

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du 5 octobre 2015 relatif à la rétention de sûreté

NOR : CPLX1525592V

Dans un avis du 6 février 2014 relatif à la mise en œuvre de la rétention de sûreté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté recommandait des éclaircissements sur la nature du régime applicable à cette mesure et un enrichissement de la prise en charge des personnes placées au centre socio-médico-judiciaire de sûreté (CSMJS) de Fresnes. Il appelait également à une réflexion sur le bien-fondé d'une privation de liberté appliquée aux personnes ayant méconnu les obligations d'une surveillance de sûreté au regard des principes de la loi pénale.

L'absence d'évolution, la seconde visite du CSMJS en octobre 2014 (1) ainsi que l'étude et le suivi des dossiers individuels des personnes y ayant été placées justifient aujourd'hui que le Contrôleur général se prononce à nouveau sur le régime de la rétention de sûreté.

Bien que seules cinq personnes aient été placées au CSMJS, il convient désormais de questionner le principe même de ce dispositif de placement des personnes en rétention de sûreté, que cette mesure soit ordonnée *ab initio* par la juridiction de sûreté ou qu'elle soit prononcée comme sanction du non-respect des obligations imposées dans le cadre de la surveillance de sûreté.

En effet, l'appréciation de la dangerosité présumée des personnes retenues sur le seul fondement de l'inobservation des obligations imposées dans le cadre d'une surveillance de sûreté est contestable : comme le contrôle général l'a observé dans les situations qu'il a eu à connaître, elle peut entraîner un enfermement pour une durée indéterminée (2), sans qu'aucune nouvelle infraction pénale n'ait été commise, au seul motif d'une dangerosité présumée, ce qui est contraire au principe de responsabilité, essentiel dans notre droit pénal français.

Par ailleurs, l'objectif légal du CSMJS consiste à mettre en place une prise en charge pluridisciplinaire des personnes qui y sont placées. Dans la réalité, ces personnes sont isolées, sans prise en charge, au sein d'un service installé dans une structure pénitentiaire.

1. La rétention de sûreté, un cadre juridique incertain

La loi n° 2008-174 du 25 février 2008, complétée par la loi du 10 mars 2010, relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, a créé le régime de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté.

La rétention de sûreté peut être prononcée dans deux cas :

- le premier, prévu à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (CPP), concerne les personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à quinze ans de réclusion criminelle pour des crimes graves et dont il est établi, à l'issue du réexamen de leur situation à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité du fait d'un trouble grave de la personnalité conduisant à un risque de récidive. Pour être mise en œuvre, cette mesure doit avoir été expressément prévue par la cour d'assises dans la décision de condamnation. La situation est alors examinée par la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS) un an avant la date de libération et la décision de placement en CSMJS est prise par la juridiction régionale de la rétention de sûreté (JRRS). La durée initiale du placement est d'une année, renouvelable.

Le Conseil constitutionnel s'étant opposé à tout caractère rétroactif de cette mesure dans sa décision du 21 février 2008, aucune personne ne pourra être placée en rétention de sûreté sur ce fondement avant l'issue de l'exécution de peines égales ou supérieures à quinze années de réclusion criminelle prononcées depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2008. Dès lors, le placement en rétention de sûreté ne concerne, pour l'heure, que le second cas ;

- le second, prévu par l'article 706-53-19 du CPP, concerne les personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à quinze ans de réclusion criminelle pour l'une des infractions visées à l'article 706-53-13 du CPP, qui ont été soumises successivement aux régimes de la surveillance judiciaire des personnes dangereuses (article 723-29 du CPP) puis de la surveillance de sûreté ; la rétention de sûreté peut alors s'appliquer si ces personnes n'ont pas respecté les obligations légales imposées dans le cadre de la surveillance de sûreté et si le renforcement de ces obligations s'avère insuffisant pour prévenir la commission des infractions mentionnées à l'article 706-52-13 du CPP. Le juge de l'application des peines (JAP) ou le magistrat qui le remplace peut décerner un mandat d'arrêt à leur encontre en vue de leur présentation devant la JRRS. Le président de la JRRS peut, en cas d'urgence, prononcer un placement provisoire dans un CSMJS qui doit être confirmé dans un délai maximal de trois mois par la JRRS après avis favorable de la CPMS. La personne peut alors être incarcérée provisoirement le temps strictement nécessaire à sa conduite au CSMJS.

L'objectif assigné par la loi au CSMJS (articles 706-53-13 et R. 53-8-55 du CPP) est de proposer aux personnes retenues, « de façon permanente, une prise en charge médicale, psychologique et sociale destinée à réduire leur dangerosité et à permettre la fin de la mesure de rétention ». Le CSMJS a également pour mission de « retenir dans ces locaux les personnes dans des conditions permettant d'assurer la sécurité et le bon ordre du CSMJS et

d'éviter que ces personnes ne se soustraient à la mesure prononcée, avec la rigueur strictement nécessaire et dans le respect de leur dignité ».

Nonobstant les termes de la loi de 2008 modifiée par celle de 2010, la nature juridique de la mesure de la rétention de sûreté reste incertaine.

Cette question n'a pas été tranchée de façon unanime par les différentes institutions.

Dans sa décision n° 2008-562 en date du 21 février 2008, le Conseil constitutionnel a considéré que la rétention de sûreté ne constituait pas une peine puisque « *la décision de la cour [d'assises] ne consiste pas à prononcer cette mesure, mais à la rendre possible dans le cas où, à l'issue de la peine, les autres conditions seraient réunies* ». En effet, les textes prévoient que seule la JRRS peut la prononcer, en se fondant non pas sur la culpabilité de la personne mais sur sa dangerosité. De façon quelque peu paradoxale, le Conseil constitutionnel a pris en compte « *la nature privative de liberté, la durée de cette privation, son caractère renouvelable sans limite* » pour s'opposer à tout caractère rétroactif de la mesure (alors même que la rétention de sûreté n'étant pas qualifiée de peine, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère ne devait pas s'appliquer en l'état).

En juillet 2008, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est, quant à lui, déclaré préoccupé (3) par le fait que la France ait décidé de placer des personnes condamnées pénalement en rétention de sûreté pour des périodes renouvelables d'une année, en raison de leur supposée dangerosité, à l'issue de leur peine. Il a par ailleurs relevé que cette pratique pourrait poser des difficultés au regard des articles 9, 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant le principe de légalité.

Dans un arrêt M. c/Allemagne du 17 décembre 2009, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que la « détention de sûreté » (terme employé dans la législation allemande, équivalent de la rétention de sûreté dans le système judiciaire français) constituait une peine au sens de l'article 7, §1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH). Elle soulignait notamment que la mesure de rétention de sûreté avait été ordonnée après une condamnation et qu'elle visait davantage un but punitif que préventif. Par ailleurs, elle relevait sa durée illimitée et l'absence de soins spécialisés pour réduire la dangerosité de la personne concernée.

S'il ne revient pas au Contrôleur général des lieux de privation de liberté de se prononcer sur ces divergences d'analyse, il lui appartient de veiller au respect des droits fondamentaux ; à ce titre il est compétent pour examiner ce dispositif, tant au regard de ses modalités de prise en charge au sein du CSMJS qu'en ce qui concerne le fondement même de cette mesure.

2. Un dispositif qui ne remplit pas l'ensemble des missions assignées par la loi

Les deux visites du CSMJS de Fresnes effectuées à une année d'intervalle par le contrôle général ont permis de constater que le régime applicable au sein de cette structure soulevait de nombreuses interrogations.

L'article 706-53-13 du CPP dispose, dans son dernier alinéa, que la rétention de sûreté consiste dans le placement de la personne en centre socio-médico-judiciaire de sûreté dans lequel lui est proposée, « *de façon permanente, une prise en charge médicale, sociale et psychologique destinée à permettre la fin de cette mesure* ».

Or, les constats effectués lors de la seconde visite du CSMJS en octobre 2014 permettent de confirmer les observations émises dans l'avis du 6 février 2014. Dans sa conception, « *loin d'être une fin en soi et, par conséquent, une privation de liberté perpétuelle* », la rétention de sûreté devait être « *un instrument d'évolution destiné à mettre fin au caractère "dangereux" de la personne* ». Le centre socio-médico-judiciaire ne devait pas être « *un mouvoir, mais un outil de guérison, donc de réinsertion* ». Il s'avère, en réalité, que les modalités de cette prise en charge ne répondent absolument pas aux objectifs assignés par la loi.

En effet, compte tenu de la stricte séparation entre les personnes placées au CSMJS et celles présentes au sein de l'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), l'inactivité est totale au CSMJS du fait de la situation d'isolement *de facto* des personnes retenues mais également de l'absence de projet spécifique en matière éducative, professionnelle ou socioculturelle.

Bien que les secteurs d'hébergement soient implantés dans des étages différents, le mode de fonctionnement du CSMJS diffère peu de celui appliqué aux personnes détenues en établissement pénitentiaire. Le choix d'implanter le CSMJS dans une structure pénitentiaire a pour conséquence une confusion, notamment dans l'esprit des personnels, entre les deux régimes (personnes détenues et personnes retenues). Ainsi, le règlement intérieur du CSMJS interdit les mêmes objets en rétention de sûreté et en détention, le déroulement des extractions est identique à celui prévu pour les personnes détenues. Par ailleurs, le régime disciplinaire, les voies de recours ainsi que les mesures de sécurité (les fouilles et les rondes nocturnes) ne sont pas encadrés et leurs modalités restent floues.

Enfin, bien qu'une convention ait été signée entre la direction du CSMJS et le centre hospitalier Paul Guiraud de Villejuif, le suivi médico-psychologique est de fait inexistant.

Sur ce point, la CEDH a jugé – dans son arrêt James, Wells et Lee contre Royaume-Uni du 18 septembre 2012 – contraire au droit à la sûreté (article 5, §1, de la CESDH) la détention d'individus à l'expiration de leur peine au motif que ces derniers n'ont pas été mis en mesure de participer à des programmes de réinsertion appropriés et qu'ainsi, ces mesures de privation de liberté n'ont pas été mises à profit pour favoriser leur réinsertion.

3. Une privation de liberté justifiée non par la commission de faits mais par une présomption de dangerosité

Les mesures de sûreté sont apparues dans le droit pénal français avec l'adoption de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, qui a instauré le suivi socio-judiciaire.

La loi du 25 février 2008 a créé un enfermement pour une durée indéterminée des personnes condamnées ayant purgé leur peine, en raison de leur dangerosité. Le premier alinéa de l'article 706-53-13 du CPP, pris en application

de la loi du 25 février 2008, définit la particulière dangerosité des personnes par « *une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité* ».

Dans les faits, la dangerosité se présume à partir du seul prononcé d'une peine pour un crime répertorié dans une liste énumérative d'infractions visées à l'article 706-53-13 du CPP.

De nombreux commentateurs ont évoqué, à l'époque de la discussion du projet de loi, la création d'une nouvelle catégorie de délinquants.

Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* du 26 février 2008, Robert BADINTER indiquait : « *On crée l'emprisonnement pour raison de dangerosité, concept éminemment flou. [...] Nous passons d'une justice de responsabilité à une justice de sûreté. C'est un tournant très grave de notre droit... Que devient la présomption d'innocence, quand on est le présumé coupable potentiel d'un crime virtuel ?* »

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (4) (CNCDDH), quant à elle, s'inquiétait de « *l'introduction au cœur de la procédure pénale du concept de dangerosité, notion émotionnelle dénuée de fondement scientifique* », rappelant que « *le système judiciaire français se base sur un fait prouvé et non pas sur la prédiction aléatoire d'un comportement futur* ».

Lors d'un colloque organisé ultérieurement par la Fédération protestante de France le 22 juin 2011, Mireille DELMAS MARTY, professeur au Collège de France, indiquait : « *Ce qui est nouveau dans la politique pénale actuelle, c'est de détacher la dangerosité de l'infraction et d'en faire un concept autonome. [...] Et ce d'autant plus qu'il s'agit d'une dangerosité dite criminologique, qui est un terme encore plus vague que la dangerosité psychiatrique qui est liée à la maladie mentale.* »

Déjà, dans son rapport d'activité 2011, le Contrôleur général relevait que le terme de dangerosité constituait le passage de la caractérisation d'un sujet au vu de l'infraction qu'il a commise, à la détermination d'un risque futur que la société doit prévenir : « *on passe de la description d'un état à un calcul de probabilité* ».

Il résulte de la loi que le fait de ne pas avoir respecté les obligations de la surveillance judiciaire puis de la surveillance de sûreté peut justifier le placement en rétention de sûreté, si cette méconnaissance fait apparaître une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive.

Mais la seule inobservation des obligations auxquelles est soumise la personne dans le cadre de la mesure de surveillance de sûreté ne saurait, à elle seule, caractériser sa supposée dangerosité.

La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice du 17 décembre 2008 sur la présentation générale des dispositions relatives à la surveillance de sûreté et à la rétention de sûreté le rappelle d'ailleurs en ces termes : « *Il convient d'observer que la violation par la personne de ses obligations ne peut constituer à elle seule un motif de placement en rétention de sûreté, si cette violation ne fait pas apparaître une particulière dangerosité. D'une manière générale, la rétention de sûreté doit constituer l'ultime recours, et ce n'est que si un renforcement des obligations de la surveillance de sûreté est insuffisant pour prévenir la récidive qu'elle pourra être ordonnée.* »

Pourtant, force est de constater qu'à ce jour l'intégralité des personnes placées en rétention de sûreté ne l'ont été que pour des motifs de violation des obligations de la surveillance de sûreté qui leur était imposée sans que leur dangerosité ne soit démontrée.

Le contrôle général a pu étudier les situations individuelles des cinq personnes placées au CSMJS depuis la promulgation de la loi du 25 février 2008. Il constate que, pour chacune d'entre elles, le placement en rétention de sûreté a été utilisé comme sanction d'un non-respect des obligations imposées au condamné dans le cadre de sa surveillance de sûreté. Dans ces situations, le seul non-respect des obligations imposées à une personne a suffi pour caractériser sa dangerosité ; ce qui entre en contradiction avec la circulaire d'application du 17 décembre 2008 précitée.

L'étude d'une situation particulière en constitue une parfaite illustration.

A l'expiration du délai légal de trois mois du placement provisoire en rétention de sûreté, la JRRS de Paris, par un arrêt rendu le 6 octobre 2014, a confirmé le placement en rétention de sûreté d'une personne, et ce pour une durée d'un an. En appel, la juridiction nationale de la rétention de sûreté (JNRS) a ordonné le 17 décembre 2014 la mainlevée du placement avec la motivation suivante : « *Même à considérer comme délibéré le refus de l'intéressé de se soumettre à un traitement utile à l'évaluation de sa dangerosité potentielle, cette attitude n'est en elle-même pas suffisante à caractériser une probabilité très élevée de récidive [...]; il s'ensuit que le placement de M. X. en rétention de sûreté ne répond pas aux conditions posées par l'article 706-53-19 qui exige que la méconnaissance par la personne des obligations qui lui sont imposées fasse apparaître que celle-ci présente à nouveau une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive ; or, il ressort du dossier que M. X., à l'issue de sa peine de réclusion, a vécu, sans incident notable, dans un foyer à [...] durant plusieurs mois ; en conséquence, la mesure de rétention de sûreté n'est pas justifiée.* »

Devant le refus opposé par la personne d'être soumise à un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) dans le cadre de la surveillance de sûreté à laquelle elle était astreinte depuis le 20 juin 2014, le même jour, le président de la JRRS de Paris a de nouveau ordonné son placement provisoire pour un délai de trois mois au CSMJS au motif suivant : « *le refus réitéré par l'intéressé de se soumettre au placement sous surveillance électronique mobile accrédite la dangerosité de l'intéressé et la probabilité très élevée de commettre à nouveau l'une des infractions mentionnées à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale* ».

Statuant le 16 mars 2015, la JRRS de Paris a, une nouvelle fois, décidé de mettre fin à la mesure de placement tout en ordonnant une surveillance de sûreté avec injonction de soins et PSEM pour une durée de deux ans. La personne refusant de nouveau le PSEM, la JRRS de Paris a ordonné un nouveau placement provisoire au CSMJS en le motivant dans les termes suivants : « *Attendu que le refus par l'intéressé de se soumettre au placement sous*

électronique mobile alors que l'expert a indiqué que les mesures prises à son endroit devaient l'être sans faiblesse au regard de sa capacité à manipuler les institutions dans le cadre de sa "toute puissance" accréditée par-delà la dangerosité implicitement constatée de l'intéressé et qui ressort explicitement des expertises antérieures, la probabilité très élevée de commettre à nouveau l'une des infractions mentionnées à l'article 706-53-13 du code de procédure. »

Le 8 juin 2015, la JRRS de Paris a levé le placement en rétention de sûreté sans assortir la surveillance de sûreté d'un PSEM. Dans ces conditions, la personne a quitté le lendemain le CSMJS, soit après presque un an d'enfermement.

Il ressort de ces décisions que la juridiction spécialisée établit un lien direct entre le refus opposé par la personne de se soumettre à une obligation (en l'espèce le PSEM) dans le cadre de la surveillance de sûreté et sa dangerosité.

*
* *

Au-delà des critiques émises précédemment sur les modalités de mise en œuvre de la mesure de rétention de sûreté créée par la loi du 25 février 2008, le CGLPL considère aujourd'hui que c'est l'existence même de ce dispositif qui est en cause.

Dans l'hypothèse où elle est prononcée *ab initio* par la juridiction pénale, la rétention de sûreté vise des personnes qui, à la fin de l'exécution de leur peine, « *présentent une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité* ».

Il s'agit bien là d'une conception nouvelle du droit de la peine, qui supprime le lien objectif entre culpabilité et responsabilité, entre infraction et sanction, au profit de la notion de dangerosité. La loi permet ainsi de maintenir indéfiniment une personne enfermée au motif qu'elle présenterait une probabilité très élevée de récidive, associée à un trouble grave de la personnalité. Outre son caractère subjectif, le concept de dangerosité potentielle doit être considéré comme contraire aux principes fondamentaux du droit pénal français, en particulier ceux de légalité des délits et des peines et de proportionnalité de la réponse pénale.

Par ailleurs, l'examen des décisions des juridictions depuis la mise en œuvre de cette loi montre que l'inobservation des obligations imposées dans le cadre d'une surveillance de sûreté a suffi pour caractériser la dangerosité supposée d'une personne et à justifier ainsi son placement en rétention de sûreté.

Avec la loi du 25 février 2008 a donc été introduite dans le droit pénal français la possibilité de maintenir un condamné en rétention, après exécution de sa peine, pour une durée d'un an renouvelable indéfiniment, sur le seul critère de sa dangerosité présumée.

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté recommande que le dispositif de rétention de sûreté soit supprimé.

-
- (1) La première visite du CSMJS a été effectuée du 9 au 11 octobre 2013.
 - (2) Placement provisoire de trois mois renouvelable puis placement d'une année renouvelable après avis favorable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS).
 - (3) Dans ses observations finales adoptées lors de sa session du 7 juillet 2008 sur le rapport présenté par la France au titre de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (document CCPR/C/FRA/CO/4 du 31 juillet 2008).
 - (4) Dans une note du 4 janvier 2008 sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté à M. le Premier ministre, à Mme la garde des sceaux, à Mme la ministre de la santé et à MM. les présidents des assemblées.