

LA LOI ET LE BOURREAU : LA PEINE DE MORT EN DÉBATS (1870-1985)

Julie LE QUANG SANG, chargée de recherche à l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI), rend compte d'une thèse de doctorat en science politique, réalisée au CESDIP et soutenue à l'Université Paris X-Nanterre en 1998, sur l'abolition de la peine de mort en France.

La peine capitale a été abrogée en France le 9 octobre 1981 mettant un terme à près de deux siècles de débats récurrents et de tentatives d'abolition avortées. Alors que cet événement, qualifié d'historique, a fait l'objet d'abondants commentaires, de déclarations publiques en forme d'hymnes à la Raison et aux Libertés retrouvées et d'une large médiatisation, la question reste paradoxale. Objet d'une foisonnante littérature (polémique, criminologique, juridique, historique), l'abolition de la guillotine n'a suscité aucune recherche sur l'analyse en amont des conditions du passage à l'abolition, sur la genèse de la loi, sur les logiques qui président à sa création, les divers groupes d'acteurs impliqués (avec leurs intérêts, ressources, stratégies), le processus législatif et les scènes sur lesquelles il se joue (administrative, médiatique, parlementaire, commissions officielles ou officieuses).

Plus que toute autre loi, l'abrogation de la peine de mort a toujours revêtu une forte charge politique et idéologique. Au sommet de l'échelle des sanctions, la peine capitale était liée à l'expression de la puissance publique, autrefois exaltée à travers la mise en scène spectaculaire et ritualisée des exécutions avant la suppression de leur publicité en 1939. Aujourd'hui, la recomposition de l'économie des peines, l'allongement important de leur échelle et de la durée des peines de sûreté, notamment après les réformes pénales de 1986 (peine de trente ans), 1992 et 1994 (réformes du code pénal) amènent à s'interroger sur ces mutations contemporaines, en particulier sur les formes que prennent les prétentions de l'État au monopole de la violence légitime depuis 1981, voire sur les éventuels effets pervers de l'abolition. Bien qu'elle ne semble plus d'actualité, la question est donc loin d'être épuisée, tant par sa complexité que ses multiples enjeux, comme en témoigne l'histoire de l'abolition.

En 1791 déjà, l'abolition avait été introduite dans les réformes pénales, portée par une élite de philosophes et d'avocats, alliés à la fraction la plus éclairée de la grande robe parlementaire et de la noblesse philanthropique et libérale de l'Ancien Régime. Alors que nombre d'éléments du projet des comités de Constitution et de Législation criminelle furent retenus (introduction et généralisation de la prison pénale, suppression des supplices, par exemple), les menaces pesant sur la Révolution, le déclin de l'un des principaux promoteurs, Duport, ainsi que des dissensions sur la peine de remplacement firent échouer l'abolition.

Dans une histoire marquée par des avancées relatives et des reflux, le problème fit l'objet d'un dernier grand débat d'ensemble sous la III^{ème} République... avec quelque succès, puisqu'il s'en fallut de peu que la peine suprême fût abolie. Pourquoi, alors que tout indiquait que la peine de mort pouvait être abrogée en 1906, l'entreprise abolitionniste ne fut-elle couronnée de succès qu'en 1981 ? Au delà des discours officiels les plus autorisés, quels furent ses véritables enjeux ? Quels en furent les promoteurs ? Comment expliquer ce basculement tardif, en particulier à l'aune de l'avatar de 1908 ? Trop souvent oublié, cet épisode s'avère crucial, tant pour expliquer la rupture provoquée par l'abrogation aboutie de 1981 que la genèse du projet socialiste, qui s'inscrit dans la continuité du programme radical sous la III^{ème} République. Éclairer un pan récent de notre histoire à la lumière du passé, saisir en amont le processus par lequel le projet est enfin devenu loi et contribuer à la réflexion sur l'origine et l'élaboration des lois pénales nous a paru nécessaire, au moment même où l'on s'apprête à commémorer le XX^{ème} anniversaire de ce qui fut présenté comme un événement marquant, un symbole fort de la victoire socialiste du printemps 1981.

I - Le rendez-vous manqué de l'abolition sous la III^{ème} République (1906-1908)

Vers la fin du Second Empire, on assista à l'émergence d'une opposition radicale, à la lente ascension d'une nouvelle génération d'hommes et à son intégration dans la sphère publique, jusqu'à la victoire des radicaux (gauche modérée) en 1906. Fidèle à l'héritage révolutionnaire de 1789, le programme de Belleville, sur lequel s'étaient appuyés les radicaux lors des élections de 1869 prônait une limitation des pouvoirs de l'État par des réformes administratives et judiciaires. Alors que les radicaux revendiquaient une application immédiate de ce programme, les opportunistes (conservateurs républicains), qui occupèrent les commandes de l'État jusqu'au début du siècle, étaient favorables à des réformes plus progressives. Composé de représentants des "couches moyennes", le parti radical avait la préférence de la petite et moyenne bourgeoisie et des professions libérales. Dominante sous la III^{ème} République, la fraction supérieure des

CESDIP

Centre de Recherches
Sociologiques sur le Droit
et les Institutions Pénales

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

CESDIP - CNRS

UMRS-UMR 2190

Immeuble Edison - 43, boulevard Vauban - 78280 GUYANCOURT - France / ISSN 0994-3870

Documentation - Bibliothèque

43 Bd Vauban

F. 78280 GUYANCOURT

CNRS

CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

avocats porta de nouveau le flambeau de l'abolition de la peine de mort en 1906. Dans un contexte politique et social troublé par de multiples grèves, aiguillonnées par la CGT¹ et la SFIO², les radicaux s'attachèrent à cimenter leurs rangs autour d'un *programme de défense républicaine* en réactivant un projet à très forte charge idéologique : l'abrogation de la peine capitale.

À l'instar de plusieurs réformes du programme radical favorables aux libertés, l'abolition échoua, en dépit de l'artifice d'une proposition de loi socialiste tendant à la suppression des crédits du bourreau, déposée à la Chambre des députés en 1905. Toutefois, le choix du garde des Sceaux, en 1906, d'éviter toute abolition *de facto*, au profit d'une abolition complète et de droit, préluda à l'échec du projet en 1908.

C'est au moment où des campagnes sécuritaires se développaient, dans un climat de vaste politisation du débat, que le problème de l'abolition de la peine capitale fut soulevé. L'augmentation sensible de la délinquance, notamment de la petite récidive, véritable obsession depuis la fin du XIX^{ème} siècle, mise à jour par les statistiques officielles, ajoutée à l'exploitation d'un fait divers retentissant, le viol et le meurtre d'une enfant en 1907, fut l'occasion pour les adversaires du projet de flétrir le laxisme du gouvernement en matière répressive. Animés par une partie des magistrats peu favorables à la République, soutenus par des notables locaux opposés aux radicaux, des jurés se mobilisèrent. Pour une part issus de la boutique et de l'artisanat et perméables au discours sur l'insécurité, ces jurés lancèrent des campagnes de pétitions à la Chancellerie et multiplièrent les condamnations capitales pour manifester leur réprobation à la politique de grâces systématiques du Président de la République, Armand Fallières, depuis 1906. S'y joignirent des médecins influents, en pleine ascension sociale, mais attachés à une conception hygiéniste de la sanction et en rivalité avec les avocats au pouvoir, et un grand quotidien populaire, *Le Petit Parisien*, dirigé par l'opposition, pour qui une campagne de presse de grande envergure contre le projet du gouvernement radical était à la fois une opération politique et commerciale. Le décès du garde des Sceaux, le remaniement, puis le revirement de la commission des lois et des clivages au sein des abolitionnistes sur la peine de substitution contribuèrent à faire basculer le rapport de forces au profit des rétentionnistes³ en 1907, apogée de la mobilisation, puis au rejet du projet Clemenceau à la Chambre des députés en 1908.

L'analyse de cet épisode montre qu'on est loin du mythe d'une "III^{ème} République, Âge d'Or des libertés". Outre l'abandon ou l'incomplète mise en œuvre de réformes libérales, des lois contraires aux libertés furent adoptées (contre la prostitution, le vagabondage, par exemple). De l'ambitieux programme de libéralisation des institutions prôné par les républicains dans les premières années du régime, il ne restait plus grand-chose et l'on peut douter de la volonté des radicaux de procéder à des réformes d'envergure, dès lors que l'essor de la récidive était supposé mettre en péril la sécurité publique. Loin de vouloir un système trop libéral, les radicaux recherchaient l'efficacité, comme l'attestent déjà le programme de Belleville (1869), où Gambetta promettait de supprimer la guillotine pour mieux débarrasser ses électeurs de la récidive par la relégation⁴ ou encore la création, en 1907, des premières brigades mobiles

de police judiciaire dans le contexte d'un débat sur l'insécurité dans les campagnes et l'efficacité de la police et de la gendarmerie. Plus encore, au *summum* de la mobilisation rétentionniste, les radicaux réaffirmèrent, lors d'un congrès régional à Lyon en juillet 1907, la nécessité de consolider l'arsenal répressif contre les récidivistes par la "guillotine sèche"⁵ et la peine capitale. Si le projet d'abrogation de la peine de mort leur avait permis de cimenter leur cohésion partisane à leur arrivée au pouvoir en 1906, il n'était plus souhaitable dans la conjoncture spécifique des années 1907-1908, alors que le parti radical était contesté dans ses propres rangs et que les abolitionnistes étaient divisés sur la question de la peine de substitution. Si la lutte pour l'abrogation persista, jusqu'à connaître un certain regain, notamment dans les années soixante, avec l'essor des organisations internationales, ce n'est qu'avec la victoire socialiste de 1981 et la reprise du programme radical par Robert Badinter que l'abolition de la peine capitale trouva son aboutissement au parlement.

II - La victoire socialiste et l'aboutissement du projet en 1981 : genèse (1976-1980) et développement (1981-1985)

L'aboutissement du projet en 1981 avait été préparé depuis le milieu des années soixante-dix (1), époque à laquelle se structura un nouveau débat autour des acteurs qui allaient jouer un rôle prépondérant dans la prise de décision en 1981 (2). Le projet voté, l'histoire de la guillotine ne s'acheva qu'avec l'adoption du VI^{ème} protocole à la Convention européenne des droits de l'homme par la France en 1985 (3).

1^o) La relance du débat dans la seconde moitié de la décennie soixante-dix (1976-1980)

En 1976-1980, la controverse se noua à la faveur d'un contexte européen, politique et judiciaire propice. Dans le monde occidental, la cause abolitionniste avait progressé, la peine capitale ayant été abrogée au Canada (1976), en Espagne (1978) et en Norvège (1979). En Europe, seuls quatre pays continuaient à la maintenir en fait ou en droit : la Belgique, la Grèce (qui la prévoyaient dans leur code pénal, mais ne l'appliquaient plus), la France et la Turquie. L'évolution des législations étrangères pouvait également alimenter la thèse abolitionniste et servir de modèle au projet de refonte de l'échelle des peines criminelles qui allait être prévu par le gouvernement de droite, en 1978-1979, pour neutraliser l'amplification de la mobilisation abolitionniste et ressouder les rangs de la majorité, partagée sur le problème de la peine capitale. L'Angleterre et le Canada, qui avaient entrepris des réformes visant à expérimenter les effets d'une abolition temporaire tout en prévoyant, en remplacement de la peine capitale, des peines de détention assorties de périodes de sûreté, inspirèrent le gouvernement français. En outre, les organisations internationales faisaient pression sur les pays rétentionnistes du Conseil de l'Europe. Mais ce fut sur la base des affaires judiciaires, bien vite constituées en événement d'actualité, qui scandèrent la période qu'une vigoureuse campagne sur l'insécurité et une controverse sur la peine de mort se développèrent en France. Syndicats de policiers (de gauche), de magistrats, d'avocats, sociétés savantes, organisations de défense des droits de l'homme, experts, entrèrent dans la bataille pour l'abolition.

¹ Née en 1902 et en croissance rapide, la Confédération générale du Travail prône un syndicalisme de classe et se veut à la pointe du combat révolutionnaire.

² Fondée le 26 avril 1905, la section française de l'Internationale ouvrière marque l'unification des diverses tendances du socialisme en France.

³ C'est-à-dire aux antiabolitionnistes.

⁴ Consacrée par une loi en 1885, la relégation est une modalité d'application de la transportation pénale.

⁵ Transportation pénale, travaux forcés.

Paris des professionnels du Comité d'études sur la violence et de la Commission de réforme du code pénal et la mobilisation des spécialistes du droit en 1977 constituèrent le point d'orgue de l'offensive abolitionniste. Alors que le garde des Sceaux, Alain Peyrefitte, se refusait à ouvrir la discussion, les pressions des abolitionnistes poussèrent le gouvernement à prendre position sur une question qui n'était désormais plus une simple question d'actualité, mais bien un problème politique.

Plusieurs facteurs précédèrent l'annonce d'un débat d'orientation par le ministre de la Justice : les actions conjointes des associations de défense des droits de l'homme, l'intensité de la polémique dans la sphère médiatique, de nombreuses initiatives parlementaires, des pressions au sein de la Chancellerie même. Outre une polarisation des acteurs, la controverse se politisa et se déplaça au parlement en 1978.

L'offensive abolitionniste alla jusqu'à la publication d'un rapport parlementaire (rapport Séguin, RPR), mais ne put dépasser ce stade pour des raisons politiques. En effet, légitimée par des sondages faisant état de l'opposition de l'opinion publique à la suppression de la seule peine jugée dissuasive, dans un contexte de *recrudescence de la criminalité* et du *sentiment d'insécurité*, l'inertie du gouvernement, ajoutée aux manœuvres dilatoires du garde des Sceaux, entravèrent l'aboutissement de toute discussion à ce sujet. Après moult tergiversations et un débat d'orientation sans vote, il ne restait plus, dès lors, qu'à mettre en place une réforme en trompe-l'œil en abolissant la peine de mort dans les cas où elle n'était plus ni appliquée, ni même prononcée tout en renforçant, en fait, le dispositif répressif pour mieux montrer le souci du gouvernement de lutter contre la délinquance.

Après ce simple toilettage du code pénal, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing s'acheva sur le vote de la loi "Sécurité et Libertés", une loi aggravant la répression des infractions de violence, destinée à rassurer l'*opinion publique* et à assurer par là la réélection du Président sortant. Malgré l'adoption du pacte international relatif aux droits civils et politiques (4 février 1981) et l'abrogation de la peine capitale pour les mineurs (21 juin 1980), le gouvernement bloqua tout débat sur l'abolition.

2°) L'alternance politique et l'aboutissement du projet en 1981

Présente dans le programme commun de la gauche (1972), réactivée dans la charte des libertés (1976), puis dans le programme socialiste pour la France des années quatre-vingt (1980), l'abolition de la peine de mort fut reprise dans les 101 propositions du candidat Mitterrand en 1981. Les élections présidentielles se déroulèrent sur fond de crise économique et sociale. Désormais, ce n'était plus le thème sécuritaire qui pouvait faire gagner des voix, mais celui du chômage. Toutefois, l'échec de la politique menée sous V. Giscard d'Estaing entraîna l'accession de la gauche au pouvoir. En position dominante et encouragés par les initiatives du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, les promoteurs de l'abolition s'attachèrent à faire sanctionner un projet avant tout politique par le droit.

En 1981 comme en 1906, des avocats de renom jouèrent un rôle de premier plan : le nouveau chef de l'État, F. Mitterrand, aurait été l'inspirateur et son garde des Sceaux, R. Badinter, le porte-parole du projet. Outre des prédispositions communes, la maîtrise de la compétence juridique et l'existence de solidarités professionnelles, ce fut surtout une même socialisation à la vie politique qui rapprochait les deux hommes. Socialisés dans des cercles proches de l'idéologie radicale, F. Mitterrand et R. Badinter étaient soucieux de réaffirmer leur fidélité à l'héri-

tage républicain en effaçant l'échec de 1908. Votée dans le contexte de l'état de grâce qui suivit la victoire socialiste du printemps 1981, alors que le nombre des condamnations capitales ne cessait de décroître et qu'aucune d'elles ne devait être exécutée après 1977, l'abrogation de la guillotine participait d'une certaine image du pouvoir, empreinte des valeurs républicaines, que les socialistes, longtemps restés dans l'opposition, souhaitaient donner de leur règne.

L'abolition ne mobilisa qu'une poignée d'acteurs surtout composés de professionnels du droit. La célérité du processus législatif jusqu'au vote de l'abolition fut facilitée par une démobilisation du camp rétentionniste, exprimée par l'inertie des milieux associatifs et syndicaux, une division de ses partisans, combinée à une dynamique transcendant le clivage droite/gauche et à l'absence d'opposition réelle à chacun des stades du processus législatif.

Cependant, ce fut l'adoption en 1985 par la France du VI^{ème} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui mit un terme à l'histoire de l'abolition.

3°) Parachever l'abolition : l'adoption du VI^{ème} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (1982-1985)

Contrairement à l'épisode de 1981, l'enjeu que représentait l'adoption du VI^{ème} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme mobilisa davantage, notamment dans les bureaucraties ministérielles et au parlement, ce qui eut pour effet de ralentir le processus, sans entraver pour autant le vote du projet de protocole en 1985.

À côté des enjeux politiques à court terme (législatives de 1986), les abolitionnistes cherchaient à pérenniser l'abrogation de la guillotine en la faisant sanctionner par une norme juridique supérieure contraignante pour les États-membres du Conseil de l'Europe (y compris sur le plan politique) et éviter, ainsi, toute tentative de retour au *statu quo ante* en cas de changement de majorité.

À la position fermement abolitionniste de la Chancellerie s'opposait la position de compromis des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, qui souhaitaient limiter l'abolition au temps de paix seulement.

Défendant une définition restrictive du champ d'application de l'abolition, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense engagèrent, par experts interposés, une querelle juridique sur un article-clé du texte. Le droit fut largement instrumentalisé à travers l'utilisation de la hiérarchie interne aux diverses catégories de normes pour créer un conflit normatif entre les dispositions litigieuses du projet, la Convention-mère et la Constitution ou la saisine des juridictions (Conseil Constitutionnel) ou des acteurs institutionnels les plus autorisés (Premier ministre, Président de la République). En définitive, le ministère de la Justice se rallia à la thèse restrictive, admettant ainsi la possibilité d'un rétablissement de la peine de mort en temps de guerre.

D'un côté, en effet, les abolitionnistes du Conseil de l'Europe faisaient pression pour accélérer le processus ; de l'autre, les socialistes étaient loin de l'état de grâce qui leur avait permis d'abroger la peine de mort en 1981. Attaquée sur sa politique économique et son "laxisme" en matière de terrorisme, la majorité était fragilisée par de multiples revers électoraux (législatives partielles et cantonales de 1982) et divisée sur la réforme de "Sécurité et Libertés". Pendant ce temps, la droite regagnait du terrain, notamment au Sénat, bastion de l'opposition au parlement. Dans un contexte de relance du débat sur le rétablis-

ment de la peine de mort, aiguisée en 1984 par des campagnes sécuritaires prenant à nouveau prétexte de meurtres d'enfants, la simple menace de saisine du Conseil Constitutionnel contribua à faire reculer les abolitionnistes. Alors que la stratégie de la majorité consista à déplacer les priorités du gouvernement en direction de projets teintés d'idéologie, celle de l'opposition consista à centrer ses attaques sur l'inefficacité du pouvoir et le programme *Badinter*. Toutefois, les attaques des rétentionnistes sur l'absence de peine de remplacement et les tentatives d'obstruction du Sénat ne suffirent pas à faire échouer la ratification du protocole en 1985.

Vingt ans plus tard, on ne peut que constater le succès durable de la stratégie abolitionniste, la question, désormais dépourvue

de tout enjeu, semblant définitivement sortie de l'agenda politique, malgré une relance sporadique du débat.

Julie LE QUANG SANG

Pour en savoir plus :

LE QUANG SANG (J.), *La loi et le bourreau : la peine de mort en débats (1870-1985)*, Paris, l'Harmattan, 2001.

LE QUANG SANG (J.), *L'abrogation de la peine de mort en France : une étude de sociologie législative (1976-1981)*, *Déviante et Société*, 2000, XXIV, 3, 275-296.

LE QUANG SANG (J.), *L'abolition de la peine de mort : le rendez-vous manqué de 1906-1908*, *Crime, Histoire et Sociétés*, 2001, 2 (à paraître).

VIENT DE PARAÎTRE

DUPREZ (D.), MUCCHIELLI (L.), Des discours sur la violence à l'analyse des désordres urbains, *Déviante et Société*, 2000, volume 24, n° 4, pp. 327-330.

LE QUANG SANG (J.), *La loi et le bourreau : la peine de mort en débats (1870-1985)*, Paris, l'Harmattan, 2001.

MARTINEAU (H.), *Les coffee-shops aux Pays-Bas : la tolérance à la néerlandaise*, *Tendances*, janvier 2001, 11.

MARTINEAU (H.), GOMART (E.), *Politiques et expérimentations sur les drogues aux Pays-Bas*, Paris-Guyancourt, OFDT-CESDIP, 2001, Études n° 23-hors-série de la collection Études & Données Pénales.

MUCCHIELLI (L.), Le contrôle parental du risque de délinquance juvénile : un bilan des recherches, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 4^{ème} trimestre 2000, 42, pp. 127-146.

MUCCHIELLI (L.), El nacimiento de la sociología en la universidad francesa (1880-1914), in DEL CAMPO (S.), (Dir.), *La institucionalización de la sociología (1870-1914)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000, pp. 41-56.

MUCCHIELLI (L.), La dissolution familiale favorise-t-elle la délinquance ? Arguments pour une réfutation empirique, *Recherches et Prévisions*, 2000, 61, pp. 35-50.

MUCCHIELLI (L.), L'expertise policière de la "violence urbaine" sa construction intellectuelle et ses usages dans le débat public français, *Déviante et Société*, 2000, volume 24, n° 4, pp. 351-375.

PÉREZ-DIAZ (C.), Alcool et délinquance, *Tendances*, novembre 2000, n° 9.

TOURNIER (P.V.), *SPACE I (Statistique Pénale Annuelle du Conseil de l'Europe) : enquête 1999 sur les populations pénitentiaires*, version définitive, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2001), 1, 45 pages.

TOURNIER (P.V.), *SPACE I (Council of Europe Annual Penal Statistics) : Survey 1999 on Prison Populations*, final version, Council of Penological Co-Operation, PC-CP (2001), 1, 45 pages.

TOURNIER (P.V.), *SPACE I (Statistique Pénale Annuelle du Conseil de l'Europe) : enquête 2000 sur les populations pénitentiaires*, version définitive, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2001), 2, 57 pages.

TOURNIER (P.V.), *SPACE I (Council of Europe Annual Penal Statistics) : Survey 2000 on Prison Populations*, final version, Council of Penological Co-Operation, PC-CP (2001), 2, 57 pages.

ZAUBERMAN (R.), Les enquêtes de victimation. Une autre façon de connaître le crime, in GARNOT (B.), (Dir.), *Les victimes, des oubliées de l'histoire ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000, pp. 113-123.

Le texte de ce bulletin est accessible et téléchargeable (Microsoft Word® et Adobe Acrobat Reader®) sur notre site Internet : <http://www.cesdip.msh-paris.fr>