

1973.

ETUDES ET DONNEES PENALES : n° 14

SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES

[S.E.P.C.]

LA CRISE DE LA JUSTICE PENALE ET SA REFORME

note d'étude par Philippe ROBERT (*) & Pierre LASCOURMES (**)

Paris, S.E.P.C., 1973, droits réservés

(*) - S.E.P.C. & Université de Bordeaux I

(**)- S.E.P.C.

SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES

[S.E.P.C.]

LA CRISE DE LA JUSTICE PENALE ET SA REFORME

note d'étude par Philippe ROBERT (*) & Pierre LASCOUMES (**)

Paris, S.E.P.C., 1973, droits réservés

(*) - S.E.P.C. & Université de Bordeaux I

(**)- S.E.P.C.

- [1] - Si la crise de la justice pénale est loin de constituer un phénomène isolé, du moins est-elle suffisamment indéniable pour que le thème de sa réforme soit mis de toutes parts à l'ordre du jour et qu'il y demeure en permanence.
- [2] - Depuis quatre ans qu'il existe, notre laboratoire de recherche criminologique a poussé ses travaux assez vivement pour qu'il soit dès maintenant possible d'en extraire une multitude d'indications pratiques susceptibles de constituer l'armature à une politique criminelle.
- [3] - L'organisation des rapports entre action et recherche requiert plusieurs conditions.

Du côté des utilisateurs, il faut qu'ils attendent sincèrement quelque chose de la recherche. Il sera difficile d'organiser la relation recherche - action s'ils voient dans cette dernière une simple coloration pour paraître à la mode ou s'ils ne se fient qu'à leur réflexion intuitive ou à leurs préférences instinctives. Il faut encore qu'ils planifient leur action de manière à remplacer une pluie d'interventions ponctuelles réalisées dans la précipitation par un programme d'intervention cohérent et ventilé selon la durée de temps (court, moyen et long terme). Enfin, s'il est naturellement toujours loisible de ne pas suivre les recommandations découlant de la recherche, du moins ne faut-il pas en oublier du même coup que des recommandations ont bien eu lieu.

Du côté de la recherche, il faut d'abord savoir éviter le double exclusivisme d'une démarche uniquement fondamentaliste ou d'une simple technologie. Au prétexte de la première, on risque de se réfugier vite dans une simple réflexion philosophico-épistémologique désincarnée. Quant à l'autre, elle peut faire quelque temps illusion pour des esprits non avertis, mais il apparaît vite qu'elle n'apporte pas grand chose et ne permet de résoudre aucun des problèmes actuels de la justice pénale. Puisqu'il y a une crise globale, en effet, et du système et de sa fonction dans la société, il faut savoir combiner des batteries de recherche qui permettent d'appréhender tous les niveaux de la réalité sociale. Il faut encore que la recherche ne soit pas orientée vers des problématiques obsolètes ou dépassées. Une criminologie de la réaction sociale qui étudie le fonctionnement du système de justice pénale et ses fondements, même informels, paraît particulièrement apte, au contraire, à fournir des indications pertinentes.

./...

[4] - Mais les rapports entre recherche et action ne sont pas fructueux s'il n'existe pas une plage intermédiaire qui assure une correcte liaison. Il faut donc que le laboratoire dispose, à côté de son groupe de recherche, d'un groupe "d'études et planification" qui parle les deux langues et fasse la relation entre action et recherche. Son rôle sera de ventiler les demandes administratives selon la nature de la diligence qu'elle appelle - étude, documentation, recherche - mais aussi de tirer des rapports de recherche les conséquences de politique criminelle qu'ils impliquent et de les transmettre aux diverses catégories d'utilisateurs.

Le S.E.P.C. n'a encore pas été mis en mesure de créer une telle sanction d'études faute de dotation suffisante. Toutefois, il est apparu impossible de se limiter à produire des rapports de recherche. Malgré l'absence d'une section d'études et planification, on a encore élaboré - au prix d'un effort considérable - un grand nombre de notes de politique criminelle.

Ainsi - à côté de 8 ouvrages, 32 articles, 27 rapports de recherches et 22 documents divers - a-t-il diffusé 15 notes d'études portant soit sur des sujets variés (vagabondage, médecine légale, alcoolisme et criminalité, emprisonnement, milieu ouvert, jeunes adultes, attitudes des juges et sentencing, langage judiciaire, diversification des sanctions, casier judiciaire...) soit sur la politique criminelle en général et la législation pénale, ou encore des tableaux de bord de l'activité de la justice pénale. En outre - à partir des résultats de chaque grande phase de recherche - nous nous sommes astreints à proposer une présentation résumée des conclusions les plus pertinentes que l'on pouvait en tirer et les recommandations de politique criminelle qui en découlaient.

[5] - Toutefois, tout cela ne suffit pas encore.

Nous voulons dans ce document faire la synthèse de toutes les propositions ou recommandations plus ou moins éparses dans les notes précédentes.

Certes, l'achèvement de nouvelles phases de recherche (il y en aura beaucoup en 1974) contraindra à remettre l'ouvrage sur le métier pour intégrer en de nouvelles synthèses les suggestions de politiques criminelles qui en émergeront.

Mais -dès maintenant- le matériau est suffisant pour qu'on élabore tout un programme cohérent de propositions en politique criminelle.

[6] - Cette note comprendra d'abord une analyse de la crise de la justice pénale, ensuite l'exposé des propositions de réforme.

On pourrait penser que seul celui-ci importe et que la première partie est superflue.

En fait - si tout le monde s'accorde à parler de crise - beaucoup n'en analyse pas les motifs et d'autres - faute de disposer des instruments d'une investigation rigoureuse - posent un diagnostic erroné. /Ainsi certains pensent qu'une forte immigration accroît considérablement la criminalité. Or, il n'en est rien la criminalité enregistrée des étrangers étant -à une exception près- plus faible que celle des indigènes. De même beaucoup pensent que les jeunes adultes de 18 à 21 ans ont une criminalité teintée de violence et de sexualité alors que leur part relative dans la criminalité est seulement banale (de type vol)/...

Or, si les raisons de la crise ne sont pas exactement mises en lumière, on risque fort d'errer dans la recherche des solutions.... A diagnostic erroné, solutions fausses....

On comprend alors l'intérêt d'une analyse exacte des fondements de la crise. A défaut, ce qui sera entrepris risque fort d'entretenir quelques temps l'illusion de l'action, mais - passant à côté de l'essentiel - de ne finalement rien changer. Et d'ailleurs le péril est grand de ne pouvoir programmer une politique cohérente de changement et de se cantonner à une cascade d'actions ponctuelles sans aucune logique interne et qui finalement ne modifient que l'accessoire.

I. - LA CRISE DE LA JUSTICE PENALE

[7] - Pour savoir précisément ce que ce terme recouvre, il est nécessaire de mener l'analyse à trois niveaux en parlant successivement

- des dysfonctionnements
- de la crise en profondeur
- des difficultés de la politique criminelle.

1 - Les dysfonctionnements de la justice pénale

[8] - La justice pénale apparaît d'abord comme submergée.

L'indicateur le plus apparent est figuré par l'augmentation de la matière première soumise à la justice pénale. Quelques chiffres très simples le montrent clairement. De 1960 à 1971 inclus, la masse des affaires soumises au parquet a augmenté de 250 %. Si l'on élimine les affaires destinées aux tribunaux de police (contraventions), l'augmentation en matière de crimes et délits est ramené à 123 %, soit une croissance annuelle de 10 %.

La conséquence la plus immédiate de cette situation est l'engorgement de tous les rouages de la justice pénale. C'est avéré pour la police, surtout dans les grandes agglomérations. Au reste, le recours croissant par les parquets à la procédure de citation directe (+ 90 % en 12 ans pour les citations directes correctionnelles) surcharge d'autant la police qui doit réaliser souvent dans cette hypothèse une instruction officieuse. Il en va de même de l'extension de la multiplicité de ses autres tâches et leur part actuellement croissante dans son activité conduit à réduire son rôle de police judiciaire à une portion dangereusement congrue. On ajoutera encore que police et gendarmerie sont des agences qui passent un temps considérable (50 % dans certains cas) à leur auto-administration, ce qui constitue une activité en circuit fermé. L'engorgement est manifeste encore pour le parquet en raison de l'augmentation précitée de la matière première qui lui est soumise. Pour les juridictions d'instruction, la situation est telle depuis longtemps que les parquetiers ont dû laisser constant depuis 1960 le nombre d'affaires passant par ce circuit. Enfin, on retrouve un problème analogue pour les juridictions de jugement - sauf en matière criminelle où le nombre des condamnés n'a augmenté que de 22 % en 12 ans - qu'il s'agisse des tribunaux correctionnels (+65 %) ou de police (+ 239 %), de sorte qu'on enregistre une augmentation globale du nombre des condamnés de 200 % en 12 ans. Le même engorgement explique le faible développement en valeur absolue de la probation. Quant à l'administration pénitentiaire, trop d'exemples récents dispensent hélas de faire une démonstration de sa situation. En ce qui concerne les peines pécuniaires (93 % de toutes les condamnations, 45 % des seules condamnations correctionnelles), on notera que le taux de recouvrement est estimé à 30 %

Il y a peu de chances que ce mouvement soit appelé à cesser spontanément. Les études prévisionnelles les plus sophistiquées donnent les taux suivants de condamnations pour crimes, délits et contraventions

de 5e classe (infractions en matière de chèques exceptées) :

1962	15,90 %°
1968	19,08 %°
1975	23,30 %°
1980	24,30 %°

[9] - Parce qu'elle est submergée, la justice fonctionne mal

Ce fonctionnement défectueux se manifeste d'abord par la croissance du rôle d'autorégulation et l'importance des organes qui en sont chargés. Pour tenter de freiner l'engorgement croissant, la police ne dresse plus de procès-verbaux pour un certain nombre d'affaires et ce choix s'opère selon des critères non codifiées. Surtout le parquet classe de plus en plus. La courbe des abandons de poursuite a crû de 200 % en 12 ans. Autrement dit, ces organes s'érigent de plus en plus en juges de la culpabilité et de l'innocence réduisant les tribunaux à la seule fonction de fixer la sorte de peine et son quantum. Nous verrons d'ailleurs plus loin que la situation est venue à un point tel que les juges correctionnels se considèrent souvent comme chargés de distribuer des peines plus que comme arbitres de la culpabilité et de l'innocence. D'ailleurs, non lieux, relaxes et acquittements ne représentent en effet presque rien au point de vue statistique et leur importance relative ne cesse de décroître. Autrement dit, les organes les plus importants en fait sont ceux qui sont officiellement les plus secondaires d'après la description juridique, ceux qui sont le plus bureaucratisés et ceux devant qui ne s'ouvre pas ce débat public qui devrait caractériser la justice.

Autre trait de mauvais fonctionnement : on délaisse de plus en plus les circuits longs au profit de mécanismes plus économiques. Outre les refus de dresser un procès-verbal d'infraction, outre les abandons de poursuite, on voit le contentieux des cours d'assises se vider au profit des tribunaux correctionnels dont la croissance demeure cependant assez modérée parce que leur trop plein est de plus en plus déversé sur les juridictions contraventionnelles. Le contentieux de ces dernières croît de manière vertigineuse jusqu'à atteindre un seuil de rupture. Une autre manifestation tient dans le délaissement de l'information préparatoire devant un juge d'instruction au profit de la citation directe à l'audience de jugement.

Enfin, il faut citer l'appauvrissement des garanties et de la gamme des solutions possibles, c'est-à-dire la mécanisation de la justice pénale. Ainsi, quand une affaire a franchi avec succès les premières barrières qui jouent un rôle d'autorégulation, la condamnation devient presque fatale. Il y a de moins en moins de non lieux à l'instruction, de relaxes devant un tribunal correctionnel et d'acquittements par une cour d'assises. D'ailleurs, il y a de moins en moins de temps pour le débat public.

D'un autre côté, la gamme des solutions possibles est peu variée. La probation demeurant peu développée (de 0,22 à 0,31 % de l'ensemble des condamnations en 12 ans...), on est réduit à trois opportunités qui sont l'emprisonnement, l'amende et le sursis. L'amende devient la peine commune (augmentation de 205 % en 12 ans, 93 % de toutes les condamnations et 45 % des seules condamnations correctionnelles), mais elle est mal recouvrée. L'emprisonnement et le sursis représentent chacun 1/20^e de toutes les condamnations, mais 1/4 des condamnations correctionnelles. On est malgré tout frappé de voir que l'emprisonnement demeure la peine-étalon, celle sur laquelle on greffe le sursis et même la probation, celle par rapport à laquelle on raisonne et à laquelle on recherche des substituts. L'on ajoutera encore que 9/10 des peines d'emprisonnement correctionnel concernent des durées courtes ou très courtes, malgré de nombreuses critiques.... A titre, de comparaison, on rappellera que le juge anglais ou gallois dispose de 11 variétés de mesures ou de peines....

[10] - En outre il s'agit d'un contentieux dérisoire

En premier, la justice est submergée certes, mais elle l'est surtout par la masse des petites affaires. Ne parlons même pas des contraventions des classes 1 et 4. Mais, dans l'ensemble des crimes, délits et contraventions de 5^e classe, les atteintes volontaires à la personne humaine ne représentent que 7 %, les infractions contre les mœurs 2,5 %, celles qui concernent la chose publique, les droits sociaux et familiaux, 9 %, les infractions astucieuses contre les biens 7 %. A côté de cela, la part des incidents en matière de chèques a doublé en quatre ans (4, 5 à 9 %) et atteint le taux de croissance effarant de 447 % en 12 ans. Les infractions violentes et banales contre les biens (du type vol) apparaissent pour 18, 6 % de l'ensemble précédemment défini et surtout l'ensemble de la criminalité due à la circulation - exclusion faite pourtant des petites contraventions - représente 41 % des crimes, délits et contraventions de 5^e classe (17 pour les atteintes involontaires à la personne et 24 pour les infractions aux règles de circulation) Il est vrai de dire que la justice pénale ressemble à un chasseur sorti à la recherche du tigre mais qui - incapable de l'atteindre - se venge en ramenant un plein camion de lapins.

Bref, sur quatre affaires jugées par un tribunal correctionnel, deux sont liées à la circulation, la troisième est un vol... tout le restant de la criminalité est représenté par la quatrième affaire.

Contrairement à ce que beaucoup pensent et disent, cette structure du contentieux demeure étonnamment stable.

Or les transferts de biens (de type vol) représentent seulement 20 % de la perte supportée par les victimes, 6 % de celle qui pèse sur la société et aussi 6 % du profit du crime. En termes économiques, le phénomène criminel représente deux masses importantes et deux seules, les homicides et blessures liées à la circulation (17, 5 % du coût pour la société et près de 70 % du coût pour les victimes) et surtout la criminalité d'affaires - singulièrement la fraude fiscale et douanière - qui figure pour 75 % dans le coût du crime pour la société, pour 80 % dans celui pour la puissance publique et pour 90 % dans le profit :

./...

du crime. Or, la justice pénale s'occupe du premier de ces contentieux mais sans qu'on soit assuré de l'efficacité de son intervention (qui n'est au moins pas évidente) et elle passe très largement à côté du second.

2 - Une crise en profondeur

[11] - Au-delà des aspects quantitatifs que nous venons de résumer, il faut prendre en compte d'autres éléments qui révèlent la profondeur de la crise.

On en trouve des manifestations dans les attitudes des opérateurs du système de justice pénale, mais aussi dans l'image de la justice pénale à travers un intermédiaire privilégié, la presse, et encore dans les représentations de la justice à travers l'ensemble de la population.

[12] - Parmi les opérateurs du système, on trouve une crise en profondeur.

Nos recherches ont seulement porté sur une catégorie d'entre eux, les magistrats.

On notera d'abord combien ce corps apparaît déséquilibré ce que l'on voit à quatre indicateurs. Il comprend d'abord une proportion de femmes^a normalement faibles (1/10). Sa pyramide des âges est déséquilibrée vers le haut (20 % seulement des magistrats ont moins de 45 ans). La magistrature se trouve concentrée dans la région parisienne bien entendu, mais aussi dans les villes moyennes ou petites, alors que les grandes métropoles régionales dont le rôle est de plus en plus fondamental n'en recueillent que 12,43 %. Si la pyramide des âges est déséquilibrée vers le haut, celle des grades l'est vers le bas - contrairement à ce que l'on pourrait attendre : 44 % dans le grade le plus bas, 27 % dans celui qui suit et seulement 27 % dans les trois grades supérieurs. On peut se demander si cette structure est la plus pertinente pour aborder des problèmes sociaux marqués par la jeunesse et l'urbanisation.

Ceci étant dit, nous allons maintenant parler seulement des attitudes des juges correctionnels puisque nos investigations n'ont pas encore atteint les autres sortes d'opérateurs.

On est d'abord frappé par le caractère très fort de leur image de soi en tant que juge. Elle constitue un véritable idéal du moi, sans aucune distance entre la personne et son rôle. La distorsion est extrême entre cette sorte d'image idéale et le sentiment très fort de dépossession qu'éprouve le juge qui perçoit son action comme stérilisée, confisquée ou cantonnée dans un rôle dérisoire. Cette dépossession vécue est tellement intense qu'elle déclenche un mécanisme de compensation. Par réaction, le juge se perçoit comme seul et hors de la cité, parmi un peuple d'ombres conformes et de fantômes évanescents. C'est qu'il a été soumis à une dépossession tellement forte, que son action a tellement été morcelée et vidée de sens qu'il ne restait plus d'autre issue que cette fuite dans une absolutisation illusoire de son idéal du moi au royaumes des ombres. D'autre part, on constate que le juge renonce à se voir comme celui qui décide de la culpabilité

ou de l'innocence et accepte d'être seulement celui qui choisit la sorte de peine et détermine son quantum. Il poursuit uniquement un but de préservation sociale et procède principalement en appliquant au délinquant des stéréotypes réducteurs. Le contexte psycho-social, l'actualité de la forme de délinquance et l'importance de l'affaire n'interviennent alors que comme modulateurs secondaires. Mais, en fait, il considère qu'il ne peut même pas traduire nettement ceci dans une diversification au plan opérationnel par manque d'une gamme suffisamment large de solutions et par le caractère illusoire de réformes qui ne sont jamais assorties de moyens adéquats. En outre, il met en cause le morcellement de l'intervention de la justice pénale. Bref, le juge correctionnel se voit cantonné à l'isolement, surchargé d'une idéologie aliénatrice et réduit à une action morcelée et souvent illusoire.

Au fond, on ne fait que retrouver là la traduction au niveau des attitudes de certains opérateurs des indicateurs objectifs de crise qui ont été analysés plus haut.

[13] - Dans la presse quotidienne et hebdomadaire, de Paris ou de province, la justice pénale tient une place assez médiocre [de 18 à 6,4 % dans les hebdomadaires de Paris, de 8,2 à 1,6 % dans les quotidiens de Paris, de 3,3 à 1,4 % dans les quotidiens de province]. En outre, cette visibilité se limite souvent à des aspects anecdotiques, ceci est tout à fait vrai pour la presse de Province où les faits divers règnent seuls; la réalité est plus nuancée pour la presse parisienne où des rubriques comme "politique criminelle" ou "scandales" accompagnent "faits divers". Une analyse plus fine montre que chacun des trois groupes recèle une image anecdotique de la justice pénale. Dans les deux groupes de presse parisienne, on rencontre également une image politique et contestataire. Enfin, parmi les quotidiens parisiens il existe aussi une image distanciée et spécifique.

Si l'on se penche sur le contenu de l'information, on voit dominer une image profondément archaïque d'une justice vengeresse, agent de purification du corps social. A l'autre extrémité du champ, la justice apparaît comme un simulacre, un appareil idéologique masquant sous une rationalité juridique illusoire ses fonctions de représentation sociale au profit des classes ou groupes dominants. Entre les deux, un petit groupe de journaux bien minoritaires essaie de promouvoir l'image plus sereine d'une justice pénale agent de régulation et d'apaisement social.

Très généralement, il s'agit donc d'une image archaïque ou épiphénoménale. Et l'on va faire des constatations comparables en rapportant les attitudes dans la population. Toutefois, la gamme est ici plus ouverte et plus nuancée que dans la presse qui paraît agir comme une sorte de prisme réducteur.

[14] - Ce que l'on vient de dire montre déjà clairement qu'il serait insuffisant d'en rester à cet examen de la justice pénale. Il convient d'aller chercher au niveau de l'ensemble de la société quelles en sont les racines profondes. Il existe une liaison étroite entre justice pénale et société globale. Deux exemples très différents vont le montrer clairement. D'une part, une recherche récente nous a permis de voir combien les statistiques de condamnations sont liées dans leur évolution au développement socio-économique global de la société. Cela ne veut pas dire que celui-ci est la cause de celles-là - ce qui serait un raisonnement simpliste que rien n'autorise - mais que les deux vont de paire. D'ailleurs, en poussant l'analyse, on s'aperçoit que la liaison est encore plus fine qu'on le pensait de prime abord. Les condamnations concernant des infractions "traditionnelles" sont surtout liées à un développement socio-économique de type classique où un accent est mis surtout sur le secteur secondaire. Au contraire, les condamnations concernant les infractions modernistes (atteintes astucieuses contre les biens) sont surtout liées à un développement socio-économique de type plus évolué où les secteurs tertiaire et plus encore quaternaire importent plus que le secteur secondaire. Dans un autre ordre d'idées, on constate que les représentations sociales du système de justice pénale sont très fortement liées aux représentations globales de la vie en société et de l'organisation sociale, notamment à travers des attitudes comme le conformisme ou le non conformisme, l'optimisme vs le pessimisme plus ou moins teinté de manichéisme, l'attitude envers le changement.... Cela explique d'ailleurs la solidité et l'enracinement profond des représentations sociales de la justice pénale - si l'on sait dépasser le niveau superficiel, fluctuant et peu intéressant des manifestations d'opinions. En outre, on observe que les types d'attitudes sont très liés à des critères comme la structure socio-économique ou les grands axes idéologico-politiques.

Ce point de départ fondamental étant acquis, il reste à mettre l'accent sur trois points : l'absence de consensus, l'évitement de la justice, la monotonie perçue de ses réactions.

Au cours de recherches longues et complexes sur les représentations sociales de la justice pénale, nous avons été frappés par l'absence d'accord dans notre société à propos du fondement et du rôle de la justice criminelle. Là git à notre sens la racine profonde de la crise actuelle. Donnons en quelques exemples. Dans certains types d'attitudes, on réfère le système de la justice pénale à une morale venue du passé et qu'il faut conserver. D'autres la fondent sur la notion d'ordre social existant hic et nunc. Certains lui donnent comme fondement la personne humaine prise comme nature. On trouve enfin des types d'attitudes qui voient la justice pénale comme rattachée non à des valeurs mais à l'organisation de la cité, au politique. Mais ce n'est pas le cas général malgré ce qu'il y a d'apparemment logique dans cette position. Nous avons encore trouvé la même absence d'accord si l'on considère ces deux piliers de la justice pénale que sont l'étiologie de la délinquance et la responsabilité individuelle. Dans certains types d'attitudes, on s'accorde à admettre que la criminalité trouve sa raison dans l'individu qui s'en rend coupable. Par voie de corollaire, on n'a pas d'objection envers le principe de responsabilité individuelle. Mais d'autres types d'attitudes considèrent plutôt que la criminalité est une manifestation réactionnelle à des conditions

de vie où le sujet est agi de l'extérieur en quelque sorte. Il suit de là, bien entendu, que le principe de responsabilité individuelle se trouve dénué de sens et tout notre droit pénal avec. Autre exemple encore. Pour certains, la justice pénale a une fonction coercitive : on apprend à se bien conduire dans une société où la règle du jeu paraît imprécise et complexe en se faisant éventuellement taper sur les doigts par la justice (tout en préférant que cette propédeutique s'applique aux doigts du voisin). Dans d'autres types d'attitudes, on ne doute pas de savoir se bien conduire en société, mais on assigne à la justice pénale une fonction de protection contre certains autres -individus ou groupes- qui viendraient à empiéter sur notre domaine. Mais ce n'est pas là toute la gamme ; après une fonction de coercition et une de protection, nous rencontrons des types d'attitudes où la justice pénale est considérée comme quelque chose de menaçant, d'agressif, de dangereux.

Dans notre revue des rapports entre la justice pénale et les Français, un autre trait caractéristique au point de vue de la politique criminelle tient dans l'attitude d'évitement. Ne pas avoir affaire à la justice paraît un souci quasi-général car le système apparaît fréquemment comme une machine ésotérique, une sorte de "boîte noire" qui manipule, transforme, détériore qui a la malchance de se faire happer par lui. En outre, tous ne sont pas persuadés que l'innocence suffise à prémunir contre ce risque. L'image de l'inculpé ou de l'accusé est tout à fait révélatrice. Il apparaît comme réifié. C'est bien à propos de lui et de ses actes que siège le tribunal. Mais il est en quelque sorte exclu de ce qui se passe à quoi il peut seulement assister, mais pas comme acteur. Non seulement il ignore la langue et les règles d'un système dont il n'est pas membre, mais encore il n'a pas droit à la parole. Il apparaît ainsi comme dépendant de l'avocat, personnage indispensable mais dont on n'est jamais sûr puisqu'il appartient au système de quelque manière et qui paraît comme un confiscateur de la parole. Ainsi une personne sur deux pense que l'on est considéré comme coupable dès que l'on a affaire à la justice. Plus d'une personne sur deux dit ne rien comprendre à ce système. Et la même proportion se retrouve pour estimer qu'on écoute trop l'avocat et pas assez l'accusé.

Enfin la justice pénale est perçue comme agissant de manière monotone avec toute sa clientèle. Or beaucoup de citoyens attendaient d'elle une diversité plus grande de réactions. Il existe des types d'attitudes extrémistes. Pour les uns, la justice pénale doit toujours agir avec une rigueur extrême envers tous les délinquants, les mettre à part définitivement et les étiqueter comme tels. Il s'agit en effet d'un type très manichéïste pour qui toute infraction à la loi prouve la mauvaïseté irrémédiable du délinquant. A l'autre extrême, certains refusent d'assigner une fin quelconque à la justice pénale car aucun acte délinquant ne paraît alors susceptible de manifester une intention mauvaise de l'actant. Reste tous les autres qui - malgré la diversité et l'absence de consensus - s'accordent pour souhaiter que la justice pénale agisse de manière plus différenciée, qu'elle distingue nettement ceux qui ne relèvent que d'un avertissement de principe et qu'il faut éviter de désocialiser par une intervention trop lourde qui n'est pas adaptée à leur cas. De même, on souhaiterait qu'elle sache se décharger sur des instances différentes de

tous les cas où la responsabilité paraît mal fonctionner par suite d'un trouble psychique. Mais en fait quelles que soient leurs attentes, les différents types d'attitudes s'accordent pour estimer que la justice pénale ne fait pas de distinction au sein de sa population ; toute personne qui a maille à partir avec elle en reste durablement marquée. Or, ceci, certains en sont ravis, d'autres le déplorent dans tous les cas et beaucoup demanderaient qu'on distingue selon les judiciaires.

Voici donc très rapidement passées en revue les racines profondes de la crise de la justice pénale qui sont à chercher au sein de notre société et de son évolution actuelle. En somme, on peut dire que la crise de la justice pénale est un clignotant d'un problème social plus global.

3 - Les difficultés de la politique criminelle

[15] - Quant à la politique criminelle, il importe de rappeler son évolution. Pendant longtemps, on s'est borné à prendre en considération seulement le délit entendu comme entité juridique. Puis un courant aux eaux mêlées a prétendu entraîner sur le devant de la scène le personnage du délinquant. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale le maître-mot a été -malgré bien des traverses- l'individualisation au nom de quoi se sont effectuées des réformes portant sur l'investigation de personnalité ou les modalités du traitement pénitentiaire. On s'est aperçu que cette ligne n'a guère donné les résultats promis. Elle se suffirait d'ailleurs pas à elle seule. Venues de la phase de traitement ou essentiellement focalisées sur elle, maintes réformes n'ont pu efficacement appréhender l'ensemble de la machine de justice pénale. Elles se sont exposées aux récupérations, démantèlements ou ankylosages. Ainsi l'individualisation demeure un vœu ou un mot pieux, tandis que la machine tourne à vide sans embrayages efficaces ou avec des résultats durables. Ceci vient à un point tel qu'on peut se demander si l'individualisation n'a pas servi de paravent, d'instrument de confort intellectuel à un système qui n'a guère changé par derrière. Même si une politique criminelle prétendait appréhender l'ensemble de la machine qui concourt à l'appréhension, à la condamnation et au "traitement", elle rencontrerait une multiplicité d'agences fractionnées et de solutions de continuité qui contredisent l'unité profonde du système de justice pénale. Continuité et fonction de synthèse font largement défaut et la justice pénale donne l'impression de se trouver dans un état quasi-anomique.

[16] - Aucun système dit de "traitement" -qu'il soit ancien ou nouveau- ne paraît enthousiasmer ou différenciellement avantageux. Les recherches évaluatives (faites à l'étranger car curieusement il n'y a pas en France de recherche pénitentiaire à l'exception du secteur juvénile) traduisent surtout une équivalence des résultats. D'autre part, les réformes des sortes de traitement sont peu et lentement appliquées. Cette médiocrité des résultats donne l'impression d'un circuit infernal où la machine judiciaire s'auto-alimente elle-même en appliquant à une partie de la population qu'elle saisit un mécanisme de désocialisation dont la prison et le casier judiciaire sont deux éléments clefs, mécanisme tel que la seule issue prévisible est la récidive.

[17] - Tandis que la crise atteignait ces idées-forces, hier encore non contestées, tandis qu'on se demandait si individualisation et traitement ne constituaient pas des masques derrière lesquels la justice pénale avait, en réalité, peu évolué, un autre pilier constant de la politique criminelle restait seul sur le devant de la scène ; la revendication de moyens accrus. L'idée date de longtemps que la crise de la justice pénale provient de l'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour faire face à l'accroissement de la matière première. Longtemps mixée avec les principes d'individualisation et de traitement, elle est ensuite demeurée seule sur le devant de la scène.

Toutefois, on observera qu'il y a là un risque de cercle vicieux étant donné la nature très spéciale de la fonction de justice pénale. Dans tel ressort, la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire a eu pour résultat le plus clair une augmentation massive des détentions provisoires. Dans tel autre, le recours au traitement automatique de certaines procédures entraîne seulement un accroissement encore plus fort de celles-ci... tout ceci rappelle des constatations faites depuis plusieurs années dans certains pays étrangers, notamment aux Etats-Unis avec la fameuse expérience des deux corps de police.

En outre, on a vu que -sous l'afflux quantitatif -la crise a des racines plus profondes et d'une autre nature de sorte qu'il faut bien une politique criminelle du changement et de l'innovation et non la poursuite d'errements classiques avec plus de moyens.

En troisième lieu, le recours à certaines techniques de traitement de l'information (informatique, statistique, R.C.B.) doit s'insérer dans une politique d'ensemble de réforme qui lui soit pré-existante faute de quoi elles vont concourir à une rigidification accrue de l'existant, ce qui -paradoxalement- va diminuer sa capacité à se réformer, à changer, à innover.

Enfin, une course poursuite matière première-moyens risque de déclencher une inflation de la centralisation bureaucratique du système qui -greffée sur la situation de crise existante- peut parvenir à une situation paradoxale de cumul de contrôle et de l'inefficacité comme la "stagflation" réunit inflation et stagnation.

[18] - Par conséquent, il faut bien une politique criminelle de réforme, c'est-à-dire d'innovation et de changement pour répondre à la crise actuelle. Et ses grandes lignes doivent être délimitées sur la base d'une analyse rigoureuse des raisons de cette crise.

II. - LA REFORME DE LA JUSTICE PENALE

[19] - Comme on l'a dit au précédent chapitre, la crise du système de justice pénale est essentiellement partie prenante d'un problème de société globale. On ne peut donc espérer la résoudre entièrement par des réformes de ce seul système particulier. Ceci est d'autant plus avéré que les représentations concernant la justice pénale sont très solidement ancrées dans les différents groupes sociaux. On sait qu'elle est leur profonde liaison avec la conception d'ensemble que l'on a de la vie en société. Par voie de conséquence, on ne doit jamais perdre de vue le poids prégnant de l'orientation politique et l'agencement de la société globale sur la justice pénale.

Toutefois, cela ne revient pas à dire qu'il est impossible de dessiner une politique criminelle compte tenu des motifs réels de la crise analysée supra.

1 - modifier le contentieux

[20] - Nous avons vu que la justice criminelle est submergée par un contentieux souvent insignifiant ou qu'elle appréhende inefficacement, tandis que la criminalité grave lui échappe en bonne partie.

Il est donc logique de proposer d'abord une modification du contentieux qui consiste à rechercher une partie de l'existant pour accueillir des affaires graves que la justice pénale laisse actuellement de côté.

Jusqu'à présent, on a toujours incriminé sans jamais décriminaliser réellement (contraventionnaliser ou instituer des sanctions administratives ou une procédure bureaucratique ne constitue pas une décriminalisation). Restreindre l'intervention, c'est donc décriminaliser. Les critères de ce choix sont au nombre de quatre :

- les attitudes dans les groupes sociaux, c'est-à-dire la réaction sociale informelle
- le coût social de la conduite et des différentes formes de contrôle (*)
- la garantie des libertés
- l'adéquation comparée des différents systèmes de contrôle social.

./...

(*) sait-on ainsi que les coûts moyens de la justice des mineurs sont d'après une recherche récente :

(pour la délinquance juvénile	(J.E.)	-	3 020
(" " " " "	(T.E.)	-	6 050
(" l'assistance éducative sans placement		-	13 920
(- ----- avec placement		-	38 680
(- la tutelle aux prestations sociales		-	14 460

Il faut décriminaliser lorsqu'on a de bonnes raisons de penser qu'aucun autre système de contrôle social ne viendra remplacer celui de la justice pénale. Autrement dit, il faut décriminaliser sans hésitation ce qui n'est guère considéré comme déviance mais comme un atypisme admissible (ce qui est souvent le cas en matière de moeurs). On sera plus circonspect en revanche s'il s'agit de transférer de la justice criminelle à un autre système de contrôle social qu'il soit médical ou administratif. Il faudra examiner soigneusement que la garantie des libertés et la possibilité de dialogue préalable avec le décideur, ainsi qu'un recours réel sont bien assurés.

En contrepartie, il convient de réintroduire dans le contentieux effectif de la justice pénale la criminalité d'affaires dont le coût social paraît fort élevé. On remarquera que le problème n'est pas exactement parallèle. Il y a certes des problèmes de criminalisation (en matière de pollution par exemple). Mais, dans beaucoup de cas, les incriminations existent mais elles ne sont pas appliquées ou de manière caricaturale et dénuée de sens. Le problème se pose donc non seulement en termes de législation, mais aussi de circuits de cheminement et d'attitudes des opérateurs.

Que les riches et les puissants respectent les lois par lesquelles ils imposent leur ordre aux autres.

Jean de LA FONTAINE.

2 - élargir la gamme des solutions

[21] - Le juge a peu de marge de manoeuvres. Élargir la gamme des solutions dont il dispose sera donc le second objectif de la politique criminelle.

Il convient d'élargir d'abord l'opportunité de ne rien faire. Actuellement, le juge est prédéterminé par l'intervention antérieure de la police surtout, mais aussi du ministère public et parfois de l'instruction (détention provisoire).

En outre, il a une palette pauvre à sa disposition : amende, emprisonnement, sursis et un tout petit peu mise à l'épreuve... avec des conséquences très lourdes qui s'ajoutent automatiquement et clandestinement (frais de justice, restriction ou suppression de droits, interdictions professionnelles, casier judiciaire notamment...)

Il convient donc de prévoir une gamme considérablement élargie.

Parfois, il pourra s'agir d'une admonestation officielle (si elle était compréhensible) donc d'une sorte de conviction sans sentence, comme cela se fait pour les mineurs mais aussi en droits des majeurs dans maints pays.

Dans d'autres cas, l'avertissement serait assorti d'une menace, le sursis.

Dans certains cas, il suffirait d'enlever le moyen de réitérer sans prononcer de peine (érection de mesures de sûreté autonomes à titre principal).

L'amende ne se justifie que si son taux de recouvrement est amélioré et si elle est proportionnée aux ressources de l'individu et à ses charges familiales. Autrement, elle accroîtra une inégalité qui colore toute la justice pénale de la police à la prison et qui est fortement perçue.

Le recours à la probation devrait constituer une solution autonome parmi d'autres sans qu'on voit la nécessité de la greffer - par le sursis - sur l'emprisonnement. On ne peut lui assigner d'autres fins que la contrôle d'une part, l'élargissement des possibilités d'insertion sociale dans les milieux de vie de l'autre.

L'emprisonnement devra être réduit à sa plus simple expression - en fréquence et en durée - et il devra être diversifié. Il conviendra que son contrôle soit assumé directement par le juge et plus du tout par l'administration. Il y aura lieu de faire un large recours aux privations de liberté amodiées (arrêts discontinués ou de fin de semaine) ainsi qu'à la possibilité pour le juge de préciser dans quelle sorte d'établissement le sujet sera envoyé.

3 - limiter les conséquences

[22] - La justice pénale donne également l'impression d'entraîner des conséquences souvent plus ou moins clandestines et dont certaines sont presque indélébiles. A ce point de vue, les frais de justice, honoraires d'avocats, incapacités ou restrictions de droits, statut des détenus et diffusion du casier judiciaire en dehors de son seul rôle admissible de mémoire des juges... tout cela doit faire l'objet de réformes urgentes et drastiques.

Différentes recherches ont montré notamment que la réduction du casier judiciaire à la seule fonction qu'annonce son nom, celle qui est remplie par le bulletin n° 1, donc la suppression des formes stigmatisantes et désinsérantes de diffusion que sont les bulletins 2 et 3, serait accueillie de manière généralement favorable.

4. judiciariser la justice

[23] - Aucune de ses réformes ne prendra souche et ne produira des résultats satisfaisants si on ne rend pas la justice pénale française compréhensible pour le citoyen. Autrement les modifications techniques resteront toujours aussi peu sensibles. L'image de la justice pénale sera ésotérique, inquiétante... Les réformes continueront de rencontrer des stéréotypes où elles se briseront. L'évolution des attitudes ne sera encouragée en rien. Finalement, aucun changement ne recueillera de soutien populaire. Et un mécontentement diffus s'amplifiera.

Rendre la justice pénale compréhensible, cela revient à lui rendre des caractéristiques judiciaires dont elle est fort éloignée et donc à interrompre l'évolution qui la rapproche sans cesse davantage d'une bureaucratie administrative.

Le premier point concerne la simplification. Le législateur et l'administration paraissent incapables d'agir aujourd'hui autrement qu'en compliquant toujours davantage. C'est à un point tel que la loi, le règlement et le jugement deviennent incompréhensibles de complexité. On ne peut continuer à laisser aller dans cette voie, même si faut pour cela modifier la formation des juristes en France.

Le second point concerne la réunification. Le système de justice pénale pour adultes est une collection d'interventions discontinues où seule la procédure écrite fait -et bien mal- le lien entre des phases que n'unit aucune fonction de synthèse. Quand on regarde le droit des mineurs, la leçon est frappante. Désormais, préparation de la décision, décision et contrôle de son exécution doivent être pris en charge pour une même affaire par une même personne qui instruirait, jugerait (seule pour les mesures peu graves, avec le concours d'un collègue autrement) et contrôlerait l'exécution et l'adaptation de sa décision.

Il faut encore réduire le caractère administratif. S'il convient de réunifier à la base les différentes phases de l'intervention judiciaire, il y a lieu de séparer le plus possible au sommet et, dans le même temps, de décentraliser (ce qui n'est pas déconcentrer). Ceci revient à réduire le caractère administratif de la justice pénale en France. Après tout, elle repose actuellement sur la Chancellerie et le Parquet et ces deux organes n'ont ni visibilité, ni contact avec les citoyens. Ils ne sont pas le lieu d'un débat public sous la protection d'une procédure. Il serait paradoxal de renforcer encore ce caractère en créant des instances administratives supplémentaires. Séparer l'administration de la justice pénale, cela tendra à fragmenter encore plus l'intervention de justice pénale, à faire perdre la maîtrise du temps, la fonction de synthèse et le pouvoir à un ministère bureaucratique invisible, donc à rendre la justice moins compréhensible encore pour les citoyens. Il faut donc renforcer le rôle réel du personnage éponyme de la justice, le juge, et réduire celui des organes administratifs. Dans cet ordre d'idées, trois mesures sont nécessaires :

- diminuer le poids des organes purement administratifs existant et n'en pas créer des nouveaux
- supprimer l'ambiguïté administrative-judiciaire (qui se manifeste spécialement dans le statut du ministère public)
- relâcher le lien entre les services extérieurs d'exécution (police, éducation surveillée, administration pénitentiaire et leurs directions centrales.

En contrepartie, il sera probablement prudent de pallier le corporatisme par deux mesures, l'élection des officiers de chaque juridiction comme cela se fait pour les corps universitaires et l'introduction d'un contrôle des citoyens par l'échevinage (s'il y a un collège comme dit précédemment) et l'instauration de conseils de justice mixtes aux niveaux régional et national.

Il faut encore reposer le problème de l'audience. Réduite à la portion congrue par la dérive bureaucratique de la justice pénale française, elle est de plus en plus incompréhensible et souvent baclée. Si l'on veut que la justice pénale apparaisse comme un système social diversifié répondant à une pluralité d'attentes sociales, il faut restituer à l'audience son rôle de lieu de dialogue entre le juge qui décide, les justiciables et aussi les autres citoyens (notamment à travers les moyens de communications de masse)... encore faut-il que ce dialogue devienne compréhensible.

[23] - Pour terminer, nous voudrions indiquer quelques supports de cette politique criminelle.

En premier lieu, on n'oubliera pas qu'il n'y a pas de consensus dans notre société ~~dans~~ les fondements mêmes du droit pénal et de la justice criminelle. On se gardera donc de positions tranchées à ce niveau. Au contraire, législation et réglementation devront être très flexibles permissifs à toute évolution, en même temps simples. Il s'agit essentiellement d'élargir et de multiplier les opportunités.

En deuxième lieu, aucune réforme ne sera faite dans une planification réelle des moyens tant au personnel qu'au matériel. C'est à ce niveau subordonné mais indispensable qu'il faut réintroduire la considération des moyens.

En troisième lieu, on fera de la magistrature un corps déhiérarchisé, dé-spécialisé, réintroduit dans la cité, assuré d'une formation - initiale et continue - qui sera regardée comme de la plus haute importance. On attachera une priorité extrême à la sélection, à la rémunération et surtout à la formation initiale et continue des fonctionnaires concourant à la justice pénale.

Enfin il serait intéressant d'encourager les innovations à la base (soit dans le système soit en dehors en ce qui concerne la prévention) car il n'est guère de réelle innovation centralisée. Pour cela, on pourrait s'inspirer des Law Enforcement Commissions qui sont chargés dans les états des U.S.A. de financer l'innovation et de fournir les moyens d'une évaluation scientifique des résultats mais sans instaurer un contrôle paralysant comme on le voit se développer hélas maintenant pour les clubs et équipes de prévention. Il faut ménager une véritable fonction d'aide à l'innovation.