besoins liés aux gains de tensions nationaux ou internationaux³³ et/ou de nécessités budgétaires, sans vision, sans stratégie³⁴, parfois en faisant un pas en avant puis un pas en arrière³⁵. Dans l'action et l'impensé.

Conséquence : la « privatisation » de la sécurité se fait au coup par coup, sans réflexion de jusqu'où on doit/peut aller dans la « désétatisation » de la sécurité intérieure. *De facto*, l'État se comporte d'ailleurs de plus en plus comme un régulateur, voire comme un simple acheteur ; mais la régulation est mal maîtrisée et l'achat se fait sans réelle rationalisation à part la logique du « qui paye décide », il y a ainsi de moins en moins de *leadership* de l'État sur l'offre de sécurité...

De ce mouvement non réfléchi, non maîtrisé, découle un certain nombre de problèmes.

Identification des problèmes liés à l'impensé de l'externalisation

Ce mouvement de privatisation non réfléchi, non maîtrisé cause ainsi :

- le risque que l'État se mette entre les mains d'intérêts étrangers soit que marché français fasse émerger des *start-up* dont la technologie pourrait être ou est utile à l'intérêt national, à la sécurité et/ou à la défense et que ces entreprises soient rachetées à prix d'or par des États ou des agences étrangères, soit à l'inverse, qu'un outil « souverain » n'existe pas, obligeant nos services de sécurité ou de défense à recourir à des outils développés par des États (directement ou indirectement), agences ou sociétés étrangères : l'exemple de l'utilisation par la DGSI de « PALANTIR » (logiciel américain, développé sous contrôle de la CIA) est topique ;
- les risques liés à l'intérêt général notamment causés par le manque de qualité actuelle, issue d'une trop faible formation des agents de sécurité et de la fragilité des entreprises du secteur ou du manque de compétence étatique dans le contrôle et la maîtrise du pilotage de projet technologique ou dans la maîtrise totale des outils, qui a entraîné quelques dérapages ;

- le risque d'une sécurité à plusieurs vitesses : on constate déjà aujourd'hui que la différence de richesses entre villes produit des différences en termes de qualité/quantité de police municipale et donc de sécurité, mais qu'en sera-t-il avec une privatisation grandissante de la sécurité ? Verra-t-on se créer, comme aux États-Unis, des espaces ultra-sécurisés abritant leurs habitants du reste du monde et des zones abandonnées en fonction de l'argent investi dans la sécurité ?
- le risque d'une dépendance envers le privé notamment à un moment où l'offre de dispositifs de sécurité technologiques est quasi exclusivement privée, comment en ce cas résister à leurs exigences ? ;
- les risques liés aux libertés publiques notamment à un moment où la privatisation de l'offre de sécurité donne aux sociétés privées un pouvoir de contrôle sur les citoyens, un droit d'accès à leurs données personnelles et/ou la maîtrise de systèmes de surveillance d'un niveau de puissance jusqu'alors inconnu ;
- un coût pas toujours moindre, les travaux de plusieurs économistes ayant démontré que le recours au privé n'était pas forcément synonyme d'économie, le coût direct ou indirect étant parfois plus élevé qu'il n'y paraît ;
- enfin et surtout, un manque de vision sur ce qu'est le cœur du métier de l'État – qui ne doit pas être externalisé –, aveuglement pouvant aller jusqu'à la perte de cette substance essentielle de ce qui fait « l'État ».

Le risque d'une trop grande externalisation : la disparition de l'État

L'État peut être défini comme « une organisation spécialisée dans l'exercice de l'autorité politique sur un territoire donné et ses habitants³⁶ ».

(32) Le rapport Thourat/Fauvergue datant de septembre 2018.

(33) Il est intéressant de noter que toutes les lois d'externalisation depuis 1983 sont liées à des attentats ou des guerres : 1995, LOPS ; 2001 sécurité quotidienne ; 2002, LOPSI ; 2003, LSI ; 2011, LOPSI... Ocqueteau (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Sciences-Po : « on ne peut en effet qu'être surpris de constater à quel point les avancées significatives dans ce domaine ont toujours suivi des événements ou des accidents politiques et sociaux traumatiques [...] Tout se passe d'ailleurs comme si l'on avait besoin d'éléments de cristallisation hautement émotionnels à conjurer pour aider à légiférer ou réglementer sur ce chapitre ». Dans le même sens, Farde (G.), 2016, *Externaliser la sécurité et la défense en France*, Hermann, p. 252.

(34) Ceci a encore été dénoncé récemment avec le rapport de la Cour des comptes 2018, « un mouvement d'externalisation conduit sans vision cohérente », p.177 : « le mouvement actuel d'externalisation ne s'inscrit pas dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse mais procède davantage de volontés spontanées, fondées sur la notion imprécise de charge induite », p. 179.

(35) Ainsi de la création de la « police de proximité » en réaction à la montée en puissance des polices municipales... montée en puissance elle-même issue des premiers désengagements de l'État.

Pour mémoire, selon les historiens et les sociologues³⁷ la naissance de l'État moderne se situerait au XIII^e siècle et sa construction se serait faite autour de trois axes : une relative spécialisation d'agents chargés de représenter les intérêts du groupe qui cherche sa survie ; une institutionnalisation du système politique ; et enfin la construction d'un centre capable de maîtriser la contrainte physique ou symbolique sur un territoire donné, la défense de ce territoire et la protection de la population³⁸.

Le processus de construction en lui-même serait le résultat de guerres intérieures pour la neutralisation des rivaux, de guerres extérieures contre les puissances concurrentes et d'une protection des populations (défensive ou offensive) contre rémunération. Il aboutirait au moment de l'obtention du monopole de ce système, donnant sa légitimité à cette structure, et déboucherait sur la construction d'instruments de surveillance et de contrôle du territoire et de la population lui assurant sa durabilité.

L'état constitué choisit où il étend ou relâche sa souveraineté, comme la « *marée, il y a une souveraineté ascendante et descendante : certaines activités s'approchent du cœur de l'État, tandis que d'autres s'en éloignent* » au gré de ses intérêts et impératifs³⁹, mais ce mouvement de flux et reflux est aussi l'image de sa domination⁴⁰, de sa puissance dans la revendication de la violence légitime face à ses concurrents (agents privés, UE, régions provinces, mais aussi... mafias⁴¹)... Puissance qu'il peut perdre jusqu'à voir advenir des « contre-pouvoirs », des amorces de contestation de sa souveraineté⁴².

Or, c'est parce qu'il y a un monopole qu'il y a légitimité ; c'est parce qu'il est légitime que l'on accepte et protège le monopole et c'est parce qu'il y a un monopole légitime de la contrainte qu'il y a un État : toute rupture dans ce cercle affaiblit par essence l'État et peut aller, dans l'absolu, jusqu'à sa « désagrégation⁴³ ».

Des auteurs contestent cette vision. Certains estiment que l'État ne perd pas de souveraineté malgré le mouvement de « démonopolisation » de l'offre de sécurité puisqu'il

reste en position de régulateur même s'il externalise sa production⁴⁴ ; d'autres estiment que la « *souveraineté substance* » se viderait mais au profit d'une « *souveraineté puissance*⁴⁵ », l'État se plaçant en « *commanditaire*⁴⁶ », en « *barreur*⁴⁷ » ce qui permettrait, par ce tour de passe-passe sémantique, de conclure que, malgré l'externalisation de certains domaines régaliens, la souveraineté est, *in fine*, sauvegardée.

Toutefois force est d'abord de constater que l'efficacité de cette « régulation » ou « gouvernance » est en elle-même discutable et discutée concernant les hommes⁴⁸ et qu'elle n'existe quasiment pas en matière de technologies.

Enfin, et surtout, on pourrait reprocher à ces arguments de confondre la souveraineté avec la gouvernementalité⁴⁹, ces deux modes de fonctionnement du pouvoir décrits par Michel Foucault. Alors que la souveraineté serait l'exercice direct du pouvoir du souverain, exprimé par la loi, énonçant ordres et interdits, vécu par la discipline et sanctionné par la punition, exercé sur le corps de l'individu, dont la cause comme le but (dans une « circularité ») serait « la soumission absolue », la gouvernementalité est un mode d'exercice du pouvoir défini comme la « *bonne disposition des choses pour les conduire à une fin convenable* » : « *il ne s'agit pas d'imposer une loi aux hommes* » explique Foucault, « *il s'agit de disposer les choses, c'est-à-dire d'utiliser des tactiques plutôt que des lois* », des « *techniques* », des « *technologies* » de contrôle, de gestion, d'encadrement d'une « *réalité* » – y compris par l'utilisation de dispositifs déjà en place, quelles que soient leur source et leurs modalités – pour « *faire en sorte que, par un certain nombre de moyens* », de calculs, de rationalités, d'agencement, « *telle ou telle fin puisse être atteinte* » (santé, sécurité, natalité...) au mieux (maximiser les effets positifs, diminuer les risques).

L'adjonction des agents et/ou technologies privées aux dispositifs de sécurité de l'État, sous son contrôle et à son profit, dans le but d'atteindre « *la surveillance, le contrôle et la protection de la population et du territoire* » serait donc plus un renforcement – réel si la sécurité est ainsi mieux assurée – de la gouvernementalité qu'une sauvegarde de la souveraineté⁵⁰.

(36) Genschel (P.) et Zangl (B.), 2011, « État et exercice de l'autorité publique », *Revue française de sociologie*, 3.

(37) Weber (M.), *Le savant et le politique*, Bourdieu, cours au collège de France 1989-1991, notamment.

(38) V. également Ocqueteau (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Sciences-Po.

(39) Bellescize (R. de), 2005, « Les services publics constitutionnels », *LGDJ*, p. 20.

(40) Ocqueteau (F.), *op. cit.*

(41) Tilly (C.), 2000, « La guerre et la construction des États en tant que crime organisé », *RSS*, p. 97.

(42) Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 311.

(43) Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 312 et s. ; Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.*

(44) Paulin (C.), 2017, *Vers une politique publique de la sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)*, thèse.

(45) Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 13 ; Farde (G.), 2016, *Externaliser la sécurité et la défense en France*, Hermann, p. 22.

(46) Chevallier (J.), 2011, *op. cit.*, p. 25 ; Ocqueteau (F.), 2004, *op. cit.*

(47) Crawford (A.), 2001, « Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance », *Déviance et Société*, 25, 1, 3-32

(48) Rapport de la Cour des comptes 2018 ; Paulin (C.), 2017, *Vers une politique publique de la sécurité privée ? Réguler la sécurité privée (1983-2014)*, thèse.

Dès lors, les questions cruciales, que malheureusement personne ne semble s'être posé, sont celles :

- de la souveraineté, de sa vision ; de savoir jusqu'à quel degré de démembrement, d'externalisation, de l'offre et des dispositifs de sécurité peut-on aller sans que l'État ne se désagrège⁵¹ ? ;
- et de la gouvernamentalité ; de savoir quelle stratégie d'intégration, quels agencements, quelle doctrine d'utilisation, quel contrôle de ces dispositifs de sécurité privée sur ces « choses » que sont la population et le territoire il convient d'avoir pour aboutir à une sécurité plus efficace ?

S'il revient à l'État de répondre à la seconde question, la première concerne tout citoyen dans une démocratie. Car si le citoyen accepte que lui soit appliquée la « violence » qu'il considère comme « légitime » puisqu'elle émane d'un État et de lois « maîtrisés » par des personnes qu'il a élues, et donc *in fine* de lui-même, il est en droit de refuser que cette force soit confiée à des entités qui ne possèdent pas cette légitimité démocratique. Il est donc important de la poser et de tenter d'y répondre.

Jusqu'où peut-on externaliser l'offre de sécurité? Quelles limites posées pour que l'État reste l'État?

Il faut donc se poser la question de jusqu'où l'État peut externaliser sa sécurité intérieure sans disparaître ou avoir difficulté à s'imposer en tant qu'État⁵² – situation qui n'est pas seulement hypothétique (les États italien, grec ou russe en sont des exemples⁵³). Posée autrement, c'est

la question de ce qui est non externalisable, de ce qui est essentiel pour que l'État reste l'État comme institution et structure.

Définir les contours de ce qui ne peut ou ne doit pas être externalisé, beaucoup se sont posé la question sans y répondre⁵⁴, concluant souvent qu'il s'agit d'une tâche ardue, voire impossible⁵⁵.

Et force est de constater que nombre des catégories juridiques ou usuelles se révèlent dépassées ou trop imprécises pour être utilisées ici.

Ainsi, certains auteurs ont tenté de distinguer ce que l'on a pu appeler les « *Core function* », ce qu'on appellerait le « cœur de métier » qui serait par définition ce qui fait l'État et qui doit être exercé par lui. Mais personne n'a vraiment été en mesure de déterminer ce cœur⁵⁶. La même difficulté s'est retrouvée quant aux « activités régaliennes⁵⁷ ».

Dans le même sens, le Conseil constitutionnel⁵⁸ quant à lui distingue « les fonctions de souveraineté » et « les prestations techniques détachables des fonctions de souveraineté », mais sans définir ces catégories et en répondant au cas par cas sur chaque élément soulevé devant lui.

Ramu de Bellescize a tenté de théoriser ce cœur au regard des « services publics constitutionnels » qui seraient intouchables, mais il a conclu sa thèse sur un échec, estimant cette catégorie juridique « *vide*⁵⁹ ».

Concernant plus particulièrement la sécurité, un autre auteur, Elina Lemaire⁶⁰, a tenté de distinguer la « *capacité normative* », non délégable, des « prestations matérielles de la police », déléguables, (enlèvement de voitures, organisation de secours...), mais finissait par constater que « toutes

(49) Foucault (M.), cours du Collège de France, 1978 : « Sécurité, territoire et population », notamment 4^e leçon, 1^{er} février 1978.

(50) En ce sens : Gautron (V.), 2001, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal*, Vol. VII, 2010 ; Crawford (A.), 2001, *op. cit.*, p. 3-32.

(51) Farde (G.), 2005, *La délégation du service public de la sécurité : Asinus equum spectat ?* ; Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 314 et 427.

(52) Farde (G.), 2005, *La délégation du service public de la sécurité : Asinus equum spectat ?* ; Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 314 et 427.

(53) Ocqueteau (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Sciences-Po.

(54) Latour (X.), Moreau (P.), 2012, « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 2117 ; Canivet (G.), Lebegue (D.), Silguy (Y. de), 2014, *L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité*, conférence au Conseil d'État, 2014 ; Rouvillois (F.), 2008, *L'externalisation ou comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles ?*, FPIP ; Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 314.

(55) Lemaire (E.), 2009, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, p. 767 ; Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 20. ; Farde (G.), 2016, *op. cit.*, p. 18.

(56) Cossalter (P.), *Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les principaux systèmes européens*, Paris II Assas. À l'inverse des Anglais qui le définissent précisément, *Deregulation and Contracting Out Act 1994*, exclut toute possibilité de contractualisation de certaines fonctions (section 71) : exercice d'une fonction juridictionnelle, atteinte à une liberté individuelle, exercice du droit de propriété, fonctions législatives et réglementaires.

(57) Directive MINDEF, 3.08.2000 sur l'externalisation, de même en 2003 (directive n°7496), le MINDEF s'est refusé à définir son « cœur de métier ». G Farde (G.), 2016, *op. cit.*, p. 18.

(58) Cons. constit. 29.08.2012, 2002-461 DC ; 20 nov. 2003, n° 2003-484 DC ; 10 mars 2011, 2011-625 DC.

(59) Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*

les prestations matérielles de police ne sont pas susceptibles d'être privatisées » (de police judiciaire ou administrative comme la surveillance de la voie publique).

On aurait également pu partir sur la distinction traditionnelle police administrative/police judiciaire pour exclure la seconde de toute possibilité d'externalisation, la première n'ayant plus qu'une interdiction d'externalisation de façade puisque l'on admet nombre d'exceptions (organisation des secours, gardiennage de site public, palpations de sécurité...⁶¹). Mais cela ne tient pas avec la réalité puisque des polices administratives sont évidemment au cœur même de la souveraineté, et sont donc non externalisables, comme le renseignement⁶² et, à l'inverse, des activités, des pouvoirs relevant traditionnellement des OPJ, comme les fouilles consenties, sont délégués aux agents de sécurité privés.

Reste une piste à creuser. Celle-ci nous vient du droit administratif espagnol⁶³, lui-même inspiré du droit administratif italien, qui définit une ligne claire entre ce qui peut ou non être externalisé : l'exercice de « l'autorité publique ». Cette notion a d'ailleurs échappé à ses créateurs pour être reprise, à sa manière, par le droit européen qui l'assimile au « pouvoir de contrainte⁶⁴ ».

Qu'est-ce que l'autorité publique ?

En droit français, elle se définit comme le « *pouvoir de commander appartenant aux gouvernants et à certains agents publics*⁶⁵ ». Mais c'est une notion plus de droit administratif que de droit pénal, qui n'est pas entièrement applicable au champ de la sécurité : une interpellation, une fouille sont peut-être dans le langage commun des actes « d'autorité », mais ne sont pas des « commandements ». En droit pénal, c'est plutôt la notion de coercition – entendue comme la « *contrainte d'origine étatique exercée sur un individu comportant l'emploi de la force au service du droit*⁶⁶ » ou comme « *la capacité de l'État d'obtenir d'une personne un comportement qu'elle n'eût pas spontanément adopté*⁶⁷ » – qui se rapproche d'ailleurs de celle de contrainte visée par la jurisprudence européenne, qui est reconnue.

Implicitement, le conseil constitutionnel semble aller dans ce sens lorsqu'il censure⁶⁸ ou émet des réserves⁶⁹ sur un transfert de pouvoirs vers le privé au visa de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique » - en ce qu'il interdirait « la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits » (le même texte est visée pour la police judiciaire). Or, selon la doctrine la plus autorisée, « le critère idoine pour déterminer les contours de la force publique » (...) est la « coercition » : « la force publique est, en effet, le seul organe dont la compétence matérielle consiste à exercer la contrainte dont elle ne peut, en droit français, puiser les titres que dans la loi ». Dès lors, ce qu'interdit en réalité le Conseil constitutionnel est bien le transfert du pouvoir de contrainte, de coercition, qui fait, et qui doit rester à, la « force publique », seule légitime « à garantir les droits » puisqu'elle-même « puise ses titres dans la loi ».

De manière intéressante, lorsque l'on relie ces deux notions, le « commandement » et « la contrainte, comportant l'usage de la force » exercées au nom de l'État, on retrouve bien la définition de la souveraineté donnée par Foucault : dire le droit, poser des obligations et des interdictions (commander) et les faire respecter, par tous les moyens nécessaires, notamment la sanction (contraindre y compris par la force) au nom et pour le compte du « souverain ».

Ainsi sont et doivent rester des agents de l'État ceux qui disposent de l'autorité publique, c'est-à-dire les titulaires du « pouvoir de commander » (pouvoir réglementaire) et ceux qui exercent « la contrainte », la force légitime.

Une ligne se dégage ainsi : sans commandement ou contrainte, le privé peut intervenir dans le « *policing* » (action de production de l'acte de police). Sans légitimité – au sens où ils sont causés et au service du droit souverain – le commandement ou la contrainte, même émis par un fonctionnaire, le rabaisse à une action hors du droit, devant être traitée comme telle (violences illégales, vengeance).

(60) Lemaire (E.), 2009, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, p. 767.

(61) Lemaire (E.), 2009, *op. cit.* ; Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*

(62) Pourquoi une forme d'externalisation soit aussi à constater dans ce domaine : Ocqueteau (F.), 2012, « Privatisation de la "haute police" : comment en explorer l'hypothèse ? », Actes de colloque, « L'œuvre singulière d'un penseur cosmopolite : Hommages à Jean-Paul Brodeur », *Champ pénal*, n° 16.

(63) Garrido Falla (F.), 1994, *El concepto de servicio público en Derecho español*, *Revista de administración pública*, n° 135.

(64) CJCE, Commission c/Espagne, 29.10.1998, n° C 114/97.

(65) Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF.

(66) *Ibid.*

(67) Bellescize (R. de), 2005, *op. cit.*, p. 311.

(68) Censure des dispositions sur la vidéosurveillance de la voie publique par des personnes privées, prévues par l'article 18 de la LOPPSI, Cons. Constit 10 mars 2011, n° 2011-625-DC.

(69) Cons. Constit. QPC 29 mars 2018, n° 2017-695 QPC, rappelant que les palpations faites par les agents de sécurité privée doivent être consentie et qu' « il appartient aux autorités publiques de prendre les dispositions afin de s'assurer que soit continuellement garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes par les officiers de police judiciaire ».

Mais cela ne suffit pas. Ainsi que l'explique un auteur, la seule contrainte ne permet pas d'expliquer par exemple pourquoi les rondes ou la télésurveillance de la voie publique, par exemple, restent dans le giron du public⁷⁰. En réalité, la limite doit être, à notre sens, fixée non pas dans l'usage du commandement ou de la contrainte, mais dès sa potentialité. « Le pouvoir » de commander et contraindre, mais entendu comme capacité de son usage⁷¹.

On intégrerait ici le fameux paradigme de E. Bittner : « *les policiers ne sont pas autorisés à utiliser la force parce qu'ils doivent affronter des criminels. Ils ont à l'inverse le devoir de contrôler les criminels parce qu'ils disposent de l'autorité plus générale d'utiliser au besoin la force requise pour atteindre les objectifs désirés*⁷² ».

Ainsi la notion la plus utile pour définir la limite de ce qui est externalisable ou pas, de ce qui distingue la fonction de souveraineté de son simple support, de ce qui doit rester à l'État, car c'est ce qui fonde sa souveraineté et de ce qui peut relever de l'agent privé, serait donc « l'autorité publique » ainsi définie comme « pouvoir », au sens de potentialité et non pas seulement d'exercice, « de commandement et de contrainte », « légitime » au sens où ces actes sont fondés et finalisés par le droit étatique.

Et, en effet, cette notion semble à la fois la plus simple à comprendre et à voir – ce qui est tout de même le plus important lorsque l'on cherche une limite, une ligne rouge –, mais également la plus pertinente sur le plan pratique comme théorique :

- théorique, car elle est transversale aux anciennes catégories : ainsi, l'autorité publique comme commandement ou comme usage, immédiat ou potentiel, de la contrainte permet de délimiter ce qui n'est pas externalisable aussi bien en police administrative (le pouvoir réglementaire, les actes d'expulsions ou d'interdictions du territoire, les contrôles d'identité, le renseignement sur les citoyens) qu'en police judiciaire (fouilles imposées, interpellation, placement en garde à vue...). Cette idée serait également compatible, et est peut-être même le fondement de la distinction entre les « fonctions de souveraineté » (ex. la surveillance des détenus, même à distance) et les « prestations techniques détachables » (ex. la conception des bracelets électroniques et des logiciels de surveillance) dessinée par le Conseil constitutionnel ;
- en pratique cela permettrait de savoir immédiatement quel agent peut ou doit intervenir : l'usage immédiat

(garde à vue par ex.) ou l'usage certain, prévisible (ce qui explique le maintien de la surveillance et des patrouilles sur la voie publique⁷³) étant réservé aux agents publics, à l'inverse des actions sans contrainte (inspection visuelle des sacs, fouille ou palpation avec consentement ; service de secours, fourrière) ou avec usage uniquement probable et incertain (gardiennage, vidéosurveillance privée) ;

- et elle s'applique tant aux activités humaines (fouilles consenties *vs* fouilles imposées par ex.) qu'aux technologies (conception déléguable du bracelet électronique *versus* télésurveillance des citoyens non externalisable).

Par ailleurs, le concept d'autorité étant large, il permet *in fine* de délimiter ce qui est ou non externalisable dans d'autres domaines tels que la justice (l'arbitrage étant autorisé mais n'ayant pas de force exécutoire, celle-ci nécessite le recours à un tribunal) ou la défense (d'où le maintien de l'interdiction de forces armées privées et l'ouverture uniquement au privé des fonctions supports).

Conclusion

Dans une France où la privatisation de l'offre de sécurité ne cesse de croître et est appelée à croître plus encore et de plus en plus rapidement, cette dynamique ne peut plus être impensée et spontanée – au gré des événements et des coupes budgétaires – au point que l'État en arrive à perdre petit à petit son monopole de la violence légitime, et donc à s'affaiblir sans véritablement s'en rendre compte ou s'en soucier. Il convient donc – sans freiner ce recours au privé devenu, qu'on s'en félicite ou non, indispensable – de poser une limite claire à cette privatisation, pour que l'État reste le seul maître de la violence légitime et acceptée par les citoyens auxquels il répond.

Cette limite nous semble ressortir de la notion d'autorité publique définie comme le « pouvoir de commandement et de contrainte légitime », pouvoir qui doit toujours être réservé aux autorités publiques et ne doit jamais être transféré vers une personne privée.

Ainsi se dégagerait une ligne utile à tous : à l'État qui saurait jusqu'où ne pas aller, aux agents de sécurité privée qui connaîtraient la limite claire de leurs pouvoirs actuels et à venir, aux citoyens qui restent protégés par « la violence légitime » à laquelle ils ont accepté de se soumettre ■

(70) Latour (X.), Moreau (P.), 2012, « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 2117, La semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n° 15, 16 Avril, 2117, n° 39.

(71) Brodeur (J.-P.), 1994, sur les travaux d'E. Bittner, « Police et coercition », *Revue française de sociologie*, p. 457.

(72) Bittner (E.), 2001, *A theory of the police* ; Brodeur (J.-P.), 2001, « Le travail d'Egon Bittner : une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée », *Déviante et Société*, 3, vol. 25.

(73) CE 29 déc. 1997, Cne d'Ostricourt p. 706.

Vingt ans après la rétrocession à la Chine : où en est la police de Hong-Kong ?

Éric MEYNARD



« Un pays, deux systèmes »

Si la République Populaire de Chine a recouvré la souveraineté de Hong-Kong en 1997, perdue de manière humiliante en 1841, ce fut sous la forme d'une « Région administrative spéciale », dans laquelle se mêlent toujours héritage anglais, influence occidentale et culture cantonaise.

Les lois fondamentales promulguées au moment de la rétrocession en sont une traduction très concrète. Un ordre juridique n'est jamais neutre en ce qu'il n'est jamais détaché d'un contexte culturel, social et économique. S'agissant de Hong-Kong, il consacre cette rencontre singulière entre l'Orient et l'Occident, ce qui aurait dû impacter considérablement la force publique, consubstantielle à la souveraineté.

Or, à ce jour, il n'en est rien ou presque. Il s'agit là d'un élément de continuité majeur qui fonde le principe depuis longtemps proclamé et accepté par l'ensemble des protagonistes : « Un pays, deux systèmes ».

Eric MEYNARD

Éric MEYNARD est Diplômé en criminologie et titulaire d'un master 2 en sécurité publique, il a occupé des postes de directeur d'hôpital et de sous-préfet. Il a publié en 2014 *Criminalité, police et sécurité publique en République d'Irlande* aux éditions de L'Harmattan.

Ce principe de continuité est d'autant plus incarné par la police de Hong-Kong qu'il s'agit d'une des plus importantes institutions de la mégapole avec plus de 34 000 fonctionnaires, sans parler des policiers volontaires et réservistes.

Cette continuité n'est pas pour autant synonyme d'immobilisme. En effet, on est frappé par la dynamique des réformes dont la police a fait l'objet depuis les années 1980. Nous verrons qu'à la faveur de réformes importantes la police a su s'adapter aux évolutions sociales et sociétales, faisant de la mégapole une des villes les plus sûres au monde.

Pourtant le chemin a été long : passer d'une police coloniale à forte orientation paramilitaire à une force publique intégrant le « modèle professionnel », tout en veillant à répondre au mieux aux demandes de la population.

Cette dynamique ne s'est pas construite en un jour, car le modèle militaire des origines avait largement contribué à « l'insularité » et donc l'isolement de l'institution à l'endroit des Hongkongais. Ce fait majeur explique, entre autres choses, une corruption endémique contre laquelle le gouvernement engagea des mesures importantes dès le milieu des années 1970.

La réforme de la police s'est ensuite engagée vers une approche « communautaire », assortie d'une doctrine dite « orientée vers la résolution des problèmes », prolongée par une démarche « qualité » du service rendu à la population¹.

(1) Il convient de noter qu'en 2016, la police de Hong-Kong s'est vu attribuer le prix d'excellence de la Fondation européenne pour la qualité du management.



Les grandes étapes de son histoire

Dans un ouvrage de référence sur le système pénal de Hong-Kong, Travers et Vagg² distinguent trois périodes dans l'histoire de la force publique : la période coloniale qui va selon ces auteurs de 1841 à 1880, la période dite de « l'État administratif », à laquelle succède l'âge de la démocratisation de 1981 à 1996.

L'ère coloniale

Après le coup de force des Britanniques en 1841, Hong-Kong passa sous sa souveraineté en vertu du traité de Nankin suite à la guerre de l'opium³. Destiné à devenir en Asie méridionale le centre du commerce de cette drogue, Hong-Kong devint une ville où la criminalité se développa rapidement : « *An unruly community of residents and crime immediately became prevalent*⁴ ».

Devant cette situation, le souverain britannique institua une police coloniale, en fermant strictement le recrutement de ses agents à la population locale. Ils

provenaient d'Angleterre, d'Inde, du Pakistan et du nord de la Chine continentale. Les postes d'officiers et d'officiers supérieurs étaient strictement réservés aux sujets britanniques.

Cette force publique coloniale avait comme priorité la protection et la préservation des intérêts économiques du nouveau souverain et plus largement les intérêts de toute puissance occidentale.

La police de style militaire et colonial ainsi instituée avait plus largement pour but le contrôle social de la population indigène, dans la perspective de l'enracinement d'un nouvel ordre politique et économique.

Le plénipotentiaire Charles Elliot nomma le capitaine William Caine commandant le 26^e régiment d'infanterie comme premier chef de la police de Hong-Kong⁵.

Vers « L'État administratif »

En passant de l'État colonial à « l'État administratif », transition incarnée par la nomination d'un nouveau gouverneur, Sir John Pope Hennessy, la police de Hong-

(2) *Criminal justice in Hong-Kong*, Routledge-Cavendish, 2007, New-York.

(3) En 1773, la Compagnie orientale des Indes obtint le monopole du commerce de l'opium, provenant du Bengale, et commença à le vendre via le port de Canton. Mais l'usage de l'opium était pros crit en Chine, hors à des fins médicales, depuis 1729. Vendu clandestinement, sa consommation augmenta considérablement à partir de 1810. En mars 1839, l'empereur Xuanzong envoya des troupes afin d'obliger les Britanniques à stopper ce commerce, au point qu'ils durent jeter la totalité des cargaisons à la mer, et ces derniers se retirèrent sur Macao. Le ministère des Affaires étrangères, Lord Palmerston envoya un corps expéditionnaire faire le siège de Canton en juin 1840. À la suite de l'échec des négociations de cette « première guerre de l'opium », les Britanniques menèrent une opération militaire d'envergure à l'embouchure de la rivière des Perles, tuant 600 soldats chinois. La Chine n'avait plus d'autres choix que d'accepter un avant-projet de concession de Hong-Kong à la Couronne britannique par la convention de Chuanbin en janvier 1841.

(4) Rabushka (A.), 1973, *The changing face of Hong-Kong: New departures in public policies*, Washington, DC, American Institute for Public policy research, StanfordLa, CA.

(5) Cet embryon de force publique était des plus rudimentaires, composé de 32 policiers indiens et d'officiers de l'armée britannique, « tous inaptes à la fonction et aux comportements douteux », K.C Wong, *Policing in Hong-Kong, History and Reform*, CRC Press, New-York, p. xliii. C'est nous qui traduisons.

Kong ajoute à sa fonction première de police de l'ordre colonial celle plus habituelle de répression des crimes et délits.

C'est à ce moment que la police ouvre, certes timidement, son recrutement aux « indigènes », mais dans une bien moindre mesure que dans les autres possessions coloniales britanniques. Au reste cette ouverture était clairement mâtinée d'iniquité et de racisme, comme l'ont montré des auteurs tels Brogden et Lau⁶.

Cette crainte obsidionale pouvait se justifier par la proximité immédiate de l'immense Empire du Milieu, et cette longue période dite de « L'État administratif » n'en restait pas moins une police de l'ordre colonial, comme il en existait de nombreuses dans les autres possessions coloniales du Royaume-Uni, incarnée de manière archétypale par la *Royal Irish Constabulary*, c'est-à-dire hyper-centralisée⁷.

Ce modèle laissait libre cours à une logique très discrétionnaire de la part des agents de la force publique : interpellation à la seule appréciation des policiers, garde à vue et perquisition en tout lieu et à toute heure sans la moindre intervention d'un magistrat.

Mais en contrepartie, l'imposition de cet ordre public et social ne devait en aucune façon perturber les canons du libéralisme en matière économique et donc du « laisser faire, laisser passer⁸ ».

Cette police de l'ordre colonial sera mise à dure épreuve au moment des émeutes de 1956 à la suite de l'arrivée au pouvoir en 1949 de Mao Zedong et la proclamation de la République populaire de Chine. Elle favorisa le développement de mouvements pro-communistes. Cela amena le gouvernement de Hong-Kong à créer des unités spéciales dédiées au maintien de l'ordre, qui furent à l'œuvre dix ans après, lors des émeutes de 1966 provoquées par la hausse importante des tarifs de la compagnie Star Ferry.

Moins d'un an après, en 1967, la révolution culturelle enflamma une partie de la jeunesse hongkongaise, notamment estudiantine. La « déloyauté » plus souvent supposée qu'avérée des policiers « indigènes » amena à de

nombreuses mises à pied et l'engagement de la police dans le rétablissement de l'ordre lui conféra le titre de Police royale.

Les événements de 1967 constituèrent l'acmé de cette police d'ordre colonial, plus que jamais isolée des habitants de la mégapole.

Le gouvernement de Hong-Kong, privé d'une bonne part de sa légitimité, par ailleurs largement entamée par une corruption endémique dans ses rangs, chercha à cerner les causes du mécontentement, voire de la défiance des Hongkongais à l'endroit de leur force publique⁹.

Il ressort que la police était vécue comme une force de répression à la main lourde, mais également comme très corrompue. La corruption avait atteint de telles proportions que le gouvernement s'engagea à la conjurer au sein de toutes les institutions publiques avec la création de l'*Independent Commission Against Corruption* en 1974.

Dès 1966, une enquête interne est menée sur les relations entre la police et la population qui aboutit à la création du *Police Community Relations Office* ainsi qu'à celle d'un programme destiné à la jeunesse le *Junior Police Call Scheme*.

Mais cette crise de légitimité de la police en occultait une beaucoup plus profonde : celle d'un territoire dont la souveraineté relevait d'une puissance étrangère, le Royaume-Uni.

En effet, le pouvoir colonial britannique ne pouvait guère envisager une réforme majeure sur le plan politique sans nier son propre ordre politique. À ce titre, il convenait de conjurer tout risque de démocratisation, en ce qu'elle ouvrirait une brèche vers la souveraineté du peuple « indigène ».

Dans le droit fil de cette logique politique, les éléments de démocratisation ne sont intervenus que très tard sous le mandat du Gouverneur Chris Patten.

S'agissant de l'institution policière, ce ne fut qu'en 1990, avec la nomination du premier préfet de Police d'origine chinoise, Li Kwan-ha, que la police commença à réellement prendre en compte les doléances de la population¹⁰.

(6) Brogden (M.) et Lew (R.W.K.), 2001, «The Hong-Kong Context: The development of the Hong-Kong Police», *Core Issues in Policing*, unité 8, coordonné par R.W.K Lew, Hong-Kong, Open University of Hong-Kong.

(7) K.C Wong nuance cette historiographie en indiquant que la police de Hong-Kong présenta aussi à ses débuts une dimension plus civile et moderne, à l'image de la police métropolitaine de Londres créée par Peel en 1829. *Ibidem*, p. 35-36.

(8) Beazer (W.F.) 1978, *The Commercial Future of Hong-Kong*, New York, New York, Praeger.

(9) Scott (I.), 1989, *Political change and the crisis of legitimacy in Hong-Kong*, Hong-Kong, Oxford University Press.

(10) Pang (T.Y.), 1999, *An analysis of the legitimization of Police Powers in Hong-Kong*, Master thesis, department of Politics and Public Administration, Université de Hong-Kong.

Il n'en demeurait pas moins que la population avait une position ambiguë quant au modèle de police qu'elle souhaitait voir émerger, dans le contexte d'une criminalité qui se développait grandement, y compris après la Déclaration commune de 1984¹¹.

Dans les années 1990, la police de Hong-Kong cherchait à se restructurer dans la mesure où de nombreux policiers « expatriés » firent le choix de la quitter dans la perspective de la rétrocession de juillet 1997. Pourtant le second préfet de Police d'origine chinoise, Ki-on Hui s'évertua à rassurer la population en mettant en avant la stabilité et la continuité comme principes fondamentaux. Cette continuité confortait en partie une survivance du modèle « paramilitaire », mais dont on verra qu'il cédera le pas devant une réelle volonté réformatrice.

En effet, au fur et à mesure que s'approche l'échéance de la rétrocession, les policiers sont formés de plus en plus dans une orientation de police communautaire, en tout cas de nature à répondre aux attentes de la population afin de gagner sa confiance¹². La stratégie de la police s'oriente vers une approche de lutte contre la délinquance de voie publique en accordant moins d'importance au primat du maintien de l'ordre public.

La rétrocession de 1997 : quel impact sur la police ?

En juillet 1997, Hong-Kong réintégra la Chine continentale sous la réforme d'une « Région administrative spéciale », comme étape avant que la République populaire de Chine ne recouvre pleinement la souveraineté de Hong-Kong en 2047.

Cette perspective n'était pas vécue sans appréhension par certains Hongkongais, notamment chez les fonctionnaires de police. Au reste, le gouvernement britannique accorda à plus de 50 000 familles la nationalité britannique. Mais

FONDAMENTALEMENT,
L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DE
LA POLICE DE HONG-
KONG RESTENT LES
MÊMES AU MOMENT
DE LA RÉTROCESSION.
LES CHANGEMENTS SE
SITUÈRENT AVANT TOUT SUR
UN PLAN SYMBOLIQUE AVEC
LA DISPARITION DE TOUTE
RÉFÉRENCE À L'ANCIENNE
PUISSANCE TUTÉLAIRE
(INSIGNES, UNIFORMES...), ET
NOTAMMENT À L'ADJECTIF
« ROYAL ».

les signes d'apaisement de part et d'autre étaient de nature à convaincre une large majorité des habitants de la mégapole. Les fonctionnaires de police étaient également rassurés par la garantie posée dans la Loi fondamentale selon laquelle le préfet de Police ne pouvait être issu que de ses rangs, certes avec l'accord du gouvernement de Pékin.

La rétrocession à la Chine signifia en premier lieu le recrutement de policiers exclusivement locaux. Par ailleurs, la *Special Branch*, chargée de renseigner le gouvernement britannique, fut démantelée.

Le service de police dédié au maintien de l'ordre, l'*Emergency Unit*, créée après les émeutes de 1956, fut complètement réformée, afin de gérer les désordres de quelque nature qu'ils soient, et de ne plus être une police à la botte de la tutelle coloniale.

Une autre dimension fondamentale doit être appréhendée dans le nouveau contexte créé par la rétrocession : celle de la collaboration de plus en plus étroite avec la police nationale de la Chine continentale, le Service de sécurité publique de la République populaire de Chine. Cette relation approfondie n'a pas été qu'univoque, dans un sens qui aurait donné le *leadership* au Service de sécurité publique de la République populaire de Chine. Nous verrons à quel point la dynamique des réformes de la police de Hong-Kong a eu prise sur l'évolution de sa consœur de la Chine continentale.

Les policiers « expatriés » ne sont en rien contraints au départ, après la rétrocession, ils sont encore près de 300 en 1998¹³. Ceux qui optent pour le départ ont bénéficié de mesures bonifiées quant à leur droit à pension.

Fondamentalement, l'organisation et le fonctionnement de la police de Hong-Kong restent les mêmes au moment de la rétrocession. Les changements se situèrent avant tout sur un plan symbolique avec la disparition de toute référence à l'ancienne puissance tutélaire (insignes, uniformes...), et notamment à l'adjectif « royal ».

(11) *Ibidem*, p. 131.

(12) Sinclair (N.G.), *Asia's finest marches on: policing Hong-Kong from 1841 into the 21st century*, Kevin Sinclair Associates, Hong-Kong, 1997, p. 62.

Sur le fond et comme elle s'y était engagée, la République populaire de Chine n'intervint pas directement dans le fonctionnement de la police, que ce soit à travers son Service de la sécurité publique ou à travers l'armée qui disposait désormais d'une garnison dans la mégapole.

Du côté de la population, même si des manifestations massives avaient exprimé une forte hostilité au gouvernement de Pékin, notamment lors de la répression de Tian-An-Men en 1989, sa perception de la force publique ne changea pas de manière significative.

Culturellement, la stabilité sociale, économique et politique est viscéralement incarnée dans une « doxa » que d'aucuns qualifient d'« *utilitarian familism*¹⁴ », héritée de la pensée confucéenne. Elle permet de comprendre le fort attachement de la société hongkongaise à la notion de contrôle social.

La société hongkongaise et le contrôle social

Si la police de l'ordre colonial a depuis longtemps été mal perçue par la population indigène, pour autant, comme dans bon nombre de pays asiatiques, celle-ci aspire à la stabilité de l'ordre public, social et économique.

Il n'en demeure pas moins que certaines enquêtes exprimaient un réel attachement quant aux libertés publiques et individuelles à l'approche de l'échéance de la rétrocession¹⁵.

Une certaine crainte semblait justifiée compte tenu de l'article 23 de la Loi fondamentale qui ouvrait la voie à l'adoption de mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité nationale. Un projet de loi en 2003, présenté au Conseil législatif (ou LEGCO) donna lieu à de vifs débats. Nombreux étaient celles et ceux qui y voyaient une remise en cause du principe du « Un pays, deux systèmes ». Au reste, la controverse devint internationale à travers de fortes réactions du Congrès américain et de la Commission européenne¹⁶.

Le débat s'étendit dans la rue à travers des manifestations massives, où les citoyens exprimèrent vivement leur crainte de voir leur mode de vie remis en cause¹⁷.

Le 6 juillet 2003, une manifestation rassembla 500 000 personnes, la plus importante depuis celle protestant contre la répression de Tian-An-Men en 1989. L'arrestation de nombreux manifestants, notamment d'avocats, causa une vive émotion.

Ces événements sont révélateurs d'une dynamique du changement au sein de la société hongkongaise, mais qui s'alimente de la même confluence de l'héritage colonial, du changement de souveraineté politique et de la prégnance de valeurs occidentales¹⁸.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la rétrocession fit prendre conscience aux Hongkongais qu'ils étaient en mesure désormais de peser sur leur destin, en les rendant notamment beaucoup plus exigeants à l'égard du pouvoir politique¹⁹.

L'institution policière n'échappa pas à cette « pression » et dut adopter une posture beaucoup plus orientée vers les attentes et demandes du public.

Ce processus s'engagea dans les années 1980, avec un détachement, certes timide, du modèle militaire et du modèle de la police d'ordre. Il convient de rappeler que les mesures importantes contre la corruption avec la création de PICAC avaient permis d'ouvrir une brèche dans le fonctionnement opaque de la police et de la rendre plus comptable de ses actions.

Mais la volonté réformatrice du gouvernement ne peut pas faire fi du syncrétisme culturel quant à l'ordre politico-juridique, notamment dans l'opposition des concepts d'harmonie sociale et de *procedural justice*²⁰ attachée à la doctrine juridique anglo-américaine.

Reichel a décrit cette différence comme substantielle : « *Les valeurs portées par le confucianisme mettent davantage l'accent sur la gouvernance morale et éthique en tant que la caractéristique fondamentale*

(13) Jiao (A. Y.), 2006, *The Police in Hong-Kong: A contemporary view*, University Press of America, Lanham, p.16.

(14) Lau (S.K.), et Kuan (H.C.), 1988, *The Ethos of the Hong-Kong Chinese*, HK, The Chinese University Press.

(15) Hong-Kong Transition Project, 2001.

(16) Jiao, p. 31.

(17) Cheung, 2003, «Draft of Security Laws goes before Exco Today», 11 février 2003.

(18) Jiao, p. 33.

(19) Hong-Kong Transition Project, 2002.

(20) «Procedural justice focuses on the way police interact with the public and how the characteristics of those interactions shape the public's views of the police, their willingness to obey the law and actual crime rates. Mounting evidence shows that community perceptions of procedural justice

de la culture chinoise réside dans le sentiment de honte alors que la culture occidentale repose davantage sur le sentiment de culpabilité²¹ ».

La conséquence du point de vue du contrôle social est que la police intègre des pratiques en matière d'ordre public à partir de la « force morale et de la loi de la raison » et établit un équilibre entre la stricte application de la loi et la médiation informelle.

Depuis 1997, l'arrêt des recrutements d'expatriés britanniques a considérablement contribué à redonner un ascendant à la culture chinoise. Mais cela se mêle au maintien d'un système juridique d'inspiration occidentale.

La Déclaration des droits de 1991 a considérablement renforcé la garantie des libertés individuelles en matière de procédure pénale. Certains observateurs relativisent cet impact plus formel que réel sur le travail policier, le primat de l'ordre social restant la valeur cardinale.

La police de Hong-Kong en quête de légitimité

Avec la rétrocession de 1997 et l'avènement d'un nouvel ordre politique, la police de Hong-Kong a dû s'enquérir d'une légitimité nouvelle en se lançant dans une nouvelle dynamique de réforme.

Le dernier gouverneur de Hong-Kong, Chris Patten lança le programme du *Service Quality Initiative*, en partant du principe que le policable était un « client », et qu'il attendait de la police une qualité de sa « prestation ».

Lancée en mars 1995, cette réforme visait à diffuser au sein de la police une approche mettant en avant la qualité du service rendu, dans une logique d'amélioration continue, tout en veillant au coût économique.

Certaines unités spécialisées, comme l'*Emergency Unit* ou la *Police Tactical Unit*, très orientée vers une logique de maintien de l'ordre, regimbaient devant cette ouverture vers une police de « proximité²² ».

Pour mener à bien cette réforme, un service est créé, le *Service Quality Wing*, sa première mission consista à organiser de nombreuses formations, ateliers, séminaires, à l'ensemble des policiers sans distinction de grade. Cette

volonté d'améliorer la « prestation policière » s'exprima à travers un premier programme, *Living-The-Values*, décliné en trois sessions, dont le but était de sensibiliser les policiers à la relation avec les citoyens en veillant à accroître leur satisfaction.

Cette approche s'est rapidement traduite par des modalités permettant une plus grande transparence des actions de la police et de son obligation à en rendre compte²³. C'est ainsi que fut créé le *Complaints Against Police Office (CAPO)* et que furent menées périodiquement des enquêtes de satisfaction.

Afin d'évaluer cette réforme, la *Service Quality Wing* fit appel à un cabinet privé pour réaliser des enquêtes internes et externes. S'agissant des enquêtes auprès du public, l'échantillon allait de 1 500 à 2 000 personnes, avec des taux de réponse allant de 65 à 75 %. S'agissant des enquêtes auprès des policiers, elles étaient réalisées auprès d'un échantillon représentant 10 % de l'effectif avec des taux de réponse avoisinant les 90 %.

En 1999, une enquête menée auprès de la population révélait que seuls 23 % des répondants considéraient la police comme une institution transparente, et 34 % estimaient qu'elle devait mieux rendre compte de ses actions. Parallèlement, une très large majorité, et ce de manière constante (enquêtes de 1997, 1999 et 2001), indiquaient que respectivement 79 %, 78 % et 84 % des répondants se sentaient en sécurité à Hong-Kong.

S'agissant des personnes qui ont eu recours au numéro 999 (police secours), une enquête de 2000 afficha un taux de satisfaction par la réponse apportée par la police à hauteur de 85 %.

En revanche, du côté de l'institution policière, une enquête interne menée en 1999 puis en 2000 montrait que seuls respectivement 54 % et 61 % des policiers portaient les valeurs de l'institution. Respectivement 70 % et 59 % des policiers interrogés considéraient leur travail comme satisfaisant, et seulement 61 % et 53 % exprimaient un sentiment d'accomplissement au travail²⁴.

Plus préoccupant encore, l'enquête menée en 2000 montrait que seul 46 % des policiers s'estimaient satisfaits de leur hiérarchie et que 34 % considéraient la communication interne comme satisfaisante.

can have a significant impact on public safety». <https://trustandjustice.org/resources/intervention/procedural-justice.org>

(21) Reichel, 2002, p. 81. C'est nous qui traduisons.

(22) Cette « résistance » de la Police Tactical Unit ne doit pas être négligée, car chaque policier doit y avoir servi au moins deux fois dans sa carrière.

(23) Principe correspondant au terme anglais d'*accountability*.

En réponse à ces résultats médiocres, un site intranet fut créé (POINT pour *Police Intranet*) qui permit aux policiers d'échanger sur leurs retours d'expérience ou sur tout autre sujet comme la police technique et scientifique.

Pour autant, la réforme consistant à orienter l'action de la police vers le « service » rendu au « client » n'allait pas de soi, compte tenu de la forte prégnance du modèle professionnel, avec une tendance à circonscrire l'action policière à son cœur régalien, comme l'observe Jiao :

«The values inherent in the legalistic style have gradually taken a greater importance in the mindset of individual officers. Many of them indicate that they believe in western-style law enforcement and political neutrality. They do not favor a social role for the police and they view moral preaching or shaping development antithetical of the police function. Due to this stronger law enforcement orientation they tend to focus less on service and community relations with the population of youth-related programs. Their involvement in the youth and community programs, if any, is strictly for crime prevention purposes. In the youth programs organized by the police, for example, the officers emphasize crime prevention and better understanding of an support for the police²⁵».

Par conséquent et selon cet auteur, la police, en tout cas au début de cette réforme ne pouvait être considérée comme « orientée vers la résolution des problèmes », au sens de la typologie établi par Wilson²⁶.

Ce tiraillement entre modèle « professionnel » et celui porté par la réforme de 1995, plus porté sur les attentes et demandes des policables, a eu tendance à cliver la conception du « top management » et celle des policiers de terrain.

Comme l'observe Jiao : *«Police management strongly believes that effective policing comes with public confidence and genuine reduction in police misbehaviour, significant resources have been allocated for training officers on good behaviors and respect for the public. While the police leadership accepts the dual responsibility for reducing crime and improving service quality, street level officers tend to find it difficult to reconcile these two aspects of police work in their day-to-day operations²⁷».*

Cette opposition rampante à l'approche qualité est selon certains auteurs aussi une manière de préserver son champ d'action et d'acquérir des ressources²⁸. Les policiers de terrain voyaient même dans cette réforme un risque de perte de leur autorité et de leur légitimité à l'égard du public²⁹.

La réforme de la formation continue et initiale et le développement du partenariat : deux leviers essentiels pour améliorer la relation à la population

Pour intégrer les rangs de la police de Hong-Kong, deux possibilités s'offrent aux impétrants : celles et ceux diplômés de l'enseignement secondaire passent le concours pour devenir gardien de la paix, celles et ceux diplômés de l'université, celui d'inspecteur de police.

Afin de disposer du plus grand nombre de candidats, le service des relations publiques ne lésine pas sur les moyens : campagnes publicitaires dans la presse écrite et audiovisuelle, affichage sur les transports publics et les encarts publicitaires, interventions dans les lycées et universités...

Femmes et hommes sont aujourd'hui recrutés selon les mêmes critères à l'exception des épreuves physiques et sportives. Aujourd'hui, plus rien ne distingue une femme d'un homme au sein de la police, même si les policières ne se sont vu attribuer le port d'arme que depuis 1994.

Le programme initial de formation des gardiens de la paix a été revu en 1998, en insistant sur les relations avec la population, faisant une place plus grande aux valeurs et buts de l'institution ainsi qu'à l'approche orientée vers la qualité du service rendu.

La formation initiale s'inscrit de plus en plus dans une logique de formation continue, dont elle n'est que le début

(24) Staff Opinion Survey, Université de Hong-Kong, 2000.

(25) Jiao, p. 74.

(26) Dans un ouvrage de référence, J.Q. Wilson a construit une typologie des « styles de police » et définit celui « orienté vers le service » comme celui qui «take seriously all requests for either law enforcement or order maintenance ... but are less likely to respond by making an arrest or otherwise imposing formal sanctions ... The police intervene frequently but not formally», Wilson, J.Q., *Varieties of Police Behaviour: The management of Law and Order in eight communities*, Atteenum, 1972.

(27) Jiao, p. 76.

(28) Mastrofsk, Ritti, Hoffmaster, 1987 «Organizational Determinant of Police Discretion: The case of Drinking-Driving », *Journal of Criminal Justice*, 15 : 387-402.

(29) Grant et Langworthy, «An Institutionnal perspective of policing», *The Journal of criminal law and criminology*, 83(2), 338-363.

d'une formation tout au long de la carrière. La formation est d'autant plus importante que le policier n'est titularisé qu'au terme d'une période de deux ans à compter de son recrutement.

D'autres formations sont consécutives aux promotions de grades d'officiers ou de commissaires. Ces modules de formations concernent le management, l'informatique, les langues étrangères, la gestion du stress, les techniques de négociation, ou encore la gestion de l'ordre public. La déontologie occupe une place de plus en plus importante dans les enseignements quel que soit le grade des fonctionnaires de police.

Les chefs de circonscriptions (*Divisional Commanders*) ont eu tendance à critiquer la réforme de la démarche « orientée vers la qualité de service », car selon un auteur comme Jiao, elle ne bénéficie pas du soutien de la hiérarchie, elle est perçue comme alourdissant le travail et a tendance à rendre les médias et le public plus critiques à l'égard de l'institution policière.

La police de Hong-Kong use de plusieurs canaux pour assurer ses relations avec ses partenaires : conseil de district, commission de district de lutte contre la délinquance et les relations avec les associations « Kai-fong³⁰ ». La police entretient également des relations régulières avec les bailleurs sociaux et les sociétés du secteur privé qui occupent une place très importante au sein de la mégapole.

Chaque district a, par ailleurs, un officier chargé des relations avec les habitants. Comme rappelé plus haut, la relation avec les poliçables et le partenariat qu'elle induit sont de plus en plus considérés comme faisant partie du « cœur de métier » du travail policier, à savoir l'application de la loi.

Le programme du *Quality Initiative* ne laissait d'autres choix aux policiers que de prendre en compte l'ensemble des demandes du public, de plus en plus nombreuses. Les doléances étant facilitées, les fonctionnaires ont eu tendance à adopter des stratégies d'évitement. Ces demandes pouvaient aussi prendre la forme de réclamations contre les pratiques des policiers, toutefois celles-ci sont relativement peu nombreuses. Sur 200 contrôles d'identité par jour, seuls 4 font l'objet d'une réclamation formelle³¹.

Vingt ans après la rétrocession, ou va la police de Hong-Kong ?

La perspective de la rétrocession se fit jour dans les années 1980. S'il n'était pas question de remettre en cause les intérêts économiques, commerciaux, financiers, il paraissait difficile de ne pas faire droit sur un plan politique aux aspirations démocratiques de la population. D'autant que les valeurs occidentales avaient imprégné la société hongkongaise de ses principes démocratiques.

L'influence de la République populaire de Chine était prégnante, mais dans une approche très pragmatique et dans un souci de préserver le système économique de Hong-Kong, sur le modèle du libéralisme tel qu'il a été largement favorisé dans les zones économiques spéciales dès l'époque de Deng Xiaoping.

Mais l'aspiration des Hongkongais à un système démocratique et libéral sur un plan politique ne pouvait être escamotée, et elle se traduit dans les termes de la Déclaration Commune de 1984 et dans la Loi fondamentale de 1990. Le Conseil législatif de Hong-Kong ratifia par ailleurs la Convention internationale des droits civils et politiques de l'ONU en 1991.

La Déclaration des droits promulguée en 1991 affirmait les garanties en matière de libertés individuelles, notamment s'agissant de la procédure pénale. Par exemple, en matière de stupéfiants et de corruption, la police ne pouvait plus bénéficier du principe de la présomption de culpabilité.

Cette dynamique démocratique et libérale n'allait pas sans contradiction avec certains éléments de la culture chinoise. Dans une approche plus holistique de la société, ce sont moins les droits des individus qui importent que la primauté de l'ordre social.

Hong-Kong, après 156 ans de présence britannique, est devenu le produit d'une certaine hybridation des valeurs occidentales et des valeurs chinoises. L'accent mis sur les libertés individuelles et la « justice procédurale » tendait même à être perçu par les policiers comme bénéficiant aux délinquants et plus largement aux perturbateurs de l'ordre public³².

(30) Les associations « Kai-fong » sont des organisations associatives de quartiers accomplissant des actions de proximité et de solidarité entre ses habitants.

(31) Jiao, p. 163.

(32) « They see more encroachment upon human rights due to criminality than to police actions and believe that they would be in a better position to protect civil liberties if allowed to maintain their wide power ». Jiao, p. 225.

On peut même considérer que les policiers inversent la dialectique de l'ordre et de la liberté. Dans sa fonction traditionnelle de répression de la délinquance, l'évolution du contexte normatif n'a pas empêché l'augmentation significative des arrestations depuis la rétrocession.

La dynamique de réforme engagée depuis les années 1990 n'a en rien engagé la police dans une réorganisation structurelle dans une logique de *re-engineering*. L'institution reste organisée sur le même découpage : niveau central, régional, du district, et de la division. Il n'y a pas davantage de réforme des corps et des grades. Aujourd'hui comme hier, les agents sont répartis selon les 14 niveaux statutaires de la hiérarchie policière.

À l'évidence la coopération avec la police de la Chine continentale s'est considérablement renforcée, même si elle a été constante depuis les années 1970 en matière de lutte contre la criminalité organisée, principalement les Triades. Cette coopération s'est traduite par des programmes conjoints en matière d'échange de renseignements et de formations. Par ailleurs, les extraditions ont été facilitées.

Le changement au sein de la police de Hong-Kong tient surtout au renforcement du rôle de l'encadrement intermédiaire. Si la structure de la police n'a pas changé, que ce soit entre les services du même niveau territorial ou entre ces différents échelons territoriaux, des dispositions ont été prises afin d'éviter un phénomène de balkanisation ou de méconnaissance réciproque des services. C'est ainsi que les policiers sont invités à changer de service périodiquement. L'objectif était bien de garantir une meilleure cohésion aussi bien horizontale que verticale.

Dans cette perspective, le rôle de l'encadrement a été décisif, car il a permis de faire le lien précisément lors de réunions quotidiennes sur des problématiques communes³³.

L'encadrement joue aussi un rôle important en ce qu'il essaie de réconcilier les directives émises par le préfet de Police et le travail quotidien des policiers et dans leur manière d'interagir avec le public. Cela n'est pas toujours aisé entre une hiérarchie prompte à appliquer avec force communication les directives et les policiers sur la voie publique plutôt portés par leurs pratiques routinières³⁴.

Cette implication plus importante de la hiérarchie et de l'encadrement a eu également pour effet de conjurer

de manière significative les risques de corruption. La corruption, phénomène marquant jusqu'aux années 1980, était essentiellement le fait de policiers en butte à des difficultés financières notamment lorsque ceux-ci s'adonnaient aux paris et jeux de hasard. La réforme renforçant la transparence en facilitant les plaintes pour corruption a vraisemblablement contribué à une meilleure maîtrise de la corruption policière.

Du reste, des dispositions ont été prises par l'institution afin d'aider les policiers se retrouvant insolubles en raison de leur addiction aux jeux de hasard.

Le contrôle externe de la corruption via l'*Independent Commission Against Corruption* a été particulièrement efficace pour lutter contre la corruption en général, et celle touchant la police en particulier.

Il convient de noter que si les relations furent conflictuelles entre l'institution policière et l'ICAC à ses débuts, celles-ci devinrent de plus en plus coopératives. Finalement, aucun levier n'a été négligé pour lutter contre le phénomène endémique de la corruption.

L'évolution d'une police d'ordre, héritage évident du passé colonial, vers une police orientée vers la prise en charge de la demande sociale de sécurité des Hongkongais, a été finalement précipitée par la perspective de la rétrocession.

En effet, il apparaissait difficile de ne pas tenir compte des aspirations de la population à l'égard de sa police, précisément au moment où Hong-Kong allait recouvrer une forme de souveraineté. L'incarnation la plus emblématique de cette souveraineté, à savoir l'institution policière, ne pouvait pas ne pas être impactée par ce nouvel ordre politique³⁵.

Une conséquence fondamentale de cette nouvelle donne a été l'approfondissement du modèle professionnel : «*As the police profession advocates fairness and impartiality in all its dealings with the public, the police tends to be more professionalized. They reflect the demographics of the community they racism and bigotry and engage in public service.*

*The colonial police function of controlling the local population in the interest of the colonial rulers in the old days must give way to a priority of maintaining law and order in the interest of the public according to the rule of law*³⁶ ».

(33) «*For specific crime problems, uniformed patrol officers and crime branch officers work closely together. Although uniformed officers do not play a major role in crime investigation, they are regularly briefed about criminal cases by investigation team leaders*», Jiao, p. 230.

(34) Jiao, p. 234.

(35) «*The rationale for creating [the quality service] culture is that the police must keep pace with and respond to changes in the society and secure legitimacy in the eye of the public in order to function effectively*». Jiao, p.237.

(36) Jiao, p. 236.

La police se retrouva donc à la fois dans une dynamique du renforcement du modèle professionnel tout en se dégageant de son « insularité » en s'ouvrant à une forme de police de proximité.

Le programme du *Service Quality Initiative* a été l'axe central de cette réforme, en révisant les méthodes managériales, en introduisant de nombreux indicateurs, notamment de performance, en modifiant les concours d'entrée, la formation initiale et continue³⁷. Certains observateurs n'hésitent pas à qualifier la police de Hong-Kong d'« *organisation apprenante* », de plus en plus fondée sur la connaissance et la méthode expérimentale, dans une logique d'*Evidence-Based Policing*, et dans un but d'amélioration continue. De manière logique, l'offre de formation du Collège de police s'est considérablement développée et une Division de la recherche a été créée.

Conclusion : la police de Hong-Kong au défi

La dynamique des réformes – initiée bien avant la rétrocession et même avant la Déclaration commune de 1985 – n'était pas exempte de problématiques toujours présentes à ce jour.

Le maintien d'une organisation toujours fortement centralisée, dont le fonctionnement reste encore très vertical avec une hiérarchie toujours structurée sur 14 grades n'est pas propice à une approche transversale et interservices, même si des efforts ont pu être accomplis ces vingt dernières années.

Il s'agira donc pour gagner en efficacité et en efficacie, notamment aux yeux des policiers de mieux coordonner les unités spécialisées comme la police judiciaire, la police de voie publique ou encore la *Police Tactical Unit*.

La question du découpage territorial est également fortement questionnée : nombreux sont les policiers qui s'interrogent sur la pertinence du district, placé entre la circonscription régionale et celle de la division.

Plus fondamentalement, la société hongkongaise est traversée par de réelles mutations sociétales, et ce

d'autant plus qu'elle est au cœur de la mondialisation. L'aspiration au développement de la démocratie libérale y est d'autant plus forte qu'elle n'est que depuis peu le pendant de son équivalent économique. L'aspiration à la stabilité sociale demeure une valeur profondément enracinée, mais des segments de la société, comme les jeunes s'en accommodent de moins en moins lorsqu'elle est synonyme de conservatisme confucéen.

Ces phénomènes ne sont pas sans conséquence sur la manière dont la société doit être policée, et ce d'autant plus que l'approche vers un modèle communautaire, où la qualité du service rendu au policable est fortement mise en avant. Or, c'est précisément la notion de « communauté » qui ne va pas de soi compte tenu de l'extrême mobilité au sein de la société hongkongaise.

En effet, nombreux sont les résidents pour lesquels la mégapole n'est qu'un lieu de transit plus que le siège d'une installation durable. Dans ces conditions, la politique publique de sécurité reste en partie, et par la force des choses, plus déterminée par « l'offre policière » que par une « demande » de sécurité ou de résolutions des problèmes émanant des citoyens. À titre d'exemple, la « doxa policière » reste très déterminée par la conception traditionnelle de la famille, incitant les policiers à n'intervenir que très peu sur les différends, voire violences intrafamiliales.

D'autres défis sont à relever comme une attitude moins discriminatoire à l'égard des policables, et un traitement équitable quelle que soit leur appartenance sociale ou ethnique.

Ces défis sont d'autant plus importants à relever que la population est consciente d'une plus grande maîtrise de son destin depuis la rétrocession et qu'elle se tourne vers les policiers-représentants les plus visibles du gouvernement afin de répondre à ses frustrations, problématique que K-C Wong pose en des termes fort pertinents « *As street-level bureaucrats, police officers represent the most direct contact the public has with the government. In turn police officers may become the target for the public to vent its dissatisfaction with anything that may go wrong with the government and experience first-hand uncertainties and difficulties of a society in transition*³⁸ » ■

(37) Des actions de communication se sont développées afin d'attirer plus de candidats aux concours, permettant ainsi d'élever le niveau des prérequis en termes de diplômes, notamment à travers le développement de formations communes à plusieurs services, comme le *Junior Command Course*, *Intermediate Command Course* et l'*Advanced Command Course*. Ces formations sont constituées de modules aussi divers que les techniques de communication, la gestion des ressources humaines, la gestion du stress, la gestion des situations dégradées et de la négociation, de l'ordre public, ou relatifs à la déontologie.

(38) Wong (K.-C.), *ibid*, p. 243.

Un nouveau paradigme pour appréhender la police de Hong-Kong : le *Personal Expectation Policing*

Cette approche théorique proposée par Kam-C-Wong prend source en partie dans le *Community Policing* et la police orientée vers la résolution des problèmes tout en dépassant ces concepts dans une perspective plus heuristique s'agissant de la police de Hong-Kong.

Selon sa définition, «*Personal Expectation Policing calls on individuals to solve their own problems. The police set limits and provide resources if and when needed to solve a personal problem*³⁹».

In fine, la police n'est qu'une ressource parmi d'autres disponibles afin que les individus soient en mesure d'apporter une solution à leurs problèmes. Afin de préciser son approche, K-C Wong part de neuf postulats :

- la population est confrontée à des problèmes qu'elle n'arrive pas à résoudre avec ses propres ressources ;
- la criminalité est vécue comme une difficulté ou un dysfonctionnement social à résoudre et non comme violation de la loi ;
- les citoyens ont recours à la police, car ils ne disposent pas des ressources nécessaires afin de traiter ces problèmes, qu'ils ressortissent ou non de la criminalité ;
- les citoyens ont recours à la police, car elle dispose de la légitimité et de la coercition en dernier recours permettant de sanctionner le non-respect de la légalité ;
- les prérogatives propres à la police ne constituent qu'une ressource qui peut être sollicitée en urgence et qui peut être mise à disposition du citoyen de manière temporaire ;
- plus grandes sont les ressources disponibles pour les citoyens plus ils pourront répondre seuls aux problèmes qu'ils rencontrent ;
- plus les ressources disponibles pour la police sont adaptées plus elles sont efficaces dans la résolution des problèmes rencontrés par la population ;

- moins les ressources de la police sont appropriées plus elle aura tendance à avoir recours à des moyens para-légaux ou extra-légaux aux fins de régler les problèmes rencontrés par la population ;

- la personne qui est au plus près du problème à résoudre, que ce soit à raison de l'impact qu'il peut avoir ou des ressources dont elle dépositaire, est la personne la mieux à même de régler le problème.

Pour Wong, le *Personal Expectation Policing*, constitue une approche radicalement différente en ce qu'il «*looks at police as a resource for solving people's problem including but not limited to crime, through empowerment and by way of self-help*⁴⁰».

La perspective de la police vue du point de vue du citoyen et de ses besoins est, par voie de conséquence, radicalement différente : «*From the people's perspective, police power is a social resource made available by the State and drawn upon by the citizens to solve personal problems in the nature of an emergency or crisis. More significantly, in the eyes of the people, police power is not reconstructed in a political image, structured by law or organized with reference to police needs but dictated by the people and negotiated to fit the special circumstances and situational needs the problems calls to mind in whatever way shape, form or process*⁴¹».

Plus qu'un dépassement du *Problem Oriented policing*, approche développée par des auteurs comme Goldstein⁴², le *Personal Expectation Policing* constitue un renversement de perspective, comme le détaille le tableau ci-contre.

Elle constitue le véritable pendant en matière de sécurité de ce que les États-Uniens appellent l'*empowerment*, depuis les années 1930 en matière de développement social, c'est-à-dire conférer aux citoyens une « capacité à agir » en matière sécuritaire.

(39) Wong (K.C.), 2015, *Policing in Hong-Kong, Research and Practice*, Palgrave MacMillan, New York, p. 81.

(40) Wong, *ibid*, p.85.

(41) Wong, *ibid*, p. 86-87.

(42) Goldstein, 1990, *Problem-oriented policing*, MC Craw-Hill, New York.

	<i>Problem-oriented Policing</i>	<i>Personal Expectation Policing</i>
Définition des problèmes	Par la police en consultant les citoyens	Les citoyens identifient eux-mêmes leurs problèmes individuels et collectifs
Dépositaire des problèmes	La police	Le public
Solution aux problèmes	Fournies par la police	Le public a recours à la police comme une ressource subsidiaire pour trouver une solution à leur problème
Moyens pour résoudre les problèmes	Augmenter les ressources à disposition de la police	Recours à la diversité des ressources à disposition du public ou des individus
Rôle de la police	Agent de contrôle étatique	Agent au service de la résolution des problèmes rencontrés par le public
Rôle du citoyen	Participation et assistance à la police	Agents au service de la résolution des problèmes rencontrés par le public qui orientent la police vers les moyens pour les résoudre.

D'après K-C Wong, *Policing in Hong-Kong, Research and Practice*, Palgrave and MacMillan, New York p. 111.

Face à l'urgence

Une expérience de dialogue entre le TGI de Pontoise et la DDSP du Val d'Oise

Éric CORBAUX, Gwenola JOLY-COZ, Frédéric LAUZE



Éric CORBAUX



Procureur de la République de Pontoise.

Gwenola JOLY-COZ



Présidente du tribunal de grande instance de Pontoise.

Frédéric LAUZE



Directeur départemental de la Sécurité publique du Val d'Oise.

La justice et la police incarnent, chacune à leur place et dans une relation d'interdépendance, l'autorité de l'État. C'est là un lieu commun de la pensée politique depuis Pascal, qui écrivait que « *la justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique* ». Ce constat doit nous amener à dépasser les réflexes de corps et à penser ces deux institutions ensemble non pas sur le modèle du partenariat – la justice a, en effet, vocation à diriger et à contrôler l'activité de la police –, mais sur le modèle de l'entente. Justice et police doivent communiquer et apprendre à se comprendre pour restaurer entre elles un lien privilégié. Ce lien est indispensable tant pour l'efficacité de leur action que pour la confiance que les Français placent en elles. Forts de cette conviction, le tribunal de grande instance de Pontoise et la direction départementale de la Sécurité publique du Val d'Oise ont entrepris une expérimentation locale à partir de novembre 2016.

Aux origines du dialogue

Pour en comprendre le sens, il faut revenir aux événements déclencheurs

du 8 octobre 2016. Ce jour-là, quatre policiers sont agressés à Viry-Châtillon. S'en suit une série de manifestations qui dénoncent la violence à laquelle la police doit faire face au quotidien. Rappelons notamment la nuit du 20 octobre 2016, au cours de laquelle des policiers manifestent sur les Champs-Élysées, se réclamant indépendants tant de leur hiérarchie que de leurs syndicats. Dans les médias, des images les montrent brassards au bras, visages dissimulés. On parle alors d'une nuit « *Flics debout* ». Un an auparavant, pour la première fois, un rassemblement de policiers avait eu lieu devant le ministère de la Justice, place Vendôme. Le discours de certains policiers cible alors l'institution judiciaire.

Quelques extraits de la presse de l'époque en témoignent : « *on ne demande pas forcément plus de matériel ou de collègues, mais que la justice soit derrière nous* » (*Le Monde*, 22 octobre 2016) ; « *les lois sont faites pour protéger les mecs d'en face, les juges ne condamnent pas les récidivistes* » (*Le Monde*, 25 octobre 2016) ; « *quand on fait une procédure pour rébellion, le magistrat requalifie pour que le gars n'aille pas en prison* » (*Le Monde*, 25 octobre 2016). Ce discours ne venait pas seulement de la base de



policiers avec les délinquants, le travail des officiers de police judiciaire et la complexité de la procédure pénale. L'après-midi s'est poursuivie par une démonstration d'interpellation organisée par la DDSP afin de permettre aux magistrats de constater les difficultés que rencontrent les policiers dans ces situations de grande tension. Au cours de cette journée, des frustrations ont pu s'exprimer, des incompréhensions ont parfois été levées et des liens se sont tissés. Les premiers jalons de l'expérimentation entre le TGI de Pontoise et la DDSP du Val d'Oise étaient ainsi posés.

Bien sûr, de telles rencontres, trop courtes, trop ponctuelles, ne peuvent venir à bout, à elles seules, de préjugés et de rancœurs parfois tenaces. S'il avait fallu s'en convaincre, il aurait suffi de lire sous la plume de Florence Aubenas le compte rendu de son immersion au commissariat de Sarcelles (Val d'Oise) : hier « *slics et juges d'naient ensemble, avaient le sentiment d'être du même monde* », aujourd'hui « *le magistrat démonte l'enquêteur. Lorsque les policiers arrêtent des délinquants, ils disent : « Le procureur sera encore de leur côté »* » (*Le Monde*, 30 décembre 2016). Il fallait donc que cette expérience aille plus loin : l'année 2017 a ainsi été consacrée aux accueils réciproques entre magistrats et policiers.

L'institution policière : le directeur général de la Police nationale, Jean-Marc Falcone, s'exprimait en ces termes : « *les policiers sont exaspérés que leur parole soit mise au même niveau que celle des délinquants, je les comprends* » (*Le Journal du dimanche*, 23 octobre 2016). Ces remises en cause illustraient la crise de confiance qui traversait la relation entre la police et la justice. Il y avait alors urgence à renouer un dialogue et définir un cadre de discussion. Cette question relevait d'une responsabilité générationnelle : jamais les rapports entre ces deux institutions n'avaient été aussi tendus. Le point de rupture n'était pas loin.

Que des tensions surviennent entre la justice et la police, cela est normal : elles travaillent ensemble au quotidien, obéissent à des logiques professionnelles différentes et leurs réalités sont éloignées. Que ces tensions s'expriment pour aborder des sujets d'incompréhension ou d'opposition, cela est sain : c'est une nécessité afin de pacifier leurs rapports et de restaurer entre elles un lien de confiance. Toutefois, de telles dissensions ne peuvent s'afficher sur la place publique, car elles les affaiblissent collectivement. Il est essentiel, pour préserver l'autorité de l'État et la confiance

des Français dans leurs institutions, que celles-ci affichent un visage cohérent et coopèrent efficacement dans la protection de leurs droits. Si des discussions franches doivent avoir lieu, elles doivent toutefois se dérouler dans un cadre approprié. De cette idée est née l'expérience menée par le TGI de Pontoise avec la DDSP du Val d'Oise : bâtir un cadre interinstitutionnel au sein duquel un dialogue pourrait voir le jour entre magistrats et policiers.

Première rencontre : le lancement

Cette initiative a été lancée lors d'une première journée d'échanges, le 14 novembre 2016, dans les locaux de la DDSP. Cette rencontre était prévue de longue date, à l'initiative de Pascale Dubois, alors directrice départementale de la Sécurité publique du Val d'Oise. En raison des événements d'octobre 2016, il était apparu indispensable de faire de cette journée un temps d'échange franc et direct entre policiers et magistrats. Ainsi, ont été abordés des sujets au cœur de leurs préoccupations : la justice des mineurs, la sévérité des peines, les confrontations des

Année 2017 : les échanges professionnels

Il a été décidé de proposer des stages auprès de la brigade anti-criminalité aux membres du TGI et des stages auprès des magistrats du siège et du parquet aux policiers du Val d'Oise. Ces échanges ont été rendus possibles par la participation active de Frédéric Lauze, nouveau directeur départemental de la Sécurité publique du Val d'Oise.

Des policiers sont venus assister aux audiences correctionnelles et aux audiences du tribunal pour enfants. Les juges, tout comme les greffiers d'audience, parties prenantes à l'expérience, ont témoigné de l'intérêt de montrer leur quotidien à des policiers qui ignoraient souvent la suite de leur travail. Ils ont ainsi pu vivre le parcours de la procédure et constater avec les juges que, dans le temps de la justice, les affaires prennent un autre aspect. Les juges ont indiqué que les échanges avec les policiers les amenaient quasi systématiquement au constat d'un accord sur la prise de décision, à l'issue de l'étude du dossier et de l'écoute contradictoire des parties. Ils ont pu faire parfois le constat commun du défaut de preuve ou du doute. Beaucoup de satisfaction a été exprimée, notamment par les juges des enfants à mieux avoir compris leur travail, trop souvent caricaturé. Le tribunal des enfants s'est tout particulièrement investi dans cette expérience. Le parquet, sous l'autorité du nouveau procureur de la République Éric Corboux, installé dans ses fonctions en janvier 2017, a aussi fait participer les policiers à sa permanence et au travail d'orientation des poursuites. La DDSP a constaté la grande satisfaction des 120 policiers accueillis sur la période. Par ailleurs des réunions d'action publique permettent des échanges réguliers entre chefs de service et magistrats du parquet.

En parallèle, les magistrats ont fait la démarche d'aller auprès de la brigade anti-criminalité, y compris la cheffe de juridiction. Les trois policiers qui ont permis l'immersion en question ont, d'ailleurs, été invités à l'audience solennelle de rentrée du TGI de Pontoise. Cette expérience au plus près du terrain est irremplaçable pour comprendre la réalité à laquelle sont confrontés, au quotidien, les policiers. Ces expériences donnent à connaître non seulement les

L'ESSENTIEL, D'AILLEURS, EST LÀ : DANS LES RELATIONS QUI SE CRÉENT ENTRE LES INDIVIDUS, DANS LA PRISE DE CONSCIENCE DE RÉALITÉS ÉLOIGNÉES, MAIS D'UN ENGAGEMENT COMMUN POUR LA PROTECTION DES CONCITOYENS. À UNE CONFIANCE ABSTRAITE, CELLE DES DISCOURS ET DES COMMUNIQUÉS OFFICIELS, IL FAUT PRIVILÉGIER CETTE CONFIANCE CONCRÈTE, CELLE QUI SURVIENT ENTRE DES PERSONNES QUI APPRENNENT À SE CONNAÎTRE AU COURS DE CES ÉCHANGES

conditions de travail des personnels de police, mais elles permettent aussi de nouer de véritables liens humains. L'essentiel, d'ailleurs, est là : dans les relations qui se créent entre les individus, dans la prise de conscience de réalités éloignées, mais d'un engagement commun pour la protection des concitoyens. À une confiance abstraite, celle des discours et des communiqués officiels, il faut privilégier cette confiance concrète, celle qui survient entre des personnes qui apprennent à se connaître au cours de ces échanges. Ces journées d'accueil réciproque ont été renouvelées tout au long de l'année 2018.

Année 2018 : la poursuite de la dynamique

Cette année 2018 a été celle de la poursuite de la dynamique initiée au cours des deux années précédentes. Un « Rendez-vous de la recherche » s'est déroulé le 17 avril 2018 à l'institut national des hautes études sur la sécurité et la justice (INHESJ) et a été l'occasion de dresser un premier bilan de nos expériences.

L'INHESJ a été identifié comme un lieu ressource pour accueillir cette réflexion et le cadre idéal pour enrichir les enseignements du terrain aux réflexions des chercheurs. Cette conférence a ainsi été l'occasion de confronter les témoignages de professionnels aguerris, ceux de Brigitte Verger, juge des enfants, et du brigadier Christophe Grévin, aux analyses théoriques éclairantes des chercheurs, comme celles d'Anne Wuilleumier. Ces discussions ont permis de resituer cette expérimentation locale dans la perspective nationale des relations entre l'institution policière et l'institution judiciaire. Il s'est agi de montrer comment, par des initiatives concrètes, il est possible pour des institutions proches du terrain de bâtir des passerelles durables et adaptées, en dépassant les limites d'une approche purement interministérielle. Derrière ce projet, c'est aussi la force de proposition des tribunaux et des directions départementales de Sécurité publique que l'on illustre.

Le point d'orgue de cette année 2018 a, sans nul doute, été la journée d'échanges du 14 juin 2018, organisée par le TGI de Pontoise et qui se déroulait entre ses murs.

Dépassant les espérances de ses organisateurs, cette rencontre a réuni une centaine de personnes – à égale proportion entre les personnels de la justice et ceux de la police – qui ont participé aux échanges de la matinée. Ces discussions étaient organisées autour de trois thèmes. La première table ronde avait pour objet la prise en charge de la minorité : il s'agissait d'aborder les questions liées à la délinquance des mineurs et leur traitement par les juridictions. La deuxième table ronde traitait des rapports entre la population et ses institutions, ce qui a permis d'interroger les causes et les effets des relations de confiance et de défiance que nous entretenons avec nos concitoyens. La troisième table ronde s'intéressait enfin au quotidien du pénal, l'occasion pour les magistrats du parquet et les policiers de revenir

sur leurs rapports professionnels au jour le jour. Les participants à ces discussions ont apprécié la liberté de parole qui leur était offerte : le ton fut franc et respectueux et les échanges ont permis aux membres de chaque institution de mieux comprendre les réalités et les contraintes de l'autre. L'après-midi fut l'occasion de renouveler la démonstration d'une interpellation et de présenter en détail les équipements dont disposent les patrouilles policières.

Ces échanges réguliers concrétisent le projet qui a été entrepris il y a deux ans de cela. La restauration du lien de confiance entre la justice et la police doit être une priorité à l'échelle nationale. Toutefois, une telle confiance ne se concrétisera qu'au plus près du terrain. Les chemins ont été trouvés en ce sens

entre le TGI de Pontoise et la DDSP du Val d'Oise. Les liens authentiques qui ont été noués entre magistrats et policiers sont le fruit d'une humble persévérance, d'efforts soutenus de dialogue et de compréhension. La justice et la police doivent faire preuve d'une certaine exemplarité. Celle-ci commence par une véritable entente entre ces institutions, car elles incarnent solidairement l'autorité de l'État. Quand elles affichent publiquement leurs divisions, c'est le pacte républicain qui est atteint. Rétablir la confiance doit être un impératif. Il s'agit là d'un défi aussi professionnel que générationnel. Humblement mais résolument, ce dialogue prend part à cette lourde tâche, qui relève d'une responsabilité en partage ■

