ROBERT SCHMELCK

Où en est la « politique criminelle »?

Où en est la « politique criminelle » ? Le VIe Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants s'est tenu à Caracas au début du mois de septembre 1980, de nouvelles dispositions pénales qui viennent d'être prises, ou qui sont à l'étude dans divers pays, donnent un regain d'actualité à cette question.

Mais précisons d'abord le sens des mots.

C'est à travers la loi pénale que s'exprime la réaction de l'Etat face au défi que lance le crime à la société. C'est dans une « politique criminelle » faisant appel à une vision plus large du problème que cette réaction doit trouver son inspiration.

En dépit des apparences, il s'agit là d'une idée relativement neuve. Certes, de nombreux esprits au cours du temps, d'Aristote à Beccaria en passant par Thomas More, ont conduit une réflexion sur les rapports de la société avec le crime. Cette réflexion visait à dépasser une approche initiale fondée sur l'instinct de conservation du groupe, puis sur la morale religieuse. Il faudra, néanmoins, attendre le début du xx^e siècle pour voir formuler en Europe occidentale le concept de politique criminelle. Il était alors défini comme « l'ensemble des procédés répressifs par lesquels l'Etat réagit contre le crime » (1). Cette définition, encore essentiellement axée sur la justice pénale, est aujourd'hui dépassée. A elle seule l'action répressive apparaît insuffisante; la nécessité de mettre en œuvre une prévention des facteurs, individuels et sociaux, propres à favoriser le crime, est désormais à

(1) FEUERBACH, Manuel de droit pénal (1803).

peu près unanimement reconnue par les Etats modernes. Aussi la tendance est-elle d'aller au-delà de l'approche juridique, considérée comme trop étroite, pour rendre compte des diverses composantes du phénomène, humain et social, du crime. C'est pourquoi on parle volontiers, aujourd'hui, plutôt que de politique criminelle, de « stratégie » dans la recherche des solutions à apporter aux différents problèmes que pose le crime. C'est notamment le point de vue qui est exprimé au sein des organismes internationaux, responsables d'activités dans le domaine de la prévention du crime et du traitement des délinquants, tels que l'Organisation des Nations Unies ou le Comité européen pour les problèmes criminels au Conseil de l'Europe.

Cette évolution est significative. Elle souligne que, sans méconnaître la mission naturelle de la justice, il faut envisager, désormais, de combattre le crime dans un cadre plus vaste que celui du procès pénal et de la prévention individuelle. Mais cette prise de conscience n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, car les choix de la politique criminelle ne sont pas toujours suffisamment clairs.

LES CHOIX DE LA POLITIQUE CRIMINELLE

S'il existe une grande diversité dans les législations pénales, expressions de la souveraineté et du particularisme national de chaque Etat, les choix qui s'offrent à la politique criminelle sont néanmoins relativement limités.

Force est d'abord de constater qu'aucune politique criminelle ne peut avoir pour objectif une « solution finale » de la criminalité. Même si les valeurs évoluent avec les sociétés, même si les actes définis par la loi comme « criminels » se modifient avec les législations, la criminalité existe, en effet, dans toutes les sociétés humaines. C'est là une réalité sociologique avec laquelle tous les Etats ont, jusqu'ici, composé. Elle borne les ambitions de la politique criminelle. Il s'agit, en fait, pour cette dernière, d'assurer un contrôle suffisant de la criminalité pour que les lois soient respectées par la plupart des citoyens, et que la délinquance ne dépasse pas le seuil tolérable par le corps social. Ce n'est qu'au-delà de cet objectif immédiat que peuvent se situer des actions à plus long terme dans le domaine de la prévention, notamment. Il en est ainsi, l'expérience le montre, quelles que soient la structure politique, l'idéologie dominante ou la culture de chaque nation. Aucune, à ce jour, n'est en effet parvenue à éliminer le crime, même pas la société soviétique en dépit du postulat marxiste sur la « liquidation de la criminalité, séquelle du capitalisme ».

Il faut remarquer, en second lieu, qu'en dépit des dangers que présentent les activités criminelles pour l'ordre social les Etats démocratiques n'ont pas admis, jusqu'ici, de juguler ces activités à n'importe quel prix. Dans ce domaine, la fin ne justifie pas les moyens. Le développement récent du terrorisme en Italie et en République fédérale d'Allemagne illustre cette « déontologie » de la politique criminelle (2). En effet, ces Etats, malgré la gravité de cette forme nouvelle de criminalité violente, n'ont ni privé les criminels arrêtés des garanties légales de procédure, ni rétabli la peine de mort dans leur législation. Combattre le crime avec ses propres armes risquerait, en effet, d'être la négation même, de toute « politique criminelle » et le retour à un stade primitif de l'organisation sociale : celui de la vengeance.

Or — et ceci est une troisième caractéristique à souligner — c'est à l'Etat, et à lui seul, que revient l'initiative des actions à entreprendre contre le crime. L'évolution, de la vengeance privée au délit public, qui a correspondu au développement de l'Etat au cours de l'histoire, a marqué un progrès évident dans l'organisation sociale. Mais ce « monopole de la violence » dont bénéficie ainsi la puissance publique lui impose un devoir : celui d'assurer l'ordre et la sécurité des citoyens. C'est lorsque la confiance de ces derniers dans l'exercice de cette mission par l'Etat est ébranlée que surgissent des manifestations d'autodéfense, individuelles ou collectives.

C'est, par suite, dans ces limites, tenant à la fois à la nature de la criminalité, aux institutions et à une certaine éthique sociale, que s'exercent les choix de la politique criminelle.

Dans l'exercice de ces choix, l'expérience montre que l'on a jusqu'ici largement privilégié les actions de répression, négligeant quelque peu une prévention « aux contours indécis et dont l'utilité apparaît moins immédiatement », ainsi que le souligne le rapport du Comité d'études sur la violence (3). Cela tient, certes, au fait que le recours à la répression est non seulement le plus aisé mais aussi qu'il est souvent le plus apte à répondre aux préoccupations immédiates, qu'il s'agisse de l'ordre public ou des aspirations profondes de l'opinion. Il est, en outre, l'héritage d'une longue tradition historique. De telle sorte que la politique criminelle a pu être qualifiée de « parent pauvre de la politique sociale » (4). Cependant — on

⁽²⁾ R. SCHMELCK et G. PICCA, L'Etat face au terrorisme, Pouvoirs, 10, 1979. (3) Rapport du Comité d'études sur la violence, Edition la Documentation française, 1976.

⁽⁴⁾ D. SZABO, Types de sociétés, criminalité et politique criminelle, Revue internationale de Criminologie, 1977, nº 4.

l'a vu —, il n'est plus possible, aujourd'hui, de négliger cet aspect essentiel du problème. Aussi peut-on déplorer que, sur ce point, la politique criminelle ait arbitrairement limité ses choix en les enfermant dans une fausse alternative entre la répression et la prévention. S'il ne fait aucun doute que la criminalité appelle des actions répressives de nature pénale, elle exige aussi des actions à plus long terme de nature préventive. « Le droit pénal n'est que l'ultima ratio de la politique criminelle » (5). Les deux séries d'actions sont complémentaires et non antagonistes. Ce n'est pas faire, par suite, une analyse dépourvue de réalisme que de tenter de rechercher pour la politique criminelle des voies nouvelles propres à dépasser le seul objectif de la peine. Il ne faut pas oublier, en effet, que la récidive s'est maintenue, depuis un siècle, à un taux inquiétant pour l'efficacité des diverses méthodes pénales.

Il est, dans cette même perspective, une autre alternative qui peut contribuer à orienter les choix de la politique criminelle : c'est celle du libéralisme et de la sévérité. Elle n'est pas sans risques, car la réalité des choses peut être masquée par l'apparence des mots. La politique criminelle des Etats démocratiques est nécessairement libérale, car il existe une relation certaine entre la structure des régimes politiques et le contenu des législations pénales. Mais ce caractère libéral qui sous-entend une certaine éthique de la politique criminelle, s'exprimant notamment dans le respect de principes élémentaires tels que la non-rétroactivité de la loi, la garantie des droits de la défense, l'humanité de la sanction, ne doit pas être nécessairement identifié à une faiblesse de la répression. La fermeté dans l'action à mener contre le crime peut fort bien s'inscrire dans le cadre d'une politique criminelle « libérale ». Elle doit principalement se manifester d'abord dans la constatation effective des crimes et des délits et la recherche des malfaiteurs, qui sont de la compétence des services de police, et ensuite dans le prononcé des peines, qui est de la compétence des juges. Elle suppose, aussi, la mise en œuvre, ainsi qu'on l'a vu, d'actions de la part des pouvoirs publics, propres à dépasser ces objectifs immédiats.

Ces choix paraissent évidents ; l'expérience montre pourtant qu'ils ne sont pas toujours clairement perçus par une opinion que l'augmentation de la criminalité et la violence inquiétent à juste titre. C'est précisément cette inquiétude qui nous permet de mieux mesurer les faiblesses de la politique criminelle actuelle.

UNE CRISE DE CONFIANCE

« Si nous nous essayons à une critique objective de notre politique pénale, nous découvrons différentes faiblesses dont la moindre n'est pas qu'elle est insuffisamment adaptée à l'évolution de la délinquance dans les formes multiples qu'elle a prises. Ces faiblesses se retrouvent aux divers stades de l'intervention pénale : législation, poursuite, sanction, exécution de la peine, reclassement. Notre propos sera marqué par deux constatations : les insuffisances de la prévention, les bésitations de la répression. »

Ces constatations faites en 1976 dans le rapport du Comité d'études sur la violence (6) rejoignent pour une large part les analyses, récentes, de nombreux experts. En effet, un peu partout en Europe, comme aux Etats-Unis, les critiques contre les institutions pénales se sont multipliées. Selon le Pr Kejins, directeur de l'Institut de Criminologie de l'Université du Maryland, « le principal facteur de cette crise est la perte générale de confiance dans l'efficacité du traitement de correction des criminels ». Mais ces critiques se font aussi parfois « plus violentes, plus fondamentales, observe-t-on en Europe (7). Les principes mêmes du droit criminel et de l'action menée par la société contre les délinquants sont mis en cause ».

Cette mise en cause de l'action conduite jusqu'ici à l'égard du crime et des criminels trouve son origine dans l'évolution de la société moderne. Les Etats développés ont connu de profonds changements, économiques et sociaux, au cours des dernières décennies. Par voie de conséquence, la criminalité a non seulement augmenté mais s'est transformée. Or, face à ces changements, les structures et les procédures des systèmes de justice criminelle ont peu, ou insuffisamment, évolué. Le premier résultat en a été que la capacité des institutions responsables - police, justice, prisons - à faire face aux formes multiples et nouvelles de la violence et du crime s'est révélée insuffisante. Il en est ainsi pour les services de police impuissants à maîtriser le volume des affaires à traiter. Il en est de même pour les parquets et les juridictions pénales dont l'activité s'est accrue depuis quelques années dans des proportions considérables. Il en est, enfin, de même des prisons qui abritent un nombre de plus en plus élevé de détenus (8).

⁽⁶⁾ Op. cit.

⁽⁷⁾ J. DUPRÉEL, Les orientations actuelles de la politique criminelle dans le cadre européen, Archives de politique criminelle, nº 2.

^{(8) 38 000} à la fin de l'année 1980.

Nul doute que le système pénal, débordé, ne peut plus, avec ses procédures traditionnelles, assumer l'ensemble des tâches de protection sociale. C'est pourquoi l'on voit apparaître, de-ci de-là, pour le traitement des infractions mineures, d'autres systèmes sanctionnateurs se rapprochant des procédures administratives. Les lacunes de la prévention se sont également révélées. Ainsi que le souligne le rapport du Comité d'études sur la violence : « La prévention est relativement négligée par rapport à la répression (...) alors que l'expérience montre qu'une partie importante de la délinquance est le fait d'individus qu'une action de prévention efficace aurait pu écarter du chemin de la violence. »

Mais en outre, en dépit de réformes trop souvent conjoncturelles, le décalage entre la loi et la réalité sociale s'est accentué. Le développement et l'évolution des mœurs ont eu pour conséquence de déranger la hiérarchie des valeurs sociales dont la loi pénale doit assurer la protection. Ils ont eu aussi pour effet d'ouvrir au législateur, par rapport au code pénal de 1810, toujours en vigueur, de nouveaux territoires dont l'exploitation est loin d'être achevée (protection de l'environnement, protection de la vie privée, protection du consommateur, protection contre la délinquance économique, etc.).

La distorsion entre la loi et la réalité sociale est toujours dangereuse, car elle rend la norme de plus en plus difficilement perceptible pour le citoyen. Mais elle peut rendre également la répression indécise. Ainsi naît et se développe une crise de confiance entre la population et les institutions responsables de la protection de la société. Faut-il y voir le signe plus profond d'une crise de la politique criminelle?

UNE STRATÉGIE DE L'ACTION

La remise en cause des institutions, traditionnellement responsables de la protection de la société, a eu, jusqu'ici, au moins un effet bénéfique : elle a conduit, dans de nombreux Etats, les pouvoirs publics à rechercher des solutions nouvelles.

Aux Etats-Unis d'Amérique plusieurs commissions d'enquête portant sur les moyens de répondre au « défi du crime à une société libre » ont travaillé à l'initiative des présidents Johnson et Nixon. Au Canada et en Grande-Bretagne des comités d'experts ont également été réunis avant que la France suive la même voie, en 1976, avec le Comité d'études sur la violence. La Suède et aujourd'hui la France ont institutionnalisé des comités de prévention de la violence et de la criminalité.

Toutes ces initiatives témoignent du fait que la criminalité et la violence sont devenues un sujet de préoccupation majeur pour les pouvoirs publics. Il est vrai que le sentiment d'insécurité, éprouvé par la population, même amplifié par l'influence des « médias », ne pouvait que contribuer à une telle prise de conscience de la part des responsables politiques.

Elle devait aussi les conduire à promouvoir une politique criminelle plus cohérente et mieux adaptée à l'évolution de la société et de la criminalité. Considérée il y a moins de trente ans, comme « un art traitant non de ce qui est mais de ce qui doit être » (9), la politique criminelle doit désormais être envisagée par les pouvoirs publics comme une « stratégie de l'action ». Pour cela il lui faut s'affranchir de la tutelle des courants doctrinaux qui font souvent une part excessive à l'esprit de système. Elle doit, aussi, s'appuyer sur une analyse, plus réaliste que par le passé, des rapports de la société et du crime. Deux faits nouveaux y contribueront : d'un côté la meilleure compréhension du fonctionnement de l'organisation sociale que nous apporte la sociologie, de l'autre une connaissance plus approfondie de l'opinion publique à travers la technique des enquêtes d'opinion. D'ores et déjà, des tendances s'affirment, témoignant de mutations dans la politique criminelle.

C'est d'abord une révision des méthodes suivies depuis trente ans dans le domaine pénitentiaire. Sur ce point, en effet, la confiance, excessive, placée dans l'aptitude de la prison à réaliser une resocialisation des condamnés, s'est effondrée. C'est là un fait essentiel, car « les problèmes les plus importants et les plus variés en liaison avec la crise de la politique criminelle sont posés par la peine d'emprisonnement » (Jescheck).

Les critiques portaient, depuis longtemps déjà, sur les courtes peines d'emprisonnement. Le plus souvent prononcées à l'encontre de petits délinquants, généralement peu dangereux pour l'ordre social, ces peines n'atteignent pas leur but. Dans la réalité, elles pervertissent davantage ces délinquants qu'elles ne les amendent, comme en porte témoignage l'importance de la récidive de cette catégorie de condamnés. C'est d'ailleurs afin d'ouvrir des voies nouvelles qu'en France une loi du 11 juillet 1975 a élargi la gamme des sanctions, permettant aux tribunaux de prononcer, à titre principal, d'autres peines que l'emprisonnement ou l'amende. Cette préoccupation de mieux diversifier le sort respectif fait aux petits délinquants et aux criminels dangereux a conduit, également, à un

réaménagement dans le régime des établissements pénitentiaires.

Mais c'est à une remise en cause plus fondamentale du « traitement » pénitentiaire que l'on assiste. C'est dans les Etats les plus avancés dans ce domaine, à savoir la Suède et les Etats-Unis, que la contestation paraît la plus vive. Elle porte à la fois sur l'objectif de réadaptation sociale (rehabilitative ideal), la référence au « modèle médical » comme modèle de traitement pénitentiaire, la pratique des sentences indéterminées qui lient le terme de la peine au « succès » du traitement. Pour le Conseil suédois de Prévention du crime, « la peine doit regagner son caractère de réaction à une violation de la loi, réaction qui a des suites désagréables pour le condamné. Elle ne doit pas être transformée en un acte de bienfaisance pour l'inculpé ». Aux Etats-Unis, une commission fédérale, réunie en 1979 et présidée par le sénateur Edward Kennedy, a préconisé une plus grande rigueur dans les libérations sur parole et la pratique des sentences indéterminées.

Le scepticisme croissant à l'égard des possibilités d'amendement de l'emprisonnement a conduit, également, à promouvoir ou développer de nouvelles alternatives à cette peine. Il en est ainsi en République fédérale d'Allemagne et en Autriche qui ont instauré une « règle de priorité » imposant au juge de recourir, dans certains cas, à l'amende proportionnée aux ressources du délinquant, de préférence à l'emprisonnement. Il en est ainsi en Grande-Bretagne du Community Service (Service à la Communauté) qui, tout en maintenant le délinquant en liberté, lui impose des prestations au profit de la communauté sociale.

Néanmoins, en dépit de ces tendances, la prison demeure, faute de mieux, un « mal nécessaire » lorsqu'il s'agit de « neutraliser » pour une durée plus ou moins longue des criminels dangereux. Cette nécessité de la prison exige, par voie de conséquence, que la modernisation des établissements et l'adaptation du régime pénitentiaire à notre temps, soit poursuivie et que la révision du rôle de l'emprisonnement ne conduise pas à une régression. Il faut en revanche restituer à la prison sa véritable vocation, qui est d'être un lieu où s'exécutent des peines, davantage qu'un « centre d'accueil » pour les catégories les plus diverses d'inadaptés sociaux. Ainsi que le remarquait déjà le Pr Norval Morris, au lendemain de la révolte de la prison d'Attica (Etats-Unis) en 1971 : « Le système pénitentiaire, comme le reste du système de la justice pénale, doit réduire sa tâche à ce qu'il a une chance de pouvoir mener à bien. »

Une seconde tendance s'affirme dans le souci des gouvernements de tirer les conséquences de l'aggravation de la criminalité dans le monde et de l'extension de la violence sous toutes ses formes. La manifestation d'une telle attitude se révèle notamment dans les travaux du VIe Congrès mondial des Nations Unies sur la prévention du crime (Caracas), qui a souligné le net accroissement des infractions de violence au cours des cinq dernières années. Aussi l'élaboration de stratégies anticriminelles efficaces a-t-elle été souhaitée par le Congrès. La « déclaration de Caracas », document final le plus important, relève que le crime « crée un climat de peur et de violence qui compromet la qualité de la vie ». Elle note le développement de « formes nouvelles et complexes de criminalité », admettant que les organes judiciaires doivent « assurer une justice prompte et équitable et la garantie pour chacun d'une sécurité accrue ». Plusieurs résolutions adoptées par le Congrès font également référence au droit à la sécurité de la personne et du public.

Cette aggravation nouvelle de la criminalité, liée, on l'a vu, au développement, est, de ce fait, particulièrement notoire dans nos sociétés occidentales. Elle n'épargne pas, pour autant, d'autres régions du monde, justifiant les positions prises à Caracas par la grande majorité des Etats.

C'est dans cette perspective qu'on peut observer des signes non équivoques d'un certain « rééquilibrage » de la politique criminelle, qui constitue une troisième tendance significative. Ces signes sont naturellement particulièrement perceptibles à travers les réformes pénales adoptées par tel ou tel pays. Il ne saurait être question de les passer toutes en revue. Rappelons simplement, à titre d'exemple, que la libération sur parole, ainsi que la condamnation à des peines à durée indéterminée ont été abolies dans sept Etats d'Amérique du Nord, et qu'en Suède, dès 1977, il avait été envisagé de supprimer la libération conditionnelle sans d'ailleurs que ce projet eût abouti. En France, certaines réformes intervenues dans le cadre de la loi « Sécurité et liberté » traduisent également la préoccupation d'un réajustement de la politique criminelle à l'égard des malfaiteurs les plus dangereux.

Au-delà de ces exemples on peut dégager des orientations générales. La plus importante nous paraît, à cet égard, une revalorisation de la notion de peine. Celle-ci avait beaucoup perdu de sa force au cours des dernières décennies. Ainsi que l'a récemment rappelé — en termes excellents — un pénaliste finlandais, « la peine doit être entendue de façon symbolique : c'est l'expression solennelle de la désapprobation morale de la société à l'égard d'un délit (...) Le système doit faire entendre clairement au délinquant et aux autres qu'il s'agit réellement d'une peine, rien de plus et rien de moins, qui lui a été

infligée » (10). Ce retour à la valeur pédagogique de la peine n'implique pas nécessairement le retour à des sanctions particulièrement rigoureuses ou dépassées par l'évolution des mœurs. Il est, en revanche, un des éléments de ce « rééquilibrage » de la politique pénale par rapport à des orientations de nature « thérapeutique » jusque-là préconisées et qui étaient davantage inspirées par la médecine sociale que par le droit pénal. Nul doute que cette revalorisation de la peine correspond à une aspiration, à la fois profonde et traditionnelle, de la majorité de la communauté sociale. Mais il est révélateur qu'elle résulte aussi d'une analyse nouvelle des experts.

Cette tendance a naturellement conduit, çà et là, à poser la question de savoir s'il s'agissait d'un « changement de cap » (11) traduisant, en réalité, un retour en arrière par rapport à des orientations précédemment adoptées. Le VIe Congrès des Nations Unies, auquel nous nous sommes déjà référé, ne permet pas de confirmer une telle interprétation. Aucun Etat n'a remis en cause les principes relatifs à la prévention du crime et au traitement des délinquants définis en 1955 à Genève par l'Organisation des Nations Unies lors de son Ier Congrès. Cela ne doit pas surprendre. Des principes tels que l'humanisation des peines, la prise en considération de la personnalité du délinquant, la recherche de la réadaptation sociale de l'individu, ne sont plus destinés à être remis en cause par la grande majorité des Etats qui forment la communauté internationale. La reconnaissance de ces principes n'exclut pas, pour autant, que soient soulignés les droits des victimes et la sécurité de la société.

Au demeurant, l'évolution de la politique criminelle n'obéit pas, dans le temps, à une tendance linéaire. Ce n'est pas en termes de « progrès » que doit être appréciée cette évolution mais en termes d' « adaptation » au problème à traiter. Il n'existe pas de modèle idéal de politique criminelle mais autant de modèles que de types de société et de criminalité (12). Par suite, les nouvelles orientations de la politique criminelle témoignent, avant tout, d'une prise en compte des changements intervenus dans la criminalité, comme dans la société.

⁽¹⁰⁾ Lauri Lahtimaja, Archives de politique criminelle, 1980, nº 4.

⁽¹¹⁾ M. Delmas-Marty (Le Monde, 30 octobre 1980).

⁽¹²⁾ M. SZABO, Types de société, criminalité et politique criminelle, Rev. int. de Criminologie, 1977, nº 4.