

Politique pénale en Europe

**Bonnes pratiques
et exemples prometteurs**

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:
Crime policy in Europe
ISBN 92-871-5486-4

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
Photo: Ellen Wuibaux, Conseil de l'Europe
Mise en page: Unité PAO du Conseil de l'Europe

Publié par les Editions du Conseil de l'Europe
<http://book.coe.int>
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5816-9
© Conseil de l'Europe, novembre 2005
Imprimé au Conseil de l'Europe

Table des matières

Les auteurs	5
Préface	9
<i>Frieder Dünkel et Hanns von Hofer</i>	
Partie I Prévention du crime	
Chapitre 1 A propos du concept de «bonne pratique» dans le système de justice pénale <i>Pierre V. Tournier</i>	19
Chapitre 2 Les effets à long terme de la prescription d'héroïne sur les comportements délinquants des personnes traitées <i>Denis Ribeaud, Martin Killias et Marcelo F. Aebi</i>	27
Chapitre 3 La loi autrichienne de 1996 sur la protection contre les violences domestiques <i>Birgitt Haller, Christa Pelikan et Petra Smutny</i>	39
Partie II Médiation et autres sanctions collectives	
Chapitre 4 Répercussions de la Recommandation n° R (99) 19 du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière pénale <i>Christa Pelikan</i>	53
Chapitre 5 La médiation victime-délinquant en cas d'infractions graves <i>Ivo Aertsen</i>	81
Chapitre 6 Le travail d'intérêt général (TIG) comme instrument pour restaurer le dialogue civique après le délit <i>Vincent Delbos</i>	95
Chapitre 7 La République tchèque: des sanctions pénales aux peines de substitution <i>Helena Válková et Jana Hulmáková</i>	111
Chapitre 8 Emprisonnement pour défaut de paiement des amendes en Suède <i>Hanns von Hofer</i>	127

Chapitre 9 La réduction du nombre de débiteurs d'amendes défaillants incarcérés: les expériences de travail d'intérêt général en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (Allemagne) <i>Frieder Dünkel</i>	135
Chapitre 10 Baisse de la population pénale: expériences finlandaises à long terme <i>Tapio Lappi-Seppälä</i>	147
Partie III Le système pénitentiaire	
Chapitre 11 Ouvrir les prisons pour réduire les tensions et renforcer la réhabilitation: journées de permission et régime de semi-liberté en Allemagne <i>Frieder Dünkel</i>	171
Chapitre 12 La libération conditionnelle et la prévention de la récidive <i>Annie Kensey</i>	195
Partie IV Procédure pénale	
Chapitre 13 Traitement des repentis et des témoins: le système italien et les bonnes pratiques <i>Francesco De Leo, Mariavaleria del Tufo, Gualtiero Michelini et Francesco Patrone</i>	205

Les auteurs

Pierre V. Tournier, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), il enseigne au Centre d'histoire sociale du XX^e siècle, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne. Président de l'Association française de criminologie et membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe, il a également été à l'origine de la compilation de la Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE).

Denis Ribeaud prépare une thèse de doctorat à l'université de Lausanne sur les liens entre drogue et criminalité. Il a participé à divers projets de recherche sur la prescription d'héroïne et sur les comportements perturbateurs des enfants de l'école primaire.

Martin Killias est professeur à l'Institut de criminologie de l'université de Lausanne. Il est l'un des cofondateurs des enquêtes internationales de victimisation, président du groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe chargé de préparer le projet de recueil de données sur la criminalité et la justice pénale en Europe, et cofondateur, ainsi que premier président, de la Société européenne de criminologie.

Marcelo F. Aebi est professeur de criminologie et directeur adjoint de l'Institut andalou de criminologie de l'université de Séville. Membre du groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe chargé de préparer le projet de recueil de données sur la criminalité et la justice pénale en Europe, il est actuellement responsable de la Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE) et secrétaire exécutif de la Société européenne de criminologie.

Birgitt Haller, chercheuse à l'Institut de recherche sur les conflits, à Vienne, chargée de cours à l'Institut des sciences politiques de l'université de Vienne, a mené deux évaluations de la loi autrichienne sur la protection contre la violence domestique.

Christa Pelikan, chercheuse à l'Institut de sociologie du droit et de criminologie de Vienne, a participé à la rédaction de la recommandation du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière pénale et a été membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe. Elle est actuellement membre du bureau exécutif du Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice.

Petra Smutny est juge au tribunal civil régional de Vienne et commissaire pour l'égalité de traitement au ministère fédéral autrichien de la Justice. Elle a

conseillé le ministère fédéral autrichien de la Justice sur le Code de procédure pénale, la médiation en droit pénal et de la famille, la prévention du crime, la violence domestique et les droits de l'homme.

Ivo Aertsen est professeur de criminologie à l'Université catholique de Louvain. Il a mené plusieurs projets de recherche sur la victimologie, la médiation et la justice réparatrice, et a travaillé comme praticien dans le système pénitentiaire et dans le soutien aux victimes. Il est président du Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice, et dirige COST Action A21 sur les développements en matière de justice réparatrice en Europe.

Vincent Delbos, juge en France, a travaillé dans les domaines de la prévention du crime, de la délinquance juvénile et des alternatives aux peines d'emprisonnement.

Helena Válková enseigne le droit pénal et la criminologie à la faculté de philosophie de l'Université Charles, à Prague, et à la faculté de droit de l'Université de Bohême occidentale à Pilsen, où elle est directrice du Département de droit pénal. Elle a été membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe.

Jana Hulmáková enseigne le droit pénal et la criminologie à la faculté de droit de l'Université de Bohême occidentale à Pilsen.

Hanns von Hofer, professeur de criminologie à l'université de Stockholm, a été membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe et du comité éditorial du *European Journal of Criminology*.

Frieder Dünkel enseigne la criminologie, la pénologie, la justice pour mineurs, la procédure pénale et le droit pénal à l'université de Greifswald (Allemagne). Il a mené un vaste ensemble d'études empiriques sur la criminologie des mineurs, la pénologie, la prison et les sanctions appliquées dans la communauté, l'alcool et la conduite en état d'ivresse, et les droits de l'homme. Il est coéditeur de *Neue Kriminalpolitik* et membre du comité éditorial du *European Journal of Criminology*. Il a été président du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe.

Tapio Lappi-Seppälä est directeur de l'Institut national de recherche sur la politique juridique de Finlande. Il a été membre du comité du Code pénal, du comité de réforme du système pénitentiaire et du comité de réforme du système de justice pénale pour mineurs en Finlande, ainsi que membre du comité restreint d'experts sur le prononcé des peines. Il a récemment été élu membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe.

Annie Kensey, sociologue et démographe, se spécialise entre autres dans les domaines de la récidive et de l'évolution de la population carcérale en France. Elle est chargée d'étude à la Direction de l'administration pénitentiaire et membre du conseil scientifique de l'Institut national d'études démographiques (INED).

Francesco De Leo, procureur au Bureau national anti-mafia, en Italie, a participé au programme Phare Horizontal de l'Union européenne (UE) et est l'un des principaux interlocuteurs du Réseau judiciaire européen.

Mariavaleria Del Tufo, professeur de droit pénal à la faculté de droit de l'Université de Naples II, a siégé ponctuellement en tant que juge pour l'Italie à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Membre du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe, elle a examiné plusieurs projets de lois émanant d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle a participé au programme Phare Horizontal de l'UE et a été membre du comité d'experts de l'UE sur les victimes de la criminalité. Elle a également été membre de la délégation italienne à la Conférence diplomatique des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale.

Gualtiero Micheli, juge au tribunal de Rome, a conseillé le ministère italien de la Justice sur les questions de coopération internationale et a participé aux travaux du Conseil de l'Europe et de l'UE (notamment au programme Phare Horizontal).

Francesco Patrone, juge au tribunal de Rome, a été procureur et a travaillé au Département des prisons du ministère italien de la Justice. Il a également participé au programme Phare Horizontal de l'UE

Préface

Frieder Dünkel et Hanns von Hofer

A la fin de l'année 2000, le Conseil de l'Europe publiait *Crime and criminal justice in Europe*, un ouvrage comparatif dont l'idée avait été proposée par les membres du Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe (PC-CSC) et Alenka Selih, présidente slovène de cette instance à l'époque. Les contributions, rédigées par des membres du PC-CSC ainsi que par d'autres spécialistes de la politique criminelle et de la recherche criminologique, couvraient un vaste éventail de sujets allant de l'évolution de la criminalité à la prévention du crime en passant par les différentes formes de peines et les prisons en Europe. L'accueil positif réservé à cet ouvrage nous a encouragés à préparer le présent recueil sur la politique criminelle des Etats membres du Conseil de l'Europe. Nous avons cette fois choisi d'insister sur des exemples prometteurs relevés dans des pays précis, des exemples qui pouvaient être encourageants pour d'autres pays, tout en sachant qu'il faut sans cesse tenir compte du cadre culturel et juridique des systèmes nationaux si l'on veut exporter certaines pratiques.

Les recherches récentes en criminologie ont beaucoup insisté sur ce qui «marche» dans le domaine de la politique criminelle. Nous sommes parfaitement conscients que la méthode adoptée dans le présent ouvrage ne respecte pas les critères stricts des célèbres méta-analyses que sont le rapport de l'université du Maryland, établi par Lawrence Sherman et son institut de recherche¹, ou d'autres études comme celle du ministère britannique de l'Intérieur², ou encore les méta-analyses de Lipton³ *et al*, pour la plupart non publiées. L'exercice qui nous occupe ici entre dans la catégorie des «exemples promet-

1. Voir Sherman L. *et al.*, *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*, université du Maryland, 1997. Voir également Research in brief, Office of Justice Programs, US Department of Justice et National Institute of Justice, juillet 1998; pour une analyse approfondie, consulter www.preventingcrime.org

2. Voir Goldblatt et Lewis (sous la dir. de), *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, ministère britannique de l'Intérieur, 1998, et notamment Vennard et Hedderman, «Effective interventions with offenders», pp. 101-119.

3. Voir Lipton, «The effectiveness of correctional treatment revisited thirty years later: preliminary meta-analytic findings from the CDATE study», communication présentée au 12^e Congrès mondial de criminologie, Séoul, 24-29 août 1998 (document disponible: douglipton@earth-link.net); Pearson et Lipton, «The effectiveness of educational and vocational programs: CDATE meta-analyses», communication présentée à la rencontre annuelle de l'American Society of Criminology, Toronto, 17-20 novembre 1999.

teurs» qui devront être évalués par la recherche. Toutefois, les exemples présentés ici méritent l'attention dans la mesure où ils montrent que, dans certaines circonstances, la politique criminelle peut avoir un impact positif et que des projets peuvent être mis en œuvre avec succès en matière de réforme du droit pénal. Mais, là encore, comme l'indique Pierre Tournier au chapitre 1, il faut préciser ce que signifie une mesure qui «marche».

Les exemples de «bonnes pratiques» ont été regroupés ici en différentes catégories: prévention du crime (chapitres 1 à 3), médiation et autres sanctions appliquées dans la communauté (chapitres 4 à 10), système pénitentiaire (chapitres 11 et 12) et procédure pénale (chapitre 13). La plupart des auteurs de ces articles sont membres du PC-CSC. Quant aux autres, c'est parce qu'ils sont d'éminents chercheurs dans leur pays que le Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe leur a demandé de contribuer au présent ouvrage.

Comme indiqué précédemment, Pierre Tournier nous rappelle, dans le premier chapitre, qu'il faut être conscient des écueils potentiels lorsqu'on déclare qu'une mesure «marche». Pour dire qu'une mesure marche, il faut la relier à autre chose: ainsi, une nouvelle sanction pénale est-elle plus prometteuse qu'une autre, et comment peut-on le mesurer? Nous devons envisager l'élargissement du filet du contrôle social (le *net-widening*) et la possibilité que la nouvelle sanction vienne remplacer d'autres sanctions mineures et non – comme escompté – l'emprisonnement. Pierre Tournier présente des exemples intéressants, comme les expériences de libération (conditionnelle) anticipée en France, décrites en détail par Annie Kensey dans le chapitre 12. La difficulté de juger si une pratique marche entraîne deux conclusions: il faut définir clairement de ce que signifie «ça marche» (en tenant également compte des conséquences, à peine mesurables, de ces pratiques sur des tierces personnes et la qualité de leur vie, par exemple); deuxièmement, il faut recourir à des normes élevées sur le plan de la méthodologie.

Dans le deuxième chapitre, Denis Ribeaud, Martin Killias et Marcelo Aebi décrivent les effets à long terme d'un programme de prescription d'héroïne sur les délinquants toxicomanes graves en Suisse. À l'issue d'un suivi de quatre ans, on a constaté une baisse significative des taux de prévalence et d'incidence de la toxicomanie, mais aussi des infractions violentes, notamment de la criminalité acquisitive. Les effets du programme semblent indépendants de la diminution naturelle de la délinquance avec l'âge, bien que les taux de prévalence de ceux qui ont quitté le programme aient également enregistré une certaine baisse (moins impressionnante). Les conséquences de la politique suisse à l'égard de la drogue sont évidentes: l'approche qui privilégie les soins de santé ou la «réduction des dommages» semble bien plus prometteuse que la méthode répressive traditionnelle du droit pénal. Cela est vrai non seulement pour les délinquants toxicomanes, mais aussi pour leurs (éventuelles) futures victimes si l'on tient compte, par exemple, des infractions violentes ou contre les biens commises pour obtenir de l'argent et acheter de la drogue.

La loi autrichienne sur la protection contre la violence domestique est entrée en vigueur en 1997. L'Autriche a été l'un des précurseurs dans ce domaine, l'Allemagne, par exemple, ayant adopté une loi similaire à la fin de l'année 2001 seulement. La loi sur la protection contre la violence domestique a permis de nouvelles interventions contre les auteurs de violence domestique, et ce en associant des outils du droit civil, policier et pénal. La nouvelle loi avait pour but d'affirmer le droit des victimes à la protection, à la sécurité et à un soutien. C'est pourquoi l'accent a été mis sur les «centres d'intervention» qui fournissent gratuitement des services de conseils et un soutien. L'«obligation de partir» empêche le délinquant (la plupart du temps de sexe masculin) de rester dans le même foyer que la victime. L'expulsion ou l'interdiction décidée par la police dure dix jours et peut être prolongée par le tribunal de district. Ces mesures ont été de plus en plus utilisées depuis 1997. La moitié des affaires environ se sont soldées par un règlement des conflits et 43 % se sont conclues par une prolongation des mesures d'expulsion ou d'interdiction. Au chapitre 3, Birgitt Haller, Christa Pelikan et Petra Smutny expliquent que, d'après les études effectuées, les victimes et la police semblent satisfaites de ces mesures. Ce changement de perspective est sans doute important, car la violence domestique n'est désormais plus perçue comme un conflit d'ordre privé, mais comme un acte qui justifie l'octroi d'une protection des organes de l'Etat.

La deuxième partie de cet ouvrage traite de la médiation et des sanctions appliquées dans la communauté.

Au chapitre 4, Christa Pelikan rend compte d'une recherche comparée destinée à évaluer l'incidence de la Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation en matière pénale. Les résultats, très encourageants, montrent que la médiation entre victimes et délinquants s'est rapidement étendue à toute l'Europe. Dans certains pays, en Allemagne par exemple, l'influence de cette recommandation n'a pas été aussi marquée qu'ailleurs, cette pratique ayant déjà cours grâce à un vaste ensemble de programmes de médiation. Mais, dans beaucoup d'autres pays, une nouvelle législation a été adoptée pour étendre au territoire tout entier des projets pilotes existants ou pour transposer des expériences menées dans le cadre de la justice des mineurs au droit pénal général. Ailleurs, son impact étant limité aux ONG et aux spécialistes, la recommandation peut n'avoir qu'une influence indirecte sur la politique pénale nationale. Le chapitre 4 ne porte pas sur l'évaluation des programmes de médiation, mais sur l'influence des travaux du Conseil de l'Europe dans les Etats membres. Il s'agit en outre d'un exemple qui montre à quel point il est important d'évaluer une recommandation, et pourquoi cet exercice devrait devenir systématique dans les travaux du Conseil de l'Europe.

La médiation est de plus en plus en usage en Europe et certains pays n'y ont pas seulement recours à titre expérimental, mais l'appliquent sur tout leur territoire. La Belgique est l'un des pays précurseurs en la matière. L'idée d'une justice réparatrice, issue du célèbre Département de criminologie de Louvain (Lode Walgrave, Tony Peters *et al.*), a pris de l'importance dans le système

de justice pénale. On dit toutefois souvent que les affaires donnant lieu à une médiation ne concernent que des infractions mineures et des primo-délinquants. On insiste souvent sur les mineurs délinquants et la procédure de diversion. Pour une application plus vaste, il est crucial de savoir si la médiation marche aussi lorsque les délinquants ont commis des infractions plus graves. Présentés par Ivo Aertsen au chapitre 5, les résultats belges (qui renvoient à des expériences semblables en Angleterre et aux Pays-Bas) sont encourageants et montrent que, même en prison, certains cas, s'ils sont choisis avec soin, peuvent entraîner une solution positive pour la victime comme pour le délinquant. Il s'agit toutefois d'une tâche exigeante qui requiert beaucoup de temps, d'énergie et de compétence professionnelle en ce qu'elle s'apparente parfois à une intervention thérapeutique. La majorité des affaires graves (à l'intérieur comme à l'extérieur des prisons) semble passer par une médiation indirecte, à savoir que la victime ne doit pas nécessairement rencontrer le délinquant en personne. A la suite des expériences menées dans les prisons, le programme «Justice réparatrice dans les prisons» a été mis en application dans chaque prison belge depuis la fin de l'année 2000.

Vincent Delbos décrit, dans le chapitre 6, les expériences portant sur une forme spécifique de travail d'intérêt général (TIG) qui existe en France depuis la fin 1999 (le TIG traditionnel ayant été introduit en 1984). En plus des heures de travail, ces expériences comprennent dix-huit heures de formation sociale durant lesquelles des groupes de mineurs délinquants sont mis en présence de membres des services d'aide aux victimes ou de probation et d'autres représentants de la société civile. Le but est d'instaurer un dialogue citoyen, de développer le sens des responsabilités des jeunes et leur intégration dans la société. Ces mêmes sessions sont depuis peu ouvertes aux détenus. L'expérience française de dialogue citoyen n'a pas encore été évaluée au sens strict, mais l'idée d'intégrer la société civile «normale» aux programmes de traitement des délinquants mérite une grande attention. Elle ouvre des perspectives pour un système de justice orienté non seulement vers l'idée de justice réparatrice, mais aussi vers le rétablissement de relations de voisinage et, d'une manière générale, vers une société civile ouverte à la notion de réparation.

La République tchèque est l'un des pays d'Europe centrale dont la tradition pénale a fortement subi l'influence de l'ex-Union soviétique. A la fin des années 1980 a commencé un puissant mouvement de réforme qui s'est traduit, d'une part, par des refontes du droit pénal en 1995 et en 1997 (introduction ou amendement des sanctions appliquées dans la communauté, telles que le travail d'intérêt général, ou condamnations avec sursis avec ou sans supervision des services de probation) et, de l'autre, par la loi sur la procédure pénale de 1993 et 1995 (qui accroît la possibilité des mesures de diversion et de médiation). Un nouveau service de probation et de médiation a été mis en place début 2001, qui se consacre à l'action sociale avant, pendant et après le procès, mais s'occupe principalement de l'exécution du travail d'intérêt général et des ordonnances de probation. Au chapitre 7, Helena Válková décrit les change-

ments intervenus dans le prononcé des peines au cours des années 1990, qui montrent une augmentation importante des sanctions appliquées dans la communauté et une baisse des peines d'emprisonnement ferme, celles-ci représentant 28 % de toutes les condamnations en 1998 et seulement 15 % en 2002. Si le nombre absolu des délinquants condamnés a augmenté depuis 1998, le nombre de personnes condamnées à des peines fermes a diminué. Si la période de suivi est trop courte pour que l'on puisse tirer des conclusions définitives, l'idée de raccourcir la durée de la détention semble fonctionner.

Dans de nombreux pays les longues peines, mais aussi les courtes peines, sont un problème majeur. Ces dernières entraînent un lourd travail administratif et ne peuvent pas vraiment être considérées comme de nature à favoriser la réinsertion en raison de leur courte durée. La question des personnes qui ne paient pas leurs amendes est préoccupante. Dans la plupart des pays, ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas payer leurs amendes finissent par être incarcérés (voir l'exemple de l'Allemagne au chapitre 9). Il existe néanmoins une exception intéressante, celle de la Suède. Au chapitre 8, Hanns von Hofer montre que des dispositions alternatives – des versements échelonnés, par exemple – n'ont pas nécessairement une influence négative sur le paiement honnête des amendes imposées aux délinquants. Fait significatif, la responsabilité du recouvrement des amendes a été confiée à l'administration fiscale et, de ce fait, le paiement des amendes a acquis une connotation fiscale et civile, écartant ainsi l'idée d'un châtiment pénal. La Suède a pratiquement aboli l'incarcération des personnes qui ne paient pas leurs amendes alors que les peines d'amende sont celles qui sont le plus souvent prononcées. L'incarcération n'est possible que lorsqu'un délinquant prend activement des mesures pour éviter le recouvrement, mais celle-ci n'a eu lieu que dans de rares cas. Hanns von Hofer établit un lien avec le mouvement de réforme historique en Suède, qui a permis cette réforme avant que le châtiment ne soit réinstauré dans d'autres domaines du droit pénal. Jusqu'ici, nul n'a heureusement demandé que l'on revienne sur cette alternative à l'incarcération des personnes qui ne paient pas leurs amendes en Suède.

Le cadre juridique est différent en Allemagne. Au chapitre 9, Frieder Dünkel décrit comment le système allemand se tourne, en dernier recours, vers l'incarcération des personnes qui n'ont pas payé leur amende. En raison des problèmes économiques généraux du pays et d'un prononcé des peines qui, dans plus de 80 % des cas, impose une amende, le nombre de personnes qui n'ont pas payé leur amende a considérablement augmenté dans les années 1990. Les problèmes se sont révélés encore plus graves dans les «nouveaux» Etats fédéraux (*neue Bundesländer*) de l'ex-RDA. En 1996, dans l'Etat fédéral allemand de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, les personnes qui n'avaient pas payé leur amende représentaient jusqu'à 22 % de la capacité quotidienne des établissements pénitentiaires. De ce constat est née l'idée de pouvoir remplacer cette incarcération de courte durée par un travail d'intérêt général. Les personnes qui ne paient pas leur amende ayant, entre autres, de graves problèmes en matière de comportement et de consommation d'alcool, il fallait leur

fournir une assistance pédagogique spéciale. Plus de 1 600 institutions où des délinquants peuvent accomplir leur TIG ont été créées, dont 62 prévoient une assistance pédagogique spéciale.

L'évaluation de ce projet montre que le nombre de personnes incarcérées pour défaut de paiement d'une amende a été réduit de moitié. Plus de 82 % des personnes ayant accompli un TIG avant d'entrer en prison et même 55 % des détenus très problématiques ont terminé leur TIG avec succès. L'élément le plus prometteur pour garantir la participation des délinquants au TIG était un système de gestion par anticipation, par lequel les assistants sociaux se rendaient systématiquement au domicile des délinquants pour les motiver grâce à des contacts personnels. Ce projet fut une réussite, non seulement parce qu'il a détourné les délinquants de la prison, mais aussi en termes de rentabilité: les coûts engendrés par le personnel et l'assistance pédagogique sociale étaient beaucoup moins élevés que les coûts liés à l'incarcération des délinquants. Le ministère de la Justice de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale a donc décidé de pérenniser ce système. Fin 2003, s'appuyant sur l'exemple positif de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, le ministre fédéral de la Justice a proposé d'étendre le TIG en élaborant un avant-projet de loi sur cette question au niveau fédéral.

Après la guerre, la réduction de la population carcérale en Finlande a constitué une «expérience naturelle» étonnante. Le taux de détenus est passé d'environ 190 pour 100 000 habitants en 1950 à moins de 60 pour 100 000 à la fin des années 1990. Cette réduction a été le fruit de réformes juridiques et de changements durables dans la politique relative au prononcé des peines. Le mouvement en faveur de sanctions plus clémentes et d'une pratique plus indulgente en matière de prononcé des peines (en particulier pour les infractions contre les biens et la conduite en état d'ivresse) ont contribué de façon cumulative à cette approche «réductionniste». Le travail d'intérêt général et les peines d'emprisonnement avec sursis ont, dans une large mesure, remplacé les peines d'emprisonnement. Au chapitre 10, Tapio Lappi-Seppälä expose les facteurs qui ont rendu ce changement possible: la volonté politique, le consensus qui a prévalu dans la société et entre les experts finlandais, l'attitude raisonnable des médias à l'égard des questions de politique criminelle, le bon vouloir des autorités judiciaires et, en matière de criminalité, une situation assez calme et sûre en Finlande. L'augmentation de la population carcérale entre 1999 et 2002, qui a atteint 70 pour 100 000 habitants, peut s'expliquer par l'accroissement du nombre de détenus étrangers (essentiellement des revendeurs de drogue, etc.), du nombre de personnes détenues pour défaut de paiement d'amende et de celles placées en détention préventive. On ne peut encore déterminer les raisons de l'évolution apparemment inverse observée depuis trois ans; peut-être marque-t-elle le début d'une «politisation» de la politique criminelle qui tendrait à infliger des peines plus sévères. La Finlande est probablement tout simplement confrontée aux problèmes planétaires que sont le trafic de stupéfiants et la mobilité des délinquants, qui viennent contrebalancer l'approche «réduction-

niste». Il semble toutefois que la politique criminelle officielle réagira et tentera de lutter contre une répression infondée.

Dans la troisième partie de cet ouvrage, deux chapitres sont consacrés au système pénitentiaire bien que tous deux traitent des «alternatives» en la matière. L'un porte sur le remplacement partiel de la peine d'emprisonnement par une libération conditionnelle (France), l'autre sur l'assouplissement du régime pénitentiaire fermé grâce aux permissions de sortie, aux journées de congé et à une ouverture du système pénitentiaire en général (Allemagne).

Au chapitre 11, Frieder Dünkel expose la réforme pénitentiaire intervenue en Allemagne de l'Ouest au cours des années 1970 et reprise en 1990 dans les Etats fédéraux d'Allemagne de l'Est après la réunification du pays. La loi allemande de 1977 sur les prisons prévoit plusieurs formes de congés (jour de congé, permissions de sortie, travail à l'extérieur) qui servent à préparer le détenu à sa libération et l'aident à conserver des liens avec le monde extérieur. Le nombre de journées de congé a triplé au cours des vingt dernières années. Or, pendant cette même période, le nombre de détenus qui ne sont pas rentrés de leur congé s'est limité à 1 %. Qui plus est, les tensions dans les établissements et les comportements agressifs à l'égard du personnel pénitentiaire ont également diminué. Au début des années 1990, le nombre d'agressions violentes visant des membres du personnel pénitentiaire en Allemagne de l'Est était deux fois plus élevé qu'en Allemagne de l'Ouest. Les mesures de réinsertion et l'ouverture des prisons aidant, le ratio a chuté au même niveau que celui de l'Allemagne de l'Ouest.

Plusieurs études montrent que différentes formes et durées de congé pénitentiaire contribuent à la réinsertion des détenus, notamment lorsqu'elles sont suivies d'une libération conditionnelle. Le congé pénitentiaire est considéré comme un droit fondamental des détenus en Allemagne et, à ce titre, la Cour constitutionnelle n'a cessé d'insister sur le principe constitutionnel de réinsertion. Bien que l'assouplissement du régime pénitentiaire, qui mène à une diminution de la violence, puisse être considéré comme une pratique bonne et humaine, la politique pénitentiaire de certains Etats fédéraux conservateurs évolue depuis quelque temps vers un régime plus sévère et moins axé sur la réinsertion. De ce fait, une comparaison des régimes pénitentiaires de différents Etats fédéraux révélerait probablement des disparités, ce qui pose problème puisque la même loi fédérale s'applique.

Au chapitre 12, Annie Kensey présente une étude comparant le taux de récidive des condamnés libérés conditionnels et celui des libérés en fin de peine. Indépendamment du type d'infraction, de l'âge et des condamnations antérieures, le taux de récidive des condamnés libérés sous condition est nettement plus faible que celui des libérés en fin de peine. Bien que l'on puisse émettre des réserves sur la méthodologie employée dans cette étude, les résultats corroborent les recherches menées ailleurs dans le monde. Les conclusions en matière de politique criminelle sont évidentes, et de solides arguments plaident

en faveur d'un recours systématique à la libération conditionnelle, associée à une assistance aux libérés apportée par les services de probation.

La dernière partie du présent ouvrage traite de l'importante question de la protection des victimes pendant la procédure pénale.

Au chapitre 13, Francesco De Leo, Mariavaleria del Tufo, Gualtiero Michelini et Francesco Patrone décrivent les expériences de la réforme italienne concernant les personnes qui coopèrent avec la justice et les témoins participant aux poursuites contre la Mafia. Les personnes qui coopèrent avec la justice occupent une position clé dans la lutte contre le crime organisé. Elles risquent leur vie si l'Etat ne leur assure pas une protection efficace. Le système italien de justice pénale prévoit tout un éventail de mesures de protection et une forte atténuation de la peine pour ces personnes quand elles sont elles-mêmes impliquées dans des actes criminels. Le traitement favorable accordé aux «repentis» ne se limite pas à une peine plus indulgente, mais s'applique également au régime carcéral (et notamment aux privilèges en prison). Un point très important concerne, au premier niveau, la protection des personnes qui coopèrent avec les organes judiciaires, grâce à différentes formes de surveillance, l'installation dans une autre commune, la réinsertion sociale ou des mesures spéciales de détention. Au deuxième niveau, les mesures prévoient pour les repentis une autre vie et une nouvelle identité.

Il existe par ailleurs des programmes spéciaux pour les témoins, notamment des procès menés à distance grâce à la vidéoconférence (qui permet, par exemple, d'interroger des détenus dangereux sans qu'ils aient à quitter un quartier sécurisé de la prison pour se rendre au tribunal). Ce chapitre ne présente pas d'évaluation empirique des nouveaux textes réglementaires, mais il expose de manière approfondie la nouvelle législation et certains problèmes liés à son application. D'autres pays ont sans doute introduit une réglementation semblable pour la protection des témoins, mais il ne fait aucun doute que c'est l'Italie qui a le plus d'expérience en matière de poursuites pénales contre des membres du crime organisé.

Si les exemples hétérogènes contenus dans le présent ouvrage ne donnent pas une image précise de ce qui «marche» en matière de politique criminelle, certains d'entre eux méritent une réflexion plus poussée. Cet ouvrage insiste sur ce qui «marche» dans les sanctions appliquées dans la communauté et sur la façon de réduire la population carcérale. L'exemple de la Finlande montre qu'il existe une autre solution que celle du durcissement des peines et des emprisonnements massifs qui prévaut aux Etats-Unis et ailleurs. L'Europe pourrait trouver une façon plus humaine et plus efficace de punir les délinquants et de réduire la criminalité. Peut-être faudrait-il partir à la recherche non seulement des bonnes pratiques et de ce qui fonctionne, mais aussi des écueils de la politique criminelle, car on tire une meilleure leçon de ce qui «marche» si l'on comprend ce qui a échoué. Cet exercice pourrait constituer le fondement d'une autre analyse criminologique du Conseil de l'Europe.

PARTIE I
PRÉVENTION DU CRIME

Chapitre 1

A propos du concept de «bonne pratique» dans le système de justice pénale

Pierre V. Tournier

En mars 2003, le ministère du Solliciteur général du Canada nous proposait de présenter une communication¹ à la première conférence d'une série sur les «pratiques efficaces» qui avait pour thème «Pratiques efficaces en matière de mise en liberté sous condition et de réinsertion sociale» (*What Works in Conditional Release and Community Reintegration*). Dans le document de présentation, Wayne Easter, solliciteur du Canada, parlait aussi de «pratiques exemplaires» et d'«idées novatrices». En mai 2004, à l'initiative de l'American Society of Criminology (ASC), se tenait à Paris la 1^{re} Conférence des sociétés de criminologie sur le thème «What Works in Reducing Crime». L'Association française de criminologie (AFC) que nous présidons est partie prenante de cette manifestation d'importance. Pour le titre de la conférence, on a retenu la traduction suivante: «Réduire la délinquance et la criminalité: ce qui marche». Enfin, le Conseil scientifique criminologique du Conseil de l'Europe dont nous sommes membre depuis juin 2001 a entrepris d'élaborer un ouvrage de présentation d'«exemples prometteurs». Trois occasions pour nous d'être confronté à cette façon pragmatique de poser les problèmes: réponse évidente au *Nothing works* venu d'outre-Atlantique. Trois occasions de réfléchir aux conditions d'un bon usage de la notion de «bonne pratique».

Partons d'un exemple: le placement sous surveillance électronique (PSE), introduit en France par la loi du 19 décembre 1997. La mesure est novatrice, du moins pour la France, mais est-ce que ça marche? est-ce une pratique efficace? une bonne pratique? une pratique prometteuse? On admettra que ces différentes formulations ne sont pas équivalentes. Mais si la dernière expression est marquée par une certaine prudence, en nous projetant dans un futur, par nature incertain, ne s'agit-il pas, en définitive, de simples figures de style pour désigner la même chose: une mesure ou une sanction pénale (MSP) qu'il convient de soutenir et de développer, voire de vendre dans telle ou telle instance internationale?

1. Tournier P.V., «La libération conditionnelle en Europe. Modèle discrétionnaire vs modèle de libération d'office», Conférence sur les pratiques efficaces en matière de mise en liberté sous condition et de réinsertion sociale, Montréal, 2003.

Une exigence de définitions

Avant de répondre à la question «Est-ce que ça marche?», la première exigence méthodologique n'est-elle pas de préciser ce dont on parle? Les MSP sont souvent des objets polymorphes, une analyse pertinente pour l'une de leur modalité pouvant s'avérer erronée pour une autre. La loi de 1997 a consacré le PSE comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté. L'article 723-7 du Code de procédure pénale précise qu'en cas de condamnation à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas un an, ou lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas un an, le juge de l'application des peines (JAP) peut décider que la peine s'exécutera sous le régime du placement sous surveillance électronique. Le PSE peut également être décidé au titre probatoire de la libération conditionnelle pour une durée n'excédant pas un an. Ainsi existe-t-il, en droit français, trois formes de PSE: l'aménagement d'une peine de moins d'un an (modalité I), l'aménagement d'un reliquat de peine de moins d'un an (modalité II) et enfin le placement comme mesure probatoire d'une libération conditionnelle (modalité III). Ajoutons l'existence, depuis la loi du 9 septembre 2002, d'une quatrième forme du PSE comme condition particulière d'une mesure de contrôle judiciaire (modalité IV). Dans ce dernier cas, bien différent, la personne n'a pas encore été jugée. Elle n'est pas placée sous écrou, contrairement aux trois autres situations. Sans préciser pour le moment le sens de la question «Est-ce que ça marche le PSE?», on admettra aisément que la réponse pourra varier selon la modalité concernée, car si la mesure technique est bien la même, elle peut être appliquée dans des contextes fort différents: à l'encontre d'une personne jamais incarcérée, voire jamais condamnée (modalité IV) comme à l'encontre d'un détenu qui vient de purger quinze ans de réclusion criminelle (modalités II ou III). La première exigence méthodologique consiste donc à refuser toute réponse globale à une question dont la forme invite, malheureusement, à ce type de réaction.

De la théorie sans la pratique

Quand le législateur introduit, dans l'appareil juridique, une nouvelle MSP, il va sans aucun doute la parer de bien des attributs: elle sera par nature novatrice, efficace (du moins on l'espère) et prometteuse, la démonstration étant évidemment repoussée à plus tard. L'évaluation exige un certain recul; il faut laisser du temps au temps. Aussi la question «Est-ce que ça marche?» a-t-elle, lors de la phase de lancement, un sens plus trivial. Elle signifie généralement: a MSP est-elle effectivement prononcée? Est-ce que les acteurs de la justice qui ont ce pouvoir s'en saisissent, dans un nombre de cas significatif? A ce niveau, la réponse sera avant tout quantitative, au sens le plus banal du terme. Ainsi, en France, d'octobre 2000 (début de l'expérimentation) au 1^{er} mai 2002 –

dix-huit mois –, 175 placements sous surveillance électronique ont été ordonnés par les juges de l'application des peines².

On compte 150 PSE «peines de moins d'un an» (modalité I), 22 PSE «reliquats de peines de moins d'un an» (modalité II) et 3 PSE «mesures probatoires à une LC – libération conditionnelle – (modalité III). Ainsi peut-on dire que le PSE (modalité II), ne «marche pas fort», et que le PSE (modalité III), ne «marche pas du tout». Mais à partir de quel seuil peut-on dire que les chiffres deviennent significatifs et prometteurs? Dans la Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe «SPACE II» consacrée aux MSP appliquées dans la communauté³, prononcées une année donnée⁴, nous avons été amenés à proposer deux indicateurs pour mesurer l'importance numérique de telle ou telle mesure ou sanction: un indice global d'usage (IGU) où l'on rapporte le nombre de mesures ou sanctions prononcées au nombre de condamnations privatives de liberté (sans sursis à exécution, partiel ou total), prononcées la même année, exprimé pour 100 et un indice spécifique d'usage (ISU) où l'on rapporte le nombre de mesures ou sanctions prononcées au nombre de condamnations privatives de liberté de moins d'un an (sans sursis à exécution, partiel ou total), exprimé pour 100. Ainsi, en 1999, pour le travail d'intérêt général, l'indice spécifique d'usage était de 4,7 pour 100 en Moldavie, 7,6 au Danemark, 28,7 en Suède, 32,4 en République tchèque, 34,5 en France, 36,1 en Finlande, 58 en Ecosse, 74,6 aux Pays-Bas, 88,4 en Angleterre et au Pays de Galles. Selon la nature de la mesure ou de la sanction et, en particulier, de son caractère plus ou moins polymorphe, ces indices sont plus ou moins pertinents. Il suffit de penser aux différentes modalités du PSE à la française.

Mais indépendamment de la question technique du calcul des indicateurs que nous n'aborderons pas ici⁵, on voit bien le caractère dissymétrique de l'interprétation de ces chiffres: s'ils sont faibles, on est effectivement en droit de dire que «cela ne marche pas», et ces pratiques ne peuvent être ni bonnes ni efficaces, puisque, sociologiquement, elles n'existent pas vraiment. Mais si les chiffres sont élevés, en conclure que «ça marche», c'est avoir une sorte de vision productiviste, à courte vue, dont on ne peut se satisfaire sans plus d'éléments d'information.

Une MSP peut en cacher une autre

Quand une personne qui n'a pas encore fait l'objet d'une détention provisoire bénéficie d'un contrôle judiciaire socio-éducatif et se trouve ultérieurement

2. Kensey A., Pitoun A., Lévy R., Tournier P.V., *Sous surveillance électronique. La mise en place du «bracelet électronique» en France (octobre 2000-mai 2002)*, ministère de la Justice, juillet 2002, 175 pages.

3. Rappelons que, dans la terminologie du Conseil de l'Europe, une MSP appliquée dans la communauté est une MSP non privative de liberté – non carcérale – accompagnée de mesures de supervision, c'est-à-dire de mesures d'assistance, d'aide et de contrôle.

4. Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE II), «Sanctions et mesures appliquées dans la communauté prononcées en 1999», préparée par P. V. Tournier, Conseil de l'Europe, *Bulletin d'information pénologique*, n° 23 et 24, 2002, pp. 131-154.

5. Indices de stock, de flux, déterminations des dénominateurs les plus pertinents.

condamnée à une peine avec sursis total, on peut penser que cette mesure individuelle de contrôle lui a réellement permis d'échapper à la prison. Si tel était la volonté du législateur en créant cette mesure, on pourra dire que ça marche! Mais on peut aussi affirmer que le juge d'instruction n'aurait pas eu recours à la détention provisoire si le contrôle judiciaire n'avait pas existé en droit. Le juge a utilisé une garantie supplémentaire qui lui était offerte. S'il en est ainsi, ce contrôle judiciaire ne joue pas son rôle d'alternative à la privation de liberté (alternative virtuelle?) mais permet d'élargir le filet du contrôle social. C'est la théorie du *net-widening*. Cette même question peut en fait plus ou moins se poser pour toutes les alternatives à la détention qui permettent d'éviter l'entrée en prison⁶. Tel condamné à un travail d'intérêt général (TIG) aurait-il été condamné à une peine d'emprisonnement ferme si le TIG n'avait pas existé dans les textes? N'aurait-il pas plutôt bénéficié d'un sursis simple, voire d'une amende?

La question se pose en des termes assez différents pour les alternatives qui jouent non pas sur les entrées mais sur les durées de détention (alternatives de 2^e catégorie). Un condamné à qui il reste trois ans de réclusion criminelle à exécuter, à qui est octroyée une libération conditionnelle, bénéficie d'une alternative bien réelle. Il effectuera son reliquat de trois ans hors les murs. Et pourtant...

On le sait, les libérations conditionnelles sont devenues de plus en plus rares. Le Parlement français et le Gouvernement en ont bien pris conscience et ont fini par s'engager dans une réforme importante des procédures d'octroi dans le cadre de la loi du 15 juin 2000. Imaginons que la relance souhaitée de la libération conditionnelle (LC) soit effective. N'entraînera-t-elle pas à terme une augmentation compensatoire du quantum des peines prononcées par les juridictions, frustrées de voir «leurs» sanctions par trop «érodiées»? Ainsi une alternative de 2^e catégorie, bien réelle, au «niveau micro» – le bénéficiaire n'a aucun doute là-dessus – peut devenir bien virtuelle au niveau «macro».

Pour les mesures de 3^e catégorie qui réduisent le temps passé derrière les murs, sans modifier le temps passé sous écrou, il est nécessaire de distinguer les mesures *ab initio* – prises dès le début de la détention – des autres. Prenons le cas du PSE correspondant à l'exécution d'une peine de moins d'un an (modalité I). Les juridictions ne seront-elles pas désormais encouragées à prononcer des peines d'emprisonnement ferme de moins d'un an dans des cas où auparavant elles auraient accordé le sursis, sachant que le condamné pourra échap-

6. C'est ce que nous appelons une alternative de 1^{re} catégorie par opposition aux mesures et sanctions qui permettent seulement de réduire la durée de détention, alternatives dites de 2^e catégorie, comme la libération conditionnelle par exemple. Enfin, on appelle alternatives de 3^e catégorie les alternatives qui permettent de réduire le temps passé derrière les murs, sans réduire le temps passé sous écrou (la semi-liberté, par exemple). Voir Tournier, P.V., «Vers des prisons sans détenus? A propos de l'introduction du placement sous surveillance électronique en France», Conseil de l'Europe, *Bulletin d'information pénologique*, n^{os} 23 et 24, 2002, pp. 3-6.

per à la détention grâce au bracelet électronique? Raisonnablement des plus aléatoires, car on peut imaginer le scénario catastrophe suivant: un tribunal correctionnel prononce une peine d'emprisonnement ferme de six mois par exemple, plutôt qu'un sursis avec mise à l'épreuve, pensant que celle-ci sera exécutée dans le cadre d'un placement sous surveillance électronique, mais le JAP auquel revient la décision de placement s'y refuse. Loin d'être alors une alternative à la privation de liberté, le PSE favorise le recours à la prison.

En revanche, le PSE en fin de peine ne pose pas le même type d'interrogation (modalité II). Par ailleurs, le cas des mesures probatoires à la libération conditionnelle est particulier: semi-liberté, placement à l'extérieur, PSE selon la modalité III. Leur existence peut favoriser l'octroi de la LC en augmentant les garanties sur lesquelles peut s'appuyer le JAP. Mais elle peut retarder la mise en libération conditionnelle. Sans ces mesures, la LC aurait pu être effective à compter de la date t ; avec ces mesures, le détenu sort seulement à la date à $t + t'$; alternative virtuelle, puisqu'elle a, en réalité, pour effet d'augmenter le temps de détention. Les mesures et sanctions pénales auraient-elles une parenté avec Janus?

Prononcer n'est pas mettre à exécution

Supposons qu'une MSP innovante soit effectivement prononcée, chaque année, dans un nombre de cas significatif, et qui plus est, à bon escient. Les analystes les moins difficiles en concluront, nous l'avons vu, que «ça marche»; d'autres seraient en droit de se poser la question de la mise à exécution effective de ces MSP. Sujet délicat s'il en est, car ce que l'on entend par mise à exécution correspond à des exigences très différentes selon la nature de la MSP, mais aussi à des attentes de la part de l'analyste plus ou moins contraignantes pour la personne mise en cause.

La mise à exécution d'une peine peut se limiter à un simple enregistrement: il en est ainsi du sursis simple (sursis à exécution d'une peine d'emprisonnement sans suivi) qu'il suffit d'inscrire au casier judiciaire. La mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme est plus complexe quand le prévenu est sorti libre de l'audience: nécessité de faire parfois appel aux services de police pour rechercher la personne, problème des délais de prescription, etc. En revanche, il n'y a pas de problème de définition quant à la mise à exécution: la personne sera écrouée ou pas.

Les choses se compliquent pour les MSP appliquées dans la communauté. Prenons le cas de la peine de travail d'intérêt général (TIG), introduite en France en 1983, sous deux formes: comme peine principale ou comme condition d'un sursis avec mise à l'épreuve. Dans le processus de mise à exécution du TIG, quatre étapes concrètes peuvent être distinguées: *a.* le rendez-vous du condamné avec le JAP où il se verra notifié la sanction; *b.* le rendez-vous avec le conseiller d'insertion et de probation (CIP) avec lequel il examinera les condi-

tions pratiques de la mise à exécution; *c.* la première prise de contact du condamné avec son employeur; et *d.* le début effectif du travail (la prise de fonction). Cette succession de rendez-vous, dans des délais définis par la loi, avec certains condamnés très déstructurés et/ou connaissant des problèmes d'addiction et/ou atteints de troubles mentaux, et/ou sans domicile fixe, peut tenir du parcours du combattant. Doit-on considérer qu'il y a eu mise à exécution dès que la notification du JAP a pu être effectuée ou, dans une vision moins étroitement juridique, attendre la prise de fonction? On le voit à cet exemple, l'évaluation d'une mise à exécution qui marche n'est pas sans poser des questions de définition.

A vaincre sans péril

Qu'une MSP puisse être mise à exécution dans des conditions matérielles et de temps satisfaisantes est une chose. Mais parlera-t-on de bonne pratique si, ensuite, les choses se passent mal? Quelles sortes d'incidents sera-t-on prêt à considérer comme bénins, ne remettant pas en cause la bonne exécution de la MSP? Avec quelle indulgence ou avec quelle sévérité les manquements de la personne mise en cause seront-ils évalués? Ici, comme ailleurs, la politique du zéro défaut, pour ne pas dire celle de la tolérance zéro peut correspondre à une politique à courte vue. Pour montrer qu'une pratique innovante est une bonne pratique, les responsables de son application ne risquent-ils pas d'être obnubilés par la question de l'incident, de l'échec, au point de détourner la mesure de son véritable objectif? On en revient à la question précédente: pour que ça marche, c'est-à-dire pour qu'il n'y ait pas d'incident pendant l'exécution, on risque de prononcer la mesure à l'égard de condamnés faciles à gérer pour lesquels la mesure n'a pas vraiment été créée. Quant aux autres, les «clients difficiles», ils continueront à faire l'objet des bonnes vieilles méthodes qui ne marchent sans doute pas. Et les partisans peu exigeants de la nouvelle mesure seront satisfaits: la mesure est 1. prononcée, 2. mise à exécution, 3. exécutée sans incident. Que demander de plus? C'est parfait. D'autres ont envie de se poser quelques questions complémentaires sur le devenir du condamné en termes de conditions de vie, de réinsertion, de récidive.

Après la peine

Parmi les multiples fonctions des mesures et sanctions pénales se trouve évidemment l'idée, pour la société, de se prémunir contre une éventuelle récidive, au sens large du terme. A ce niveau, la bonne pratique n'est-elle pas celle qui assurera le zéro récidive, ou du moins – soyons plus réaliste – la fréquence de la récidive la plus réduite, le taux de récidive le plus faible? Nous quittons alors les approches précédentes, aux horizons limités, pour nous projeter dans le futur des individus. Mais là encore, il y a bien des façons d'aborder cette démarche: sur quelle période veut-on prendre en compte le devenir des anciens

mis en cause? Quel critère va-t-on retenir pour la «récidive», et donc, pour parler d'échec? Une nouvelle condamnation? Une condamnation d'une certaine gravité? Des faits d'une certaine nature? Pour évaluer la qualité de la MSP, va-t-on se donner un seuil de récidive au-delà duquel on dira que cela ne marche pas (1 %, 10 %, 20 %, 50 %...?) Ou va-t-on s'engager sur le terrain glissant des comparaisons entre mesures?

Si l'on s'appuie sur notre expérience du débat public sur le sujet dans notre pays, on est frappé du peu de rigueur des propos tenus par les uns et les autres, alors que le champ est tout de même balisé par nombre de travaux en la matière⁷. Par exemple, des méthodes originales ont été développées pour comparer les taux de retour en prison⁸ observés chez des condamnés à une peine privative de liberté ferme selon qu'ils ont bénéficié ou non d'une libération conditionnelle. La comparaison, on le sait, milite en faveur des LC par rapport à ce que l'on appelle parfois «les libérations sèches» (non préparées, en fin de peine)⁹. Cette technique dite des «taux comparatifs», empruntée à l'analyse démographique, permet de distinguer, dans l'écart des taux, ce qui peut être attribué à la procédure de sélection des bénéficiaires de la LC et ce qui peut être attribué à la mesure elle-même: sortie préparée, assistée, contrôlée¹⁰. De manière générale, on ne peut pas se contenter de comparer directement le taux de récidive relatif à la MSP A et le taux de récidive relatif à la MSP B sans tenir compte des différences de structures entre les deux populations A et B, selon des variables qui peuvent influencer directement ou non sur la fréquence de la récidive. Dit d'une autre manière, derrière un bon taux de récidive peut se cacher une bonne structure sociodémographique et/ou pénale, alors que l'on espérait reconnaître les effets d'une bonne pratique!

Reste à s'interroger sur l'interprétation de ces fameux taux de récidive, même lorsqu'ils sont correctement calculés, même si l'on tient compte, autant que faire se peut, des questions méthodologiques posées par les comparaisons entre MSP. En effet, les enquêtes de récidives ne prennent évidemment en compte que les nouveaux faits connus par le système pénal. Ainsi notre collègue Pierre Landreville préfère parler de «taux de reprises¹¹». Ces taux peuvent ne pas donner une image fidèle de la population de ceux qui ont de nouveau commis des actes susceptibles d'être pénalement qualifiés et, de ce fait, biaiser l'évaluation de la mesure.

7. Tournier P. V., «A chacun sa vérité» [Propos sur la récidive, tenus à l'Assemblée nationale et au Sénat], in *Cahiers de l'actif*, n° 296-297, pp. 51-64.

8. Existence d'une nouvelle peine privative de liberté.

9. Warsmann J.-L., «Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie», rapport auprès du garde des Sceaux, 2003.

10. Tournier P. V., «La mesure de la récidive en France», La Documentation française, in *Regards sur l'actualité*, 229, pp. 15-23.

11. Landreville P., «La récidive dans l'évaluation des mesures pénales», in *Déviante et Société*, vol. 6, n° 4, pp. 366-375.

Coûts et avantages

Est-ce que ça marche? Est-ce que cela vaut le coup/coût¹²? Autre expression du langage courant, autre domaine de préoccupation en termes d'évaluation. Le grand avantage des calculs économiques c'est que, là au moins, on sait dans quelles unités de compte on va raisonner: en euros. Ce qui donne l'apparence de la facilité: en introduisant la distinction entre coûts d'investissement et coûts de fonctionnement, en prenant en compte le nombre de personnes concernées par la MSP, en complexifiant un peu le modèle pour tenir compte des durées de prises en charge, on devrait arriver à quelque chose. Mais on risque de négliger, en chemin, tout ce qui n'entre pas dans une logique purement comptable, le prix de la liberté par exemple de même que le prix des dégâts collatéraux¹³ de la prison sur la famille et les proches du détenu. Reste de toute façon à mettre en relation ces coûts et les avantages. Et l'on est ramené aux points précédents.

Ces quelques remarques sont pour beaucoup d'entre elles de simple bon sens. Chacune mériterait sans doute des développements plus approfondis et plus techniques. Elles ne remettent pas en cause la nécessité, en démocratie, de l'évaluation des politiques pénales et pénitentiaires comme de toute autre politique publique, bien au contraire. Il s'agit, pour nous, d'une invitation à renoncer non à la question «Est-ce que ça marche?» mais aux réponses réductrices des zéloteurs comme des contempteurs de telle ou telle innovation. Il n'y a pas de solution miracle et aucune solution, respectant les droits de la personne, n'est à rejeter d'emblée.

12. Il y a quelques années, une association française d'aide aux familles de détenus, la FARAPEJ, avait retenu ce titre pour un colloque.

13. L'expression, très parlante, fut proposée par une personne détenue.

Chapitre 2

Les effets à long terme de la prescription d'héroïne sur les comportements délinquants des personnes traitées¹

Denis Ribeaud, Martin Killias et Marcelo F. Aebi

A la suite de l'acceptation par les autorités suisses de l'arrêté fédéral sur la prescription médicale d'héroïne, le 13 juin 1999, la prescription médicale d'héroïne est aujourd'hui une forme reconnue du traitement des formes particulièrement graves de toxicodépendance. Le but principal à court terme de ce type de traitement est la réduction des risques collatéraux de la consommation illégale d'héroïne. Parmi ces risques, on relève notamment certaines maladies infectieuses – tels le sida ou différentes formes d'hépatite –, des problèmes d'ordre social et économique (SDF, chômage) et finalement la criminalité. A moyen et long termes, le programme a pour but de stabiliser l'état psychosocial du patient en vue de sa réintégration sociale aussi complète que possible aux niveaux de l'emploi, du logement ou plus généralement de son style de vie.

Plus que les autres, la criminalité est l'un des problèmes collatéraux qui touche très directement – sous forme de victimisation – les intérêts de personnes sans relations particulières avec le milieu toxicomane. Pour cette raison, l'aspect de la criminalité a toujours suscité un intérêt particulier de l'opinion publique dans le débat sur la toxicomanie. Par conséquent, la réduction de la criminalité était l'un des objectifs principaux de l'introduction de cette nouvelle forme de thérapie.

Les résultats obtenus lors de la première phase des essais (voir Killias et Rabasa, 1997; Killias *et al.*, 1999 et 2002) démontraient une forte réduction de la criminalité, acquisitive en particulier. En effet, l'étude menée à l'IPSC (Institut de police scientifique et de criminologie) indiquait une diminution de la délinquance liée à l'acquisition de drogues (vol, recel, vente de drogues, etc.) comprise entre – selon le type de mesures et de données – 50 % et 90 %. Cependant, les résultats obtenus alors ne permettaient que des conclusions sur l'effet à court, voire à moyen terme, de la prescription d'héroïne, soit douze ou vingt-quatre mois. La récolte de données effectuée dans le cadre de la présente étude couvre une période d'au moins quatre ans après l'entrée dans le traite-

1. Ce projet a été soutenu par le contrat de recherche n° 99.001149 (8151) de l'Office fédéral suisse de la santé publique.

ment et porte également sur les personnes sorties prématurément du projet. Les résultats présentés ci-après permettent donc de tirer des conclusions autant sur l'évolution à long terme des personnes restées dans le programme que sur celle des personnes l'ayant quitté après un certain temps.

Déroulement de l'étude/méthode

Lors de la première étude, nous avons eu recours à trois types de données sur la délinquance, soit les données récoltées lors d'interviews standardisées menées tous les six mois avec les participants au programme («délinquance autoreportée»), ensuite les données extraites des fichiers des corps de polices des cantons qui ont participé aux essais (dénonciations) et finalement les données extraites du casier judiciaire central (condamnations).

La première étude avait montré que les participants n'avaient pas tendance à dissimuler des délits lors des interviews. En effet, le nombre de délits avoués dans le cadre de ces interviews dépassait de loin ce qui était parvenu à la connaissance de la police. Cette franchise était sans doute due à l'anonymat absolu garanti aux participants. Cependant, les interviews présentent un inconvénient, puisqu'il faut toujours accéder directement aux intéressés. Cela s'avère d'autant plus difficile que beaucoup de personnes traitées ne voient plus l'utilité de participer à de telles interviews, auxquelles elles étaient tenues de participer lors de la première phase d'évaluation. De plus, bon nombre de participants ont quitté les essais après quelque temps, ce qui les rendait encore plus difficilement joignables.

Afin d'accéder tout de même à des données sur la délinquance de ces différents groupes de patients pour la nouvelle récolte de données, nous nous sommes référés aux données de police et aux données du casier judiciaire central. En effet, celles-ci ont l'avantage d'être disponibles sans avoir recours aux dires des patients. Par ailleurs, une étude menée à l'IPSC (Aebi, 1999) a démontré que les données de police et les données autoreportées mesurent fondamentalement la même chose, soit la délinquance des participants. En d'autres termes et de manière globale, ceux qui sont connus par la police avouent – dans le cadre des interviews anonymes – significativement plus de délits que les autres (*ibid.*, p. 172). Les deux types de données peuvent donc être considérés comme une mesure valide de la délinquance.

Sur cette base, les collaborateurs de l'IPSC ont récolté, au cours de l'été et de l'automne 2000, toutes les données importantes sur les participants aux essais auprès des différents corps de police et au casier judiciaire central. Ainsi, nous disposons aujourd'hui d'une base de données couvrant une période d'observation beaucoup plus longue – de quatre ans – après l'entrée dans le programme, permettant de tirer des conclusions sur les effets à long terme du programme de prescription d'héroïne. Nous nous concentrerons ci-après sur l'analyse des données policières.

Les chiffres que nous présentons dans cet article sont des taux d'incidence ainsi que des taux de prévalence. Les taux d'incidence indiquent l'occurrence moyenne d'un événement particulier (délit, condamnation, etc.) dans une population donnée (les personnes traitées). Le taux d'incidence est important pour l'évaluation de l'évolution du volume de la criminalité. Un taux d'incidence de la délinquance de 1,3 indique qu'en moyenne chaque individu de la population observée a commis 1,3 délit durant la période de référence. Les taux de prévalence indiquent quant à eux le pourcentage de personnes d'une population donnée ayant commis au moins une fois un délit spécifique au cours de la période de référence.

En tout, notre équipe a relevé les données de 947 personnes traitées à l'héroïne dans le cadre des essais PROVE. Parmi celles-ci, on dénombre 428 (45,2 %) personnes restées pendant au moins quatre ans dans le programme. Dans un premier temps, nos analyses se concentreront sur ce groupe. Les autres participants sont sortis du programme avant cette période, soit parce qu'ils ont changé de type de thérapie (méthadone, sevrage, etc.), soit parce qu'ils ont repris la consommation illégale d'héroïne. Dans un deuxième temps, nous étudierons la trajectoire des participants en fonction de la durée de leur participation au programme.

Avant de passer aux résultats, notons que la récolte des données a été réalisée suivant un procédé établi en accord avec le préposé fédéral en matière de protection des données, les directeurs des offices fédéraux de la santé publique et de la police, et les directeurs cantonaux et communaux de la police. Ce procédé a garanti une protection maximale de l'anonymat des participants aux projets PROVE.

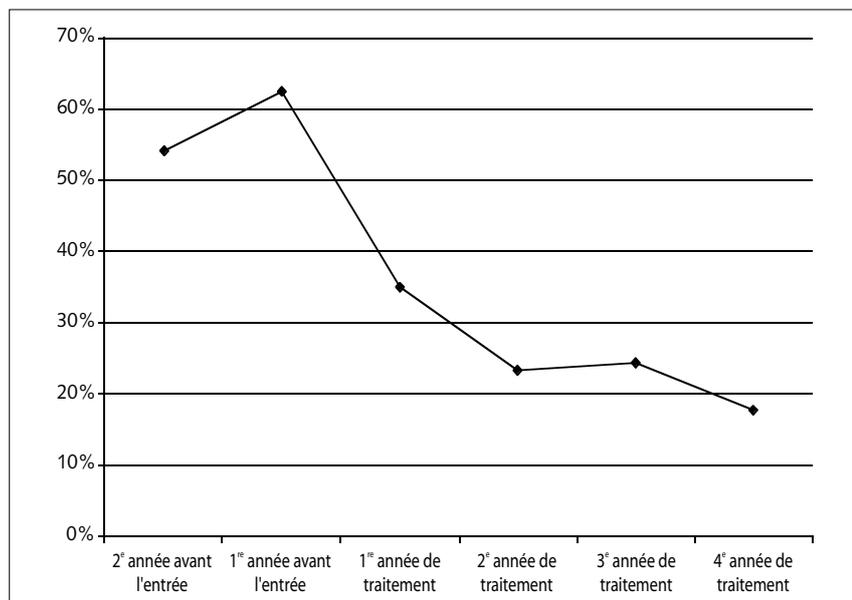
Résultats

Evolution des personnes restées quatre ans dans le programme

Le graphique 1 présente l'évolution du taux annuel de prévalence des personnes traitées pendant au moins quatre ans dans le cadre des projets PROVE. Comme on peut le voir, durant les deux années précédant le traitement, plus de la moitié (54 % et 62 %) des participants ont fait une fois au moins l'objet d'un enregistrement dans les fichiers policiers. Dès la première année de traitement, ce taux chute fortement, puisque l'on ne compte plus que 35 % de personnes ayant fait l'objet d'un enregistrement par les services policiers.

La deuxième année de traitement se caractérise par une poursuite de cette évolution positive, le taux chutant à 23 %. Dans les deux années consécutives, le taux de prévalence se stabilise aux alentours de 20 %, la tendance restant toujours à la baisse.

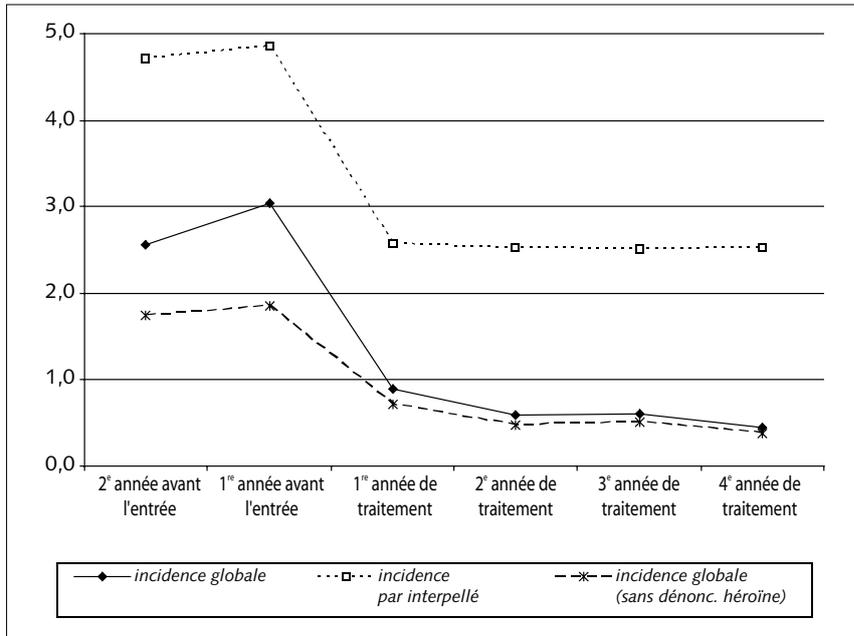
Graphique 1 – Taux de prévalence annuel de dénonciations des participants aux projets PROVE (N = 428)



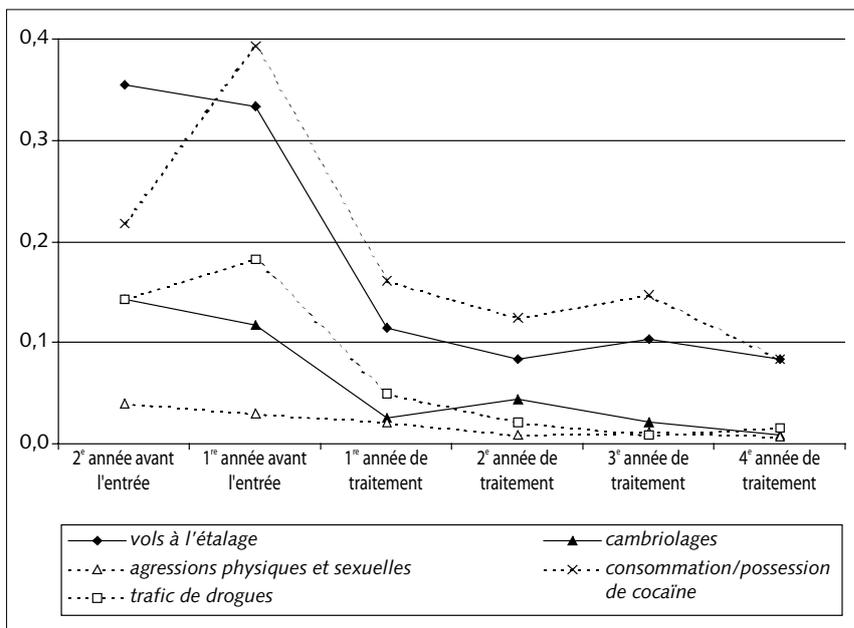
Globalement, les taux d'incidence (graphique 2) indiquent une même évolution que les taux de prévalence. Alors qu'avant le début du traitement les participants étaient enregistrés en moyenne 2,5 à 3 fois par année, ce taux descend à moins de 1 dès la première année, puis se stabilise aux alentours de 0,5 dans les années qui suivent (trait continu: «incidence globale»). Bien entendu, ce recul est dû dans une large mesure au fait qu'après l'entrée dans le traitement la majorité des personnes traitées n'a plus été enregistrée par la police (voir le graphique 1). Cependant, comme nous le révèle la ligne pointillée («incidence par interpellé»), on constate aussi une forte diminution du taux d'incidence parmi ceux qui ont continué à être enregistrés par les services de police, puisque le nombre moyen d'interpellations enregistrées diminue de presque 5 avant le traitement à environ 2,5 pendant les quatre années de traitement. Ainsi donc, on constate une forte diminution du nombre de contacts avec la police parmi ceux en ayant encore.

Cette réduction des contacts avec la police est aussi due dans une certaine mesure au simple fait que les participants aux projets ne consomment plus guère d'héroïne achetée au marché noir, celle-ci leur étant légalement prescrite. Comme le montre la troisième courbe du graphique 2 – l'incidence globale sans les dénonciations pour possession/consommation d'héroïne –, le recul du taux d'incidence s'avère moins marqué, mais encore toujours très prononcé si l'on ne tient pas compte des dénonciations spécifiquement liées à la consommation d'héroïne.

Graphique 2 – Taux d'incidence annuel de dénonciations des participants aux projets PROVE (N = 428)



Graphique 3 – Taux d'incidence annuel de dénonciations des participants aux projets PROVE (N = 428), sélection d'infractions spécifiques



Nous avons examiné de manière encore plus détaillée comment se présentait l'évolution par rapport au type de délit incriminé. Le graphique 3 présente les taux d'incidence correspondants. Afin de maintenir une vue d'ensemble, nous nous sommes limités à quelques délits d'intérêt particulier.

On notera tout d'abord la très forte chute des dénonciations pour vols à l'étagère, le taux correspondant passant d'environ 0,35 avant le traitement à environ 0,1 durant toute la période de traitement, ce qui correspond à une diminution relative de 72 %. Il en va de même des cambriolages, qui passent d'un niveau moyen de 0,13 avant l'entrée dans le programme de prescription à 0,03 après l'entrée (- 81 %).

Comme nous pouvons le voir, les agressions étaient déjà très rares avant l'entrée dans le programme. Cependant, même à ce niveau, on constate un recul des dénonciations.

En ce qui concerne la consommation de cocaïne, on remarque aussi une diminution significative des dénonciations. Alors que leur niveau était de 0,31 avant le début du traitement, le taux passe à 0,13 en moyenne pendant le traitement (- 58 %). Il est important de noter ici que ce constat corrobore la diminution de la consommation de cocaïne décelée par Uchtenhagen (1997, p. 69) sur la base de sondages menés auprès des participants. Cela indiquerait donc que la participation au programme de prescription d'héroïne a un impact bénéfique sur la consommation de cocaïne, ce qui pourrait notamment s'expliquer par la réduction des contacts des personnes traitées avec le milieu de la drogue (*ibid.*, p. 79).

Par ailleurs, on constate une augmentation subite du nombre de dénonciations pour consommation de cocaïne l'année précédant le traitement. Celle-ci est probablement due à une recrudescence de l'activité policière dans le milieu de la drogue. En effet, un grand nombre de participants sont entrés dans le programme PROVE à la suite de la fermeture de lieux où la drogue circulait librement au milieu des années 1990. Ces fermetures avaient été accompagnées d'une forte mobilisation policière. Cette hypothèse est par ailleurs corroborée par le fait que cette augmentation peut être observée pour tous les délits ayant directement trait à la scène de la drogue, comme la consommation de cocaïne et d'héroïne ou encore le trafic de drogues, et qui ne sont *de facto* dénoncés que par des agents de la police. Par contre, les autres délits tels que cambriolages ou vols à l'étagère, normalement dénoncés par les victimes et dont les taux sont par conséquent moins dépendants de l'activité policière, ne présentent pas cet accroissement l'année précédant l'entrée dans le projet.

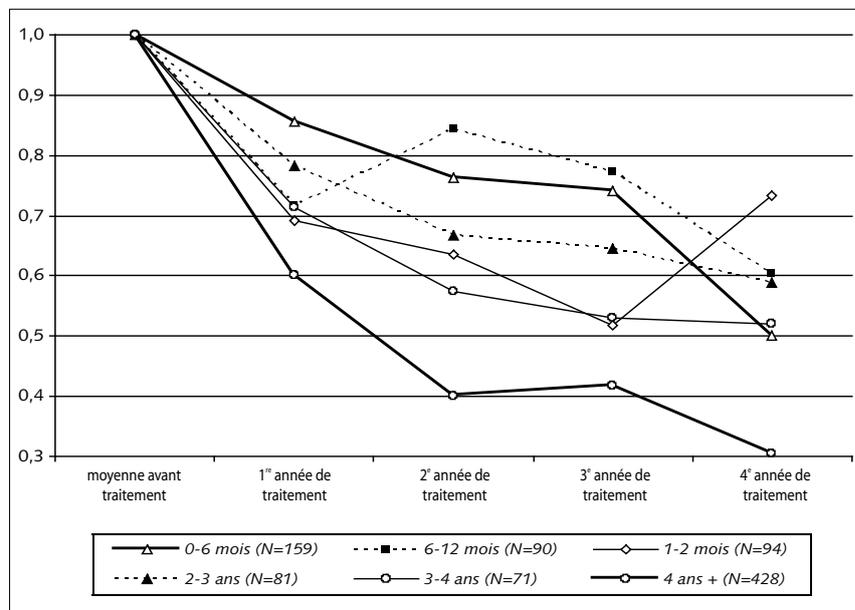
Finalement, on notera la chute marquée des dénonciations pour trafic de stupéfiants. En effet, le taux moyen passe de 0,16 pour les deux années précédant le traitement à 0,02 en moyenne durant le traitement. Cela correspond à une diminution relative de 85 %.

Evolution selon la durée du traitement

Comme on a pu le constater dans la partie méthodologique du présent article, plus de la moitié des participants avait quitté le programme après quatre ans. Ce groupe est composé de 159 personnes (17 %) ayant quitté le projet après moins de six mois de traitement, de 90 personnes (10 %) ayant quitté le programme après plus de six mais moins de douze mois de traitement, de 94 personnes (10 %) ayant quitté le traitement dans le courant de la 2^e année de traitement, de 81 personnes (9 %) ayant quitté le traitement dans le courant de la 3^e année de traitement et finalement de 71 personnes (8 %) ayant quitté le traitement dans le courant de la 4^e année de traitement. Les 428 autres personnes (46 %) ont été traitées au moins quatre ans.

Etant donné que ces différents groupes avaient des taux de contacts avec la police qui variaient légèrement avant l'entrée dans le programme – soit parce qu'ils étaient effectivement plus impliqués dans la délinquance, soit parce qu'ils fréquentaient des zones plus particulièrement surveillées par la police –, nous avons calculé le taux de prévalence moyen des contacts de chacun de ces groupes avec la police dans les deux années précédant l'entrée dans le programme. La prévalence des contacts pendant le traitement a été ensuite indexée par rapport à ce niveau initial. Le graphique 4 présente ainsi l'évolution relative de chacun de ces groupes par rapport à son taux de prévalence de contacts avec la police avant l'entrée dans le programme.

Graphique 4 – Evolution des contacts de police des participants aux projets PROVE en fonction de la durée du traitement (taux de prévalence annuels indexés; moyenne pour la période avant traitement = 1)



Afin de faciliter l'interprétation des résultats, nous avons marqué d'un trait plus gras les deux groupes extrêmes, soit ceux sortis après moins de six mois du programme et ceux traités plus de quatre ans. Comme nous pouvons le constater, dans le courant de la première année, la part de ceux ayant des contacts avec la police diminue sensiblement dans tous les groupes. Cependant, cette diminution s'avère plus faible dans le groupe des personnes traitées moins de six mois. Cette diminution moindre peut s'expliquer du fait que ces personnes n'étaient déjà plus sous traitement pendant plus de la moitié de la période d'observation. Il est fort probable que beaucoup d'entre elles ont réintégré le milieu de la drogue et ont ainsi retrouvé leur style de vie antérieur. En effet, dans ce groupe, plus de 20 % ont interrompu le programme sans s'orienter vers un traitement alternatif (méthadone, abstinence), alors que, dans les autres groupes, cette part se situe aux alentours de 10 %. Par la suite, dans ce groupe, toujours moins de personnes sont impliqués dans des contacts avec la police.

Le deuxième groupe traité durant six à douze mois présente une évolution plus caractéristique. Pendant le traitement, la part des personnes interpellées diminue nettement mais augmente aussitôt le traitement terminé, suggérant que, dans ce groupe, certaines personnes ont renoué avec la scène de la drogue. Cependant, par la suite, dans ce groupe aussi on constate une diminution des contacts avec la police.

Les trois groupes suivants, soit les personnes sorties du programme après deux à quatre ans de participation, s'insèrent entre les deux extrêmes et se caractérisent tous par une diminution constante des contacts avec la police, même après la fin du programme. La seule exception concerne le groupe des personnes traitées entre une et deux années, chez lesquelles on observe une recrudescence prononcée des contacts avec la police dans la quatrième année après le début du traitement. De manière générale, le graphique indique que le traitement s'est révélé bénéfique pour tous les participants, sauf pour le groupe de ceux qui l'ont quitté presque immédiatement après leur entrée. En particulier, on notera la chute très marquée des contacts avec la police dans le courant de la première année, qui est presque identique pour tous ceux restés plus d'un an dans le programme. Après cette forte chute initiale, les taux ont tendance à se stabiliser, même après la sortie du programme. Cependant, la baisse est la plus prononcée et la plus constante dans le groupe des personnes qui ont été traitées sans interruption durant la période d'observation.

L'effet bénéfique du programme pour ceux y étant restés semble donc évident. Mais on ne peut ignorer la ressemblance des différentes courbes, qui pose plusieurs questions.

Tout d'abord on se demandera si la diminution observée dans les différents groupes est une conséquence directe du traitement. Cela indiquerait que même un bref passage (de deux mois en moyenne dans le premier groupe) dans le programme aurait eu des conséquences bénéfiques par rapport aux comportements délinquants. En effet, il semble que même cette courte période

ait permis à certains participants de réorienter leur vie et de choisir une forme de thérapie alternative puisque 38 % des 159 personnes ayant quasi immédiatement quitté le programme se sont orientés vers une cure à la méthadone orale et 22 % se sont même décidés pour un sevrage. Sachant que la cure à la méthadone diminue elle aussi significativement la délinquance des personnes traitées (voir Killias *et al.*, 1999, pour la Suisse; Coid *et al.*, 2000, pour le Royaume-Uni; Bathsteen et Legge, 2001, pour l'Allemagne) – et le sevrage a fortiori, puisque la «pression acquisitive» disparaît totalement dans ce cas –, cela expliquerait dans une certaine mesure la diminution constatée dans ce groupe.

Une autre hypothèse, plus critique par rapport à l'efficacité du traitement, consisterait à voir dans les différentes courbes un effet du *maturing out*, soit la diminution naturelle de la délinquance avec l'âge, un fait bien établi dans la recherche criminologique. Cette hypothèse est d'autant plus plausible que l'âge moyen des personnes traitées était de près de trente ans lors de l'entrée dans le programme.

Malheureusement, nous sommes dans l'impossibilité d'évaluer l'impact spécifique de ces deux effets. Il reste évident que ceux restés dans le traitement présentent une diminution plus prononcée que tous les autres groupes. L'implication criminelle avant le début du traitement – les différents groupes ont alors une implication criminelle très semblable – montre que cette différence ne peut pas simplement s'expliquer par un phénomène d'autosélection, dans le sens où les «bons risques» resteraient dans le programme, alors que les autres le quitteraient.

Discussion et conclusions

De manière générale, les données policières analysées montrent qu'à long terme aussi les essais avec prescription d'héroïne contribuent à une diminution sensible de la criminalité parmi les personnes traitées. Les effets constatés lors de la première étude (voir Killias et Rabasa, 1997) se sont donc vus confirmés dans le long terme. Non seulement un plus grand nombre de personnes n'ont plus du tout été enregistrées par la police, mais on note aussi une forte diminution des contacts avec la police parmi celles qui en ont encore.

La diminution constatée se retrouve pour tous types de délits. Bien entendu, la plus forte diminution est observée au niveau des interpellations pour consommation illégale d'héroïne. Cependant, une diminution semblable se retrouve pour la consommation illégale de cocaïne, laissant supposer que le traitement a aussi des effets bénéfiques sur la consommation d'autres substances illégales. Si l'on tient par ailleurs compte de la diminution des dénonciations pour trafic de drogues, on peut supposer que la prescription d'héroïne a eu pour effet d'écarter les personnes traitées de la scène de la drogue. Par ailleurs, la réduction du

trafic de drogues permet d'espérer que le traitement a aussi l'effet d'empêcher l'initiation de néophytes à la consommation de drogues dures.

La réduction de la criminalité ne se limite cependant pas aux activités dans la scène de la drogue, mais englobe aussi des délits contre la propriété tels que le vol à l'étalage, le brigandage ou le cambriolage.

Mis à part le soulagement évident pour les victimes potentielles, le recul dans ce domaine est d'un intérêt certain pour corroborer la thèse d'une réduction générale de la criminalité liée à la consommation illégale de stupéfiants. En effet, on pourrait argumenter que la réduction des infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) est la conséquence d'un contrôle amoindri de la police à la suite de la fermeture des scènes ouvertes. Cela est d'autant plus plausible que, d'une part, ce genre d'infractions est presque toujours dénoncé par des policiers et que, d'autre part, les infractions à la LStup sont probablement devenues moins visibles aux forces de l'ordre à la suite de la fermeture des dites scènes. Par contre, les délits contre la propriété sont normalement dénoncés par les lésés. Ainsi, les données policières correspondantes dépendent moins de l'activité policière. Comme nous avons également pu constater une réduction significative dans ce domaine, cela nous permet de conclure que la diminution de la criminalité parmi les personnes traitées est réelle et générale.

Finalement, la comparaison avec les personnes sorties à différents stades du traitement laisse quelques questions ouvertes. En effet, on ne voit pas clairement si un bref passage dans un programme de prescription garantit pour un nombre significatif de personnes une diminution de la criminalité à long terme ou si cette diminution est un simple effet du *maturing out*, la réduction «naturelle» de la criminalité avec l'âge. Il est probable que les deux facteurs sont à la source de cette diminution. Cependant, de manière générale, plus la période de traitement est longue, plus la diminution est marquée, ce qui indiquerait un effet de la thérapie indépendant de l'effet de l'âge.

Bibliographie

Aebi, M.F., *La validité des indicateurs de la criminalité*, IPSC, université de Lausanne, Lausanne, 1999.

Aeschbach, E., *Remise d'héroïne en Suisse*, Médecins suisses contre la drogue, Zug, 1998.

Bathsteen, M. et Legge, I., «Intendierte und nicht intendierte Folgen des Hamburger Substitutionsprogramms», in *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, vol. 84, n° 1, 2001, pp.1-9.

Coid, J., Carvell, A., Kittler, Z., Healey, A. et Henderson, J., «The Impact of Methadone Treatment on Drug Misuse and Crime», in *Research Findings*, 120, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Londres, 2000.

Killias, M. et Rabasa, J., *Rapport final sur les effets de la prescription de stupéfiants sur la délinquance des toxicomanes*, 1^{re} édition, IPSC, université de Lausanne, Lausanne, 1997.

Killias, M., Aebi, M.F., Ribeaud, D. et Rabasa, J., *Rapport final sur les effets de la prescription de stupéfiants sur la délinquance des toxicomanes*, 2^e édition élargie, IPSC, université de Lausanne, Lausanne, 1999.

Killias, M., Aebi, M.F., Ribeaud, D. et Rabasa, J., *Rapport final sur les effets de la prescription de stupéfiants sur la délinquance des toxicomanes*, 3^e édition élargie, IPSC, université de Lausanne, Lausanne, à paraître, 2002.

Uchtenhagen, A. (sous la dir. de), *Rapport de synthèse PROVE*, ISF, Zurich 1997.

Chapitre 3

La loi autrichienne de 1996 sur la protection contre les violences domestiques¹

Birgitt Haller, Christa Pelikan et Petra Smutny

La loi autrichienne sur la protection contre les violences domestiques est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997.

Il s'agit d'un train de mesures législatives spécialement ciblées, composé de dispositions nouvelles ou modifiées relevant de différents domaines du droit, droit civil – plus spécialement le Code des voies d'exécution (*Exekutionsordnung*) – et loi sur la police, le droit pénal au sens strict du terme en étant exclu. Ce texte est centré sur la protection des victimes réelles ou potentielles des violences domestiques, c'est-à-dire les préjudices physiques, sexuels et psychologiques infligés dans le cadre du foyer, des rapports intimes et des relations familiales.

La nouvelle législation assigne ce rôle de protection à la police par le biais de l'invention d'un nouvel instrument destiné à permettre à l'intervention de la police de mieux répondre à l'objectif de protection immédiate de la victime. Ce nouvel instrument consiste en une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile (*Wegweisung et Rückkehrverbot*) qui peut être étendue par une ordonnance en référé de droit civil (ordonnance d'interdiction) empêchant la personne qui représente un danger pour la sûreté physique ou psychique d'autres membres du foyer de revenir dans le domicile ou dans une zone de sécurité plus largement définie (*Einstweilige Verfügung*).

La loi sur la protection contre les violences domestiques se caractérise par une genèse peu commune et remarquable, un contenu exhaustif et très pragmatique, et par sa relative efficacité.

Genèse de la loi sur la protection contre les violences domestiques

Le défi

Le défi a été lancé par le mouvement de libération des femmes et plus précisément le mouvement des foyers d'accueil qui est apparu et s'est développé en Autriche dans les années 1970. Ce mouvement a mis en place et géré un grand

1. Telle que modifiée en 1998.

nombre de foyers d'accueil dans tout le pays (21 foyers d'accueil et 4 centres de consultation en 1999). Le mouvement des foyers d'accueil pour les femmes est né en réponse à la prise de conscience accrue de l'existence des violences domestiques et de la nécessité de faire quelque chose pour lutter contre ce phénomène². Avec le temps, les protagonistes de ce mouvement ont changé leur façon de voir les choses et leur objectif politique général, passant du simple souci d'aider les femmes battues en leur offrant un refuge (se limitant eux-mêmes à une perspective de travail social, comme on s'en est aperçu par la suite) au combat en faveur de la «démocratie des sexes». La ministre autrichienne des Questions féminines, Johanna Dohnal, a pris fermement position sur ce point et, au début des années 1990, a proposé la tenue de plusieurs conférences internationales dont la plus célèbre s'est tenue à Vienne en 1992. Son titre, *Test the West* (Regardez à l'Ouest), indiquait déjà les modèles destinés à inspirer les politiques concernant les femmes ainsi que le défi en jeu. L'«Ouest», c'était le projet d'intervention contre les violences domestiques (Domestic Abuse Intervention Project – DAIP), ce qu'on appelle le «modèle Duluth» dont l'influence ne s'est pas seulement exercée en Autriche mais également en Allemagne, à Berlin notamment³. Il s'agit d'un modèle global alliant l'intervention de la police à la forte confiance mise dans la détention obligatoire, modèle dans lequel le ministère public établit régulièrement un acte d'accusation – ce qui est plutôt rare dans un système obéissant au principe d'opportunité –, cependant que les tribunaux adoptent des décisions imposant de se soumettre à une formation de comportement non violent et pouvant se transformer, en cas de non-respect de cette obligation, en mandats d'arrêt. «Voici ce que nous voulons», tel était le message du programme *Test the West* et, plusieurs années après, Rosa Logar, qui était à la tête de l'organisation de coordination des foyers d'accueil autrichiens, pouvait écrire: «Le mécontentement et la colère des femmes devient un défi pour la loi et la politique.⁴»

En octobre 1993 s'est tenue une conférence conjointe du ministère des Questions féminines et du ministère de la Justice sur le thème «Les femmes et la loi» qui a débouché sur une première proposition du ministre de la Justice

2. Arrivé à ce point du débat, l'usage veut que l'on fournisse des renseignements sur l'étendue et la portée du problème, le nombre de femmes et d'enfants victimes des violences domestiques sous des formes et à des degrés différents et le nombre de cas restés ignorés. Nous renoncerons à cet exposé, qui aboutit normalement à la question fort débattue de la définition de la violence et du mode d'estimation et de calcul des actes de violence dans le cadre des vastes enquêtes menées aux Etats-Unis, au Canada et aux Pays-Bas. Plus récemment, on a essayé d'évaluer les conséquences de la violence domestique en termes de coûts économiques pour la société dans son ensemble; la présentation de ces chiffres semble faire espérer qu'ils constituent un argument plus important pour les décideurs politiques (à titre d'exemple, 200 millions d'euros aux Pays-Bas et 400 millions de francs suisses en Suisse).

3. Groupe du projet Duluth, «Duluth domestic abuse intervention project, *Test the West*», Démocratie des genres et violence, Symposium international, Vienne, 1992.

4. R. Logar, «Halt der Männergewalt – Wegweisende Gesetze in Österreich», in *Streit*, 17, 1999, pp. 99-109.

affirmant son intention d'«aider la victime de manière rapide et efficace et d'offrir à l'agresseur – à certaines conditions – une possibilité de thérapie»⁵. Il se disait également convaincu que la mise en œuvre de sa proposition aboutirait à une coopération entre les différentes institutions et les différents groupes concernés. A cette fin, un groupe de travail devait être mis sur pied afin de discuter plus avant du processus à suivre pour réaliser ces objectifs.

Le combat

Une loi novatrice

La méthode de travail vraiment originale et innovante choisie pour l'adoption de cette nouvelle loi a d'abord consisté dans la mise en place d'un groupe d'orientation qui a réparti ensuite les responsabilités pour les différentes parties de la nouvelle législation entre les divers groupes de travail: loi sur la police, droit civil (voies d'exécution), droit pénal, ainsi qu'un groupe chargé de la conception et de la mise en place des centres d'intervention (*Interventionstellen*). Les groupes de travail étaient composés de fonctionnaires appartenant aux services compétents des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires familiales, ainsi que de représentants de la police, des juges et du ministère public, d'avocats, de foyers d'accueil et d'autres institutions actives dans le domaine des violences domestiques. (Il est intéressant de noter que c'est un système et une procédure que l'on retrouve dans les organisations internationales, le Conseil de l'Europe notamment, lorsque l'on y met au point un nouvel instrument.) Les groupes de travail ne se limitaient donc pas à des législateurs professionnels, même pas à des juristes. Il en résulte que, à un stade précoce de la procédure, les législateurs ont été lancés dans une confrontation avec sinon les bénéficiaires potentiels de la loi et surtout les victimes elles-mêmes, du moins avec ceux qui étaient directement concernés par leur sort.

Au cours des trois années qui ont suivi, et lors de nombreuses réunions plénières ou de groupes, la nouvelle législation – tout comme les premières des nouvelles institutions, les *Interventionstellen*, destinées à coordonner les efforts en faveur de la protection et du soutien à offrir aux femmes – a pris forme et est entrée en vigueur. Elle a été le résultat d'une coopération remarquable. Elle a également résulté d'un combat dur à l'époque, voire amer, un combat pour des revendications et des exigences, des besoins et des intérêts, des droits à conquérir et des droits à protéger. Les malentendus sérieux n'ont pas manqué, la souplesse a souvent fait défaut, mais on a également assisté à des efforts sincères pour comprendre et accepter les préoccupations des autres participants du groupe de travail. En fait, cette lutte ou ce combat qui s'est déroulé au sein du groupe de travail consacré au droit pénal s'est souvent déplacé vers la session plénière.

5. Lettre d'invitation du ministre de la Justice du 2 novembre 1993, 4.214/26-I I/1993.

Questions sujettes à controverse

- Le rôle de la détention

Dans le cadre du projet Duluth – comme pour d'autres initiatives américaines –, la détention systématique est devenue un instrument essentiel de mise en application du processus d'«obligation, pour l'agresseur, de rendre des comptes». Sans égard pour les profondes différences en matière de fonction et d'interdépendance des diverses autorités pénales que connaissent la *common law* et le système continental (de droit civil), on a demandé que la police jouisse d'une plus large marge d'appréciation quand elle décide de procéder à une arrestation lors de son intervention dans un cas de violences domestiques. Cela n'a pas manqué de provoquer des objections chez les spécialistes de droit pénal. Dans le système de droit autrichien, une détention n'est possible que pour des motifs fort limités – la marge d'appréciation de la police étant généralement entendue de manière restrictive –, en cas de risque de fuite (*Fluchtgefahr*), de destruction des preuves (*Verdunkelungsgefahr*) ou de commission immédiate de l'infraction (*Tatbegehungsgefahr*). Ce dernier cas ne concerne que les infractions les plus graves, en règle générale les coups et blessures. La question de savoir s'il fallait étendre cette condition aux cas de violences légères a été largement débattue. Mais il est vite apparu que les juristes s'opposaient presque unanimement à cette extension. Par conséquent, cette controverse a permis d'appuyer la recherche d'autres instruments, qui avait déjà été lancée par le groupe de travail consacré à la loi sur la police. C'est ainsi que la mesure d'éloignement – considérée techniquement comme un moyen moins contraignant (*gelinderes Mittel*) – est devenue la pièce essentielle de la nouvelle législation.

- Le rôle de la médiation entre victime et coupable (MVC)

Un autre sujet de controverse a été le rôle de la médiation entre victime et coupable et, plus précisément, son application aux cas de violences domestiques. Encore qu'il n'y ait pas lieu ici de débattre plus en détail de cette question, il faut toutefois faire observer que, depuis le lancement en 1992 du projet pilote «MVC dans le droit pénal général», le ministère public, en coopération avec les services de la MVC, a recouru assez souvent à cette nouvelle mesure dans ce cadre (un quart de l'ensemble des cas du projet pilote). Dès le départ, le projet a suscité l'opposition du mouvement de libération des femmes qui avançait des arguments de poids à son encontre: le défaut possible de confirmation suffisante de la règle, l'absence potentielle de prise en compte des déséquilibres de forces indissociables de toute survenance de violences et le caractère à court terme de l'intervention impliquant le manque de contrôle et de suivi. Au cours de ce débat toutefois, les représentants du mouvement des foyers d'accueil ont renoncé à leur demande initiale d'interdiction totale de la MVC dans les cas de violences domestiques. Il faut analyser cette évolution à la lumière de la réforme de la procédure pénale en cours à cette époque. Comme pour la détention, les modèles américains ont également exercé une influence dans le

domaine des mesures non judiciaires (ou alternatives). L'abandon des poursuites par le parquet, dépendant de la volonté de coopération du suspect, ne semblait pas constituer une réponse de droit pénal appropriée. On lui préférait une mesure de traitement imposée par le tribunal et contrôlée par le juge. Le destinataire de cette mesure devait être également passible d'emprisonnement en cas d'inobservation de son obligation. Malgré le soutien considérable apporté à la position des femmes, le modèle de l'abandon pur et simple des poursuites par le parquet l'a emporté et a pris forme dans un amendement au Code de procédure pénale, modèle qui met l'accent sur l'accord volontaire du suspect.

Ce point a connu un développement semblable à celui de la question de la détention: les représentants du mouvement des foyers d'accueil se sont de plus en plus concentrés sur les discussions touchant à la création et au financement des centres d'intervention chargés d'offrir des conseils et un soutien immédiat aux femmes ayant obtenu une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile de l'auteur des violences. Pour eux, les conseils en l'espèce devraient englober des explications quant aux avantages et désavantages d'une procédure pénale ainsi que sur les éventuels bénéfices et risques d'une MVC. Ces représentants ont également insisté – avec succès – pour faire dépendre l'engagement d'une procédure de MVC du consentement de la victime; une des autres demandes a porté sur l'obligation de prendre contact avec les centres d'intervention dans les cas de violences domestiques.

- L'exigence d'une procédure pénale plus orientée sur la victime

Le troisième point controversé est étroitement lié à la question de la MVC dans le cas de violences domestiques. Il concerne la tentative de rendre en général la procédure pénale plus attentive aux besoins des victimes. Les «experts» du droit de la procédure pénale avaient opposé une forte résistance à cette demande et avaient en même temps profondément irrité «les femmes». Leurs arguments semblaient se réduire à une question de principe: peut-on modifier tant soit peu la procédure pénale afin qu'elle soit plus sensible aux besoins des victimes? Quels sont les rapports entre les garanties procédurales protégeant le coupable de restrictions indûment apportées à ses droits par les autorités publiques, d'un côté, et la conception assez large d'un droit de l'homme à vivre sans violence, de l'autre? Peut-être la nouvelle législation a-t-elle fait un pas en direction d'un équilibre plus satisfaisant des intérêts en jeu.

Pour résumer ce remarquable processus législatif, on peut affirmer que, d'une part, les demandes du mouvement de libération des femmes à l'intention du système de la justice pénale ont obligé les législateurs à examiner l'éventail des instruments de droit classiques et à inventer de nouvelles réponses. D'autre part, les craintes des législateurs traditionnels ont amené ceux qui avaient défié le droit à aller au-delà de simples exigences visant à une plus grande emprise de la loi. L'objectif principal d'une protection efficace immédiate ainsi que d'un soutien effectif ouvrant la voie à une reconquête de la maîtrise de son destin

est apparu plus clairement. D'un combat portant sur des questions de grande portée quant au rôle et au potentiel des interventions du droit (pénal) est née une solution des plus pragmatiques.

Le contenu de la loi sur la protection contre les violences domestiques

En novembre 1996, l'Assemblée nationale autrichienne a adopté la loi fédérale sur la protection contre la violence au sein de la famille, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997. Un certain nombre de dispositions de cette loi ont été modifiées et améliorées en janvier 2000. La loi sur la protection contre les violences domestiques, intitulé sous lequel elle est également connue, comportait des amendements au Code civil, au Code des voies d'exécution et à la loi sur la police et constituait le premier instrument juridique de coopération dans ce domaine offrant aux victimes des violences domestiques protection, sécurité et soutien. Comme on l'a vu ci-dessus, l'objectif spécifique de ce texte est d'affirmer le droit de la victime à être protégée de l'agresseur dans son cadre de vie et dans son milieu social. Ce droit peut être garanti par une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile (communément appelée mesure d'éloignement ou d'interdiction) prise par la police, et/ou une ordonnance en référé (ordonnance de protection ou d'interdiction) adoptée par le tribunal de première instance compétent à l'encontre de l'agresseur.

La loi sur la protection contre les violences domestiques repose sur trois piliers:

- des mesures d'expulsion et d'interdiction de retour dans les conditions prévues par la loi sur les violences conjugales;
- une protection à long terme au moyen d'une ordonnance de protection (ordonnance en référé) relevant du Code des mesures d'exécution;
- des centres d'intervention offrant des consultations et un soutien gratuits.

Les nouvelles mesures de la loi sur la police

Les dispositions de la loi sur la police protègent toute personne vivant sous le même toit que le coupable: conjoint, partenaire, enfants et autres membres de la famille, mais également autres locataires. Lorsque le coupable menace une des personnes ainsi protégées, les policiers arrivés sur les lieux sont tenus d'expulser la personne de son domicile et des environs immédiats et de lui interdire d'y retourner – même si c'est lui qui est le propriétaire de la maison ou de l'appartement. L'adoption de cette mesure suppose qu'il y ait agression contre la vie, la santé ou la liberté d'une personne et que certaines circonstances – des maltraitances antérieures par exemple – fassent craindre l'imminence d'une autre agression de ce genre.

Une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour a une durée de validité de dix jours. La victime n'a aucune influence sur ce genre de mesure ou sur sa

durée; on a estimé cette disposition nécessaire pour deux raisons: d'une part, souligner que c'est l'Etat qui condamne les violences domestiques et, de l'autre, empêcher que l'agresseur ne fasse pression sur la victime. Durant les trois premiers jours, le respect de la mesure est contrôlé par les autorités de police locales; même si la victime permet à l'agresseur de revenir au domicile, il s'agit d'une violation de la mesure qui, comme telle, est traitée en tant qu'infraction au titre du droit (pénal) administratif. En tout cas, la police renvoie l'agresseur qui enfreint la mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile, et lui inflige une amende ou – en cas de récidive – le met en état d'arrestation.

Les autorités de police sont tenues d'informer les centres d'intervention non gouvernementaux. Un centre d'intervention, d'une part, offre conseils et soutien aux personnes – en majorité des femmes – victimes de violences domestiques. D'autre part, dans le cadre du rôle spécial que lui reconnaît la loi sur la protection contre les violences domestiques, il agit comme organe de liaison entre les institutions pénales, d'un côté, la victime et l'agresseur, de l'autre, dans le but de mettre en œuvre une prévention efficace.

L'ordonnance en référé (ordonnance de protection) du tribunal civil (de première instance)

Lorsque la police a pris et confirmé une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile, la victime peut, dans les dix jours, demander au tribunal civil de première instance compétent de prendre une ordonnance en référé. La mesure d'interdiction sera ainsi prolongée automatiquement pour une durée de vingt jours; il doit donc être accordé une protection continue «sans interruption» jusqu'à ce que la juridiction locale se prononce. L'existence d'une mesure d'expulsion prise par la police n'est toutefois pas une condition d'obtention d'une ordonnance en référé.

Le tribunal peut adopter une ordonnance en référé à l'encontre d'un proche ou d'un ancien proche à la suite de violences physiques ou de menaces, ou en cas de terreur psychologique portant sérieusement atteinte à la santé mentale de la victime dès lors que de telles agressions rendent intolérable toute cohabitation avec la personne violente. Le tribunal exige la preuve des actes de violence. La preuve peut être apportée sous forme de déclarations de la victime ou de témoins oculaires, de rapports de police, de médecins, d'hôpitaux ou de thérapeutes, de photos, etc. Les renseignements sur des agressions antérieures jouent également un rôle important. Les preuves doivent être fournies au tribunal avec la demande d'ordonnance en référé.

L'agresseur peut se voir imposer de quitter le domicile et de ne pas le réintégrer pendant une durée déterminée. Il peut également se voir interdire l'accès aux environs immédiats, ce qui pourrait englober d'autres endroits délimités tels que le chemin suivi par la victime jusqu'à son lieu de travail, des écoles, des crèches, etc. Il est également possible d'interdire tout contact, quelle qu'en soit la forme. La question est toutefois de prouver l'existence d'un foyer commun

récent (ou ne remontant pas à plus de trois mois lors de la demande d'ordonnance en référé). Il est donc difficile de s'opposer au harcèlement des ex-conjoints ou ex-concubins.

L'ordonnance en référé est valable pour trois mois au plus. Dans certaines circonstances, elle peut être prolongée, surtout si la victime a demandé le divorce, auquel cas elle reste en vigueur pendant toute la durée de la procédure.

Durant cette période, le coupable n'a le droit de pénétrer dans l'appartement qu'accompagné d'un policier, pour récupérer ses affaires par exemple. La victime doit toujours être prévenue à l'avance. Le tribunal est tenu d'informer la police de l'ordonnance de protection. La police doit remettre au tribunal les clés de l'appartement que le coupable doit quitter: le tribunal peut les garder tant que l'ordonnance en référé est en vigueur. Si l'agresseur enfreint l'interdiction de tout contact ou pénètre dans un des endroits protégés définis dans la demande, la victime peut demander l'imposition d'une amende pour outrage à magistrat.

Evaluation de la loi sur la protection contre les violences domestiques

En 1999, le ministre de l'Intérieur a chargé l'Institut de recherche sur les conflits de mener une étude d'évaluation sur la loi sur la protection contre les violences domestiques⁶.

Interventions de la police

La fréquence de l'application de la loi sur la protection contre les violences domestiques par les deux organes chargés de la sécurité en Autriche varie considérablement, la police urbaine étant beaucoup plus «active» à cet égard que la police rurale⁷. En 2001, près de six des dix mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile ont été imposées par la police, mais la police urbaine est compétente pour un tiers environ de la population, alors que la *Gendarmerie* est responsable des deux tiers. De mai 1997 à la fin de l'année 2000, le nombre total de mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile n'a cessé d'augmenter; en 2001, il a légèrement diminué pour la première fois; en 2002, les chiffres semblent être en augmentation; entre mai 1997 et juillet 2002, la nouvelle loi a été appliquée 13 835 fois, autrement dit sept fois par jour en moyenne⁸.

6. Les principaux résultats de cette évaluation sont publiés dans Dearing A. et Haller B. (sous la dir. de), *Das österreichische Gewaltschutzgesetz*, Vienne, 2000.

7. Il existe toujours de fortes différences locales au sein de la police.

8. Voir *Der Standard* du 31 juillet 2002, p. 8.

Tableau n° 1 – Mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile

	1997	1998	1999	2000	2001
Directions de la police fédérale	646 (47,3%)	1320 (49,4%)	1 654 (53,8%)	1 807 (53,9%)	1 880 (57,3%)
Police fédérale rurale (Gendarmerie)	719 (52,7%)	1 353 (50,6%)	1 422 (46,2%)	1 547 (46,1%)	1 403 (42,7%)
Total	1 365 (100%)	2 673 (100%)	3 076 (100%)	3 354 (100%)	3 283 (100%)

Source: statistiques internes du ministère de l'Intérieur.

Tableau n° 2 – Mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile – taux de croissance annuel

	1998	1999	2000	2001
Directions de la police fédérale	+ 36,2%	+ 25,3%	+ 9,3%	+ 4,0%
Police fédérale rurale (Gendarmerie)	+ 25,5%	+ 5,1%	+ 8,8%	- 9,3%
Total	+ 30,5%	+ 15,1%	+ 9,0%	- 2,2%

Source: calculs internes fondés sur des chiffres extrapolés sur douze mois.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur la protection contre les violences domestiques, l'instrument le plus couramment utilisé pour répondre aux conflits domestiques était celui du règlement du différend: les policiers parlaient avec les parties en litige pour essayer de les calmer et de les apaiser, et suggéraient parfois à la femme de chercher refuge dans un foyer d'accueil. L'idée sous-jacente au désir de servir de médiateur entre victime et coupable était qu'on considérait la violence au sein d'une relation personnelle comme une affaire privée dans laquelle, par conséquent, l'Etat et les autorités n'étaient pas censés s'immiscer. L'instrument qu'est le règlement du différend reste toujours à la disposition des policiers, à côté des mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile. En 2001, il y a été recouru dans toute l'Autriche deux fois plus souvent qu'aux instruments institués par la loi sur la protection contre les violences domestiques. Il est frappant de voir que le règlement du différend est encore la méthode choisie par la police rurale lorsqu'elle est confrontée aux conflits familiaux, ce qui s'explique par la réticence à s'immiscer dans les affaires de la famille.

Selon une analyse de plus de 1000 dossiers de police (dans les années 1997-1998), le «règlement du différend» a été utilisé dans 52 de l'ensemble des cas,

les mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile dans 43 % cependant que 5 % des cas ont donné lieu à une mise en accusation (la plupart pour des blessures corporelles) sans autre intervention.

Les coupables acceptent largement les mesures d'expulsion. En 2000, 12,8 % des procédures au titre du droit (pénal) administratif ont été engagées pour violation d'une mesure d'expulsion; en 2001, 15,4 % des violations ont fait l'objet de poursuites de la part de la police⁹.

Victimes et coupables

Ces données ne portent que sur les cas de mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile imposées par la police.

Plus de 80 % des interventions concernaient des couples: 50 % contre un conjoint et 30 % contre un concubin. Dans 8 % de l'ensemble des cas, c'était un ancien compagnon qui était concerné et, dans 7 % des cas, le conflit était un conflit de générations (c'est surtout là que se situait le petit nombre de femmes coupables).

Les victimes étaient des femmes dans neuf cas sur dix. Près des deux tiers d'entre elles étaient âgées de 25 à 44 ans et étaient des employées ou des ouvrières. Quelque 97 % des coupables étaient des hommes. Ils avaient l'âge des victimes et la moitié d'entre eux étaient des travailleurs manuels. Plus d'un quart étaient au chômage.

Un résultat frappant est la surreprésentation des immigrés parmi les victimes et les coupables. Si, en moyenne, les immigrés forment environ 9 % de la population autrichienne, ils représentent 20 % des victimes et 25 % des coupables.

Un quart des interventions a abouti à une ordonnance en référé adoptée par un tribunal civil (de première instance), en liaison parfois avec un procès en divorce. Dans le groupe des victimes qui se sont adressées au tribunal, les immigrés étaient sous-représentés.

Comportements des policiers et des victimes des violences domestiques¹⁰

Au départ, les policiers ont trouvé difficile de satisfaire à leur obligation d'imposer des mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile, surtout lorsque les victimes s'y opposaient. Ils étaient gênés et donnaient parfois suite à ces demandes, limitant leur rôle à un «règlement de différend». Désormais, ces difficultés semblent avoir été largement surmontées.

9. Mais il faut tenir compte du fait que tous les cas de violation n'ont pas été portés à la connaissance de la police.

10. On a approché et interrogé un petit échantillon de policiers et de victimes choisis au hasard sur les lieux de l'étude à Vienne, St Pölten, Salzbourg (Land), Zell am See et Graz.

Les victimes interrogées ont exprimé les réactions les plus variées. Certaines femmes n'étaient pas d'accord avec une mesure d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile parce qu'elles souhaitaient rester avec leur partenaire et jugeaient la réaction de la police inappropriée et absolument inutile; malgré tout, deux ans plus tard, certaines d'entre elles ont reconnu, dans des entretiens de suivi, qu'elles n'auraient jamais réussi à se séparer de leur partenaire sans la mesure d'expulsion. D'autres ont jugé cet instrument très positif dès le début; elles y ont vu un soutien de leur tentative de quitter leur partenaire. Dans certains cas, l'intervention de la police a en fait causé un tel choc aux coupables que la relation s'est améliorée. Certaines victimes qui avaient jugé suffisante la procédure de «règlement du différend» ont critiqué la réaction qu'elles avaient ainsi eue: leur partenaire était même devenu plus dur, renforcé qu'il était dans sa conviction que personne ne pourrait mettre fin à son comportement agressif.

Pour ce qui est du désamorçage des situations, la plupart des victimes étaient tout à fait satisfaites de l'intervention de la police. Il est notable que les équipes mixtes des deux sexes étaient considérées comme impartiales, cependant que les policiers masculins étaient jugés partiaux, car favorables aux femmes. Ce n'est que dans les zones rurales que les femmes se sont plaintes de la *Gendarmerie*, qui semblait souvent animée de préjugés vis-à-vis des femmes: ces policiers ne croyaient pas ce que les femmes leur avaient dit ou leur reprochaient les agressions commises par leurs partenaires.

Pour résumer les résultats de l'étude d'évaluation, on constate que la loi sur la protection contre les violences domestiques est largement acceptée de la part tant de la police que des victimes. Il est important que le pouvoir d'imposer des mesures d'expulsion et d'interdiction de retour au domicile relève de la seule discrétion de la police, parce qu'il est souvent très dur, voire dangereux, pour une victime de violences de renoncer à la relation de sa propre initiative; les victimes ont besoin d'aide pour rassembler assez de courage pour franchir ce pas. De plus, les nouveaux instruments juridiques traduisent un changement de perspective: les violences domestiques ne sont plus perçues comme un litige privé, mais constituent un motif pour recevoir une protection de la part des autorités publiques. On confirme ainsi le droit légitime de vivre à l'abri des violences dans le cadre de son propre foyer.

PARTIE II
MÉDIATION
ET AUTRES SANCTIONS COLLECTIVES

Chapitre 4

Répercussions de la Recommandation n° R (99) 19 du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière pénale¹

Christa Pelikan

En avril 1999, le Comité d'experts sur la médiation en matière pénale (PCMP) du Conseil de l'Europe a, conformément au mandat que lui avait confié le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en 1996, rédigé une recommandation sur la médiation en matière pénale qui, lors de son adoption par le Comité des Ministres en septembre 1999, allait devenir la Recommandation n° R (99) 19.

Trois ans plus tard, le Conseil scientifique criminologique (PCCSC) décidait de commanditer une étude sur le suivi de cette recommandation; il s'agissait essentiellement de déterminer l'ampleur et les modalités de la mise en œuvre de cette recommandation dans les différents Etats membres, et d'en évaluer l'influence sur les changements intervenus dans le domaine de la médiation victimes-délinquants.

Le PCCSC reconnaissait ainsi un fait qui est de plus en plus largement admis, à savoir que le suivi des lignes directrices contenues dans les recommandations rédigées par les comités d'experts est en lui-même un instrument de promotion important de la politique du Conseil de l'Europe en matière pénale.

Méthode de suivi de la recommandation

La méthode choisie allie la simplicité à la commodité. Elle repose en partie sur la poursuite du travail effectué par le comité d'experts qui s'est réuni cinq fois entre novembre 1996 et avril 1999, date de la finalisation du texte de la recommandation. Dès la première session, il fut décidé de rassembler des informations sur l'évolution de la question dans le plus d'Etats membres possible, y compris ceux n'étant pas représentés au comité. Des experts au fait de ces questions furent donc contactés par les membres du comité et priés de rédiger un bref rapport sur la situation dans leurs pays respectifs.

1. Le texte intégral de la Recommandation n° R (99) 19 figure à l'annexe I du présent chapitre.

Nous avons suivi la même procédure pour l'établissement du présent rapport. Un questionnaire a donc été envoyé aux anciens membres du comité et, pour les pays non représentés, à des experts participant au Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice. La liste des personnes contactées figure à l'annexe II.

Le questionnaire comportait trois parties principales: le développement de la médiation victime-délinquant (MVD) dans le pays concerné, les modalités d'adoption et de mise en œuvre de la recommandation, et la question de savoir si un ou plusieurs des changements mentionnés pouvaient être dus à l'influence de la recommandation (voir l'annexe II).

Les réponses reçues différaient beaucoup les unes des autres, sur le fond et sur la forme: certaines contenaient un simple commentaire général sur la situation dans le pays et sur l'influence de la recommandation, d'autres donnaient des détails sur chaque question et rubrique. Ainsi, l'expert russe s'est contenté d'envoyer une lettre demandant plus d'aide au Conseil de l'Europe, tandis qu'Anna Zairi (Grèce) indiquait simplement qu'aucun changement notable n'avait eu lieu dans son pays en matière de MVD.

Dans l'ensemble, les réponses reçues constituaient une base suffisante pour préparer le séminaire prévu dans le cadre de la 2^e Conférence du forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice, qui s'est tenu à Ostende du 10 au 12 octobre 2002.

Pendant ce séminaire, un débat a eu lieu autour des deux points figurant au programme: 1. la diversité des formes que peut revêtir la MVD dans les pays membres de l'Union européenne, et 2. la direction générale vers laquelle tend la MVD.

Les participants n'ont pas examiné pas le troisième point à l'ordre du jour: utilisation et utilité de la recommandation ou quelles sont les conditions favorables ou défavorables à l'accroissement de l'influence de la recommandation (ou de tout autre document international) et de sa capacité à soutenir d'autres efforts?

Le présent rapport essaie toutefois de répondre également, dans une certaine mesure, à cette troisième question.

Evolution de la MVD en Europe

Exposons d'emblée un point de vue consensuel, tel qu'il fut repris dans l'une des trois déclarations soumises aux participants du séminaire: la MVD se répand rapidement et régulièrement dans les pays européens.

Sa portée – sous l'angle du nombre d'affaires soumises, des catégories d'infractions couvertes, de sa base législative et de son orientation communautaire ou professionnelle – varie considérablement d'un pays à l'autre mais, pour autant, la MVD ne cesse de gagner du terrain depuis trois ou quatre ans (1998 à 2002):

- augmentation de l'activité législative;
- nouveaux programmes ou projets pilotes en matière de MVD, lancés à l'initiative des gouvernements ou d'ONG;
- programmes de formation et dispositions élaborés à l'intention des médiateurs, des magistrats et/ou des procureurs.

Ces développements s'inscrivent dans un mouvement plus général qui trouve son expression spécifique dans les pays membres, en fonction des particularités de leur système de justice pénale et du rôle joué par les professionnels, les ONG compétentes et certains acteurs individuels.

Le but du présent rapport n'étant pas de faire le bilan de la situation en matière de MVD dans les différents pays européens (projet actuellement mené dans le cadre du COST par Ivo Aertsen et Tony Peters de l'université de Louvain), nous ne mentionnerons que brièvement la législation, les projets pilotes et les programmes de formation. Nous allons en revanche axer notre propos sur la question centrale du présent rapport, à savoir l'influence que la recommandation aurait eue sur ces développements et les différents types d'influence.

L'influence de la recommandation sur l'essor de la MVD

Nous avons identifié plusieurs types ou modes d'influence.

La recommandation a été un instrument prépondérant dans l'orientation et la promotion de la législation et a même laissé sa marque sur sa transformation

Relèvent de cette catégorie les pays suivants: la Belgique, la Finlande, la Slovaquie, Chypre, la Pologne et, dans une certaine mesure, l'Italie.

Nous allons détailler quelque peu l'expérience finlandaise, car la Finlande a élaboré une législation MVD nettement influencée par la recommandation.

En Finlande, un projet de loi sur la médiation en matière pénale est en cours d'examen. La proposition du gouvernement a été soumise en août 2002 sur la base d'un rapport émanant de Juhani Iivari, rapporteur du gouvernement. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé est chargé de rédiger le texte de loi.

Selon ce projet, la portée de la médiation inclut toutes les infractions «pour lesquelles l'indemnisation des dommages est possible, à condition que les parties acceptent volontairement de participer à la médiation».

La Finlande a mené de nombreux projets pilotes afin de tester la MVD et dispose d'ores et déjà, sur toute l'étendue de son territoire, de services de médiation organisés par les municipalités et animés par des non-juristes ayant suivi une formation spéciale dans un centre général d'éducation et de formation des adultes. Le cours de base dure trente heures et peut être complété par des cours spéciaux de niveau avancé. Certaines municipalités assurent en outre une supervision des intéressés.

La recommandation a été traduite en finnois et distribuée aux organismes pertinents. Selon Juhani Iivari – qui est notre contact en Finlande –, le projet de loi reprend de nombreuses dispositions de la recommandation. Il cite explicitement la section II, «Principes généraux», la section III relative à la législation et aux garanties légales, la section IV, «Le fonctionnement de la justice pénale en liaison avec la médiation», l'article 24 relatif à la formation des médiateurs et certains autres articles visant le traitement des affaires individuelles.

La Slovénie offre un autre exemple de pays analysant de manière très détaillée les processus et l'influence de la recommandation.

Ce pays a mis en œuvre en 2000 un programme national d'introduction de la MVD (à la suite de la réalisation d'un certain nombre de projets pilotes). Il s'agit d'une mesure de déjudiciarisation qui assigne aux procureurs un rôle d'orienteurs. Les affaires peuvent être déferées aux services de médiation à tous les stades de la procédure jusqu'au prononcé de la condamnation (le «rendu du jugement»), mais le système concerne uniquement les infractions mineures. Le déclenchement de la procédure de MVD avec l'aide d'un médiateur «neutre et indépendant» requiert l'accord explicite et écrit des deux parties. «L'accord doit être proportionné à la gravité de l'infraction commise et de ses effets sur la victime». Dans son article paru dans le bulletin du forum européen, *Newsletter of the European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice*, Alenka Meznar insiste également sur les économies de personnel que la MVD permet de réaliser au sein de l'appareil de justice pénale (837 audiences en moins, soit presque l'équivalent du travail de cinq juges d'une juridiction du premier degré).

D'une part, le rôle d'orienteur du procureur en tant qu'organe de renvoi est important, de l'autre la Slovénie a opté pour un système de médiateurs bénévoles non juristes (en s'inspirant ouvertement du modèle norvégien). Ces médiateurs suivent une formation de plusieurs jours couvrant tout un éventail de sujets et de compétences. Il est intéressant de noter que c'est le Bureau du procureur général qui est chargé d'organiser cette formation et qui a aussi mis sur pied un comité consultatif chargé de superviser le travail des médiateurs. L'Association des médiateurs slovènes, ONG fondée en décembre 2001, garantit une certaine indépendance à cette institution.

En août 2002, le Bureau du procureur général de la République de Slovénie a annoncé la distribution d'un dossier intitulé «La MVD en matière pénale» – une opération réalisée avec l'aide financière du ministère de la Justice. Alenka Meznar relate l'événement en ces termes: «Il s'agissait d'une conférence de presse importante réunissant l'ensemble des médias. Nous comptons envoyer une copie du dossier à chaque victime et délinquant invité à participer à un processus de MVD, ainsi qu'aux unités de police de l'ensemble du pays. Le dossier pourra également être retiré auprès des tribunaux de district.»

L'exemple de Chypre présente des similitudes avec celui de la Slovénie. La principale différence entre les deux systèmes tient au rythme moins soutenu de

mise en œuvre du côté chypriote. En janvier 2000, un comité a été mis en place par le ministère de la Justice pour étudier les dispositions prises à Chypre en matière de traitement des délinquants. Selon Elena Zachariadou, cet organe «est composé du directeur général du ministère de la Justice (qui assume la fonction de président), d'un juge doyen représentant l'ordre judiciaire, du directeur de l'Administration pénitentiaire, d'un représentant du ministère des Affaires sociales, d'un professeur de l'université de Chypre, de trois représentants du ministère de la Justice (dont deux du service de la recherche juridique) et de moi-même en qualité de représentante du Bureau du procureur général. Dès ma nomination au comité, j'ai informé ses membres de la recommandation et du travail effectué au sein de notre comité d'experts à Strasbourg. Les membres du comité à Chypre ont reçu des copies de la recommandation et des rapports émanant d'experts originaires d'un pays déjà doté d'un système opérationnel de médiation en matière pénale. La recommandation a été bien accueillie par tous les membres du comité dans le contexte de l'introduction de la médiation pénale dans l'île. Le comité est actuellement en train de peaufiner ses propres recommandations au Conseil des ministres concernant l'action à entreprendre et je sais qu'elles incluront des passages prônant certaines initiatives en matière de médiation.»

La comparaison entre Chypre et la Slovaquie fait apparaître une autre différence et une autre similitude. A Chypre, l'action a surtout été menée par le ministère de la Justice lui-même qui, en incluant Elena Zachariadou (membre du Comité d'experts sur la médiation en matière pénale du Conseil de l'Europe), a délibérément instauré un lien avec les travaux de l'Organisation. En Slovaquie, pour obtenir ce résultat, il a fallu qu'un ancien membre du comité s'implique activement dans la procédure, mais aussi que les idées défendues à Strasbourg soulèvent l'intérêt ou recueillent un certain assentiment de la part du gouvernement (et plus précisément, en l'occurrence, des professionnels de la justice pénale en la personne des procureurs).

En Finlande également, les efforts d'une personne connaissant bien la recommandation (en l'occurrence Juhani Iivari, qui fut aussi membre du conseil exécutif du Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice) ont coïncidé avec la volonté d'un ministère d'instaurer la MVD.

L'histoire de l'influence de la recommandation en Pologne diffère, quant à elle, à plusieurs titres. Son succès est peut-être plus mitigé qu'en Finlande et en Slovaquie. Les premières modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale remontent à 1997 et les premiers amendements mentionnant la médiation, à 1998. Quant à la médiation dans des affaires impliquant des mineurs, elle a été réglementée en mai 2001: c'est le juge aux affaires familiales qui défère les affaires aux médiateurs alors que, s'agissant des délinquants majeurs, cette compétence appartient au procureur. Les services de médiation en Pologne sont gérés par des organisations privées dont la plus importante est le Centre polonais de médiation. La majorité des médiateurs sont des personnes

indépendantes (environ 540 pour tout le pays) qui doivent être accréditées auprès d'une cour d'appel ou d'un tribunal de district.

La formation obligatoire n'est réglementée que par la loi sur la justice des mineurs qui détaille la relation entre le processus de médiation et la procédure pénale. La plupart des médiateurs ont suivi des sessions spéciales de formation d'une durée de quatre à cinq jours organisées par le Centre polonais de médiation. (Les premiers formateurs étaient des spécialistes allemands, mais ils sont progressivement remplacés par des Polonais; un groupe de seize médiateurs locaux a ainsi commencé à enseigner.)

Il convient de rappeler que le Conseil de l'Europe s'est beaucoup investi dans la promotion de la MVD en Pologne. Deux séminaires, tenus respectivement en 1997 et 1998, ont été organisés avec la participation de spécialistes qui étaient membres aussi du Comité d'experts sur la médiation en matière pénale et de nombreux autres professionnels de la justice pénale. Très vite, les principes et les normes énoncés dans la recommandation ont été compris et le débat qui s'en est suivi a influencé le projet pilote de MVD dans les affaires de délinquance juvénile, qui a été évalué par Beata Czarnecka-Dzialuk et Dobrochna Wojcik, de l'Institut de la justice.

Le Centre polonais de médiation ainsi que les chercheurs de l'Institut de la justice, qui travaillent en étroite coopération avec le ministère de la Justice (auxquels ils sont rattachés), se sont servis de la recommandation et des arguments présentés dans son exposé des motifs pour promouvoir la cause de la MVD. Le centre s'est aussi inspiré de la recommandation pour élaborer un code d'éthique des médiateurs, ainsi que des normes en matière de bonnes pratiques et de formation.

D'après Beata Czarnecka-Dzialuk, avec qui nous sommes en relation en Pologne pour l'élaboration du présent rapport, ces professionnels ont réussi ensemble à réglementer correctement la MVD en matière de délinquance juvénile. Quant à l'évolution de la situation, elle pense qu'il sera beaucoup plus difficile d'obtenir des résultats similaires dans le domaine de la justice pénale pour adultes. Ce sont, là encore, le Centre polonais de médiation, des universitaires de l'Institut de la justice et une poignée de juges qui, ensemble, font pression pour amender le cadre législatif actuel.

En Belgique, la recommandation a été assez largement diffusée et suivie. Son influence s'est exercée à travers deux canaux différents. Tout d'abord, via le ministère de la Justice, qui a présenté un nouveau projet de loi sur la justice des mineurs, accordant une place importante à la médiation victime-délinquant. Dans ce projet, la médiation est présentée comme un «fil rouge»: un instrument à utiliser et à privilégier aux différentes phases de la procédure appliquée aux jeunes délinquants. Les rédacteurs du projet ont d'ailleurs fait référence à plusieurs reprises à l'exposé des motifs de la recommandation pour justifier leurs choix législatifs.

Ensuite et surtout, via «Suggnomè», une ONG fortement liée à l'Université catholique de Louvain, qui abrite elle-même de nombreux enseignants et chercheurs travaillant dans le domaine de la MVD et de la justice réparatrice. Suggnomè élabore actuellement une proposition de loi générale sur la médiation victime-délinquant tenant compte des différents types de MVD appliqués en Belgique: médiation victime-délinquant destinée aux mineurs, médiation victime-délinquant au niveau de la police; «médiation pénale» (système géré par le parquet depuis 1994), «médiation réparatrice» (concernant les infractions plus graves qui feront de toute façon l'objet de poursuites) et médiation victime-délinquant pendant l'exécution d'une peine de prison.

La recommandation a également inspiré les programmes de formation des médiateurs.

En Italie, la MVD en est encore à ses balbutiements avec de rares projets disséminés dans le pays. Cependant, une législation prévoyant ce type de médiation devrait rapidement voir le jour et, depuis le début de l'année 2002, une nouvelle loi sur la procédure pénale devant le juge de paix est entrée en vigueur.

Le juge de paix traite des infractions mineures et peut seulement infliger des amendes, condamner à des travaux d'intérêt général et prononcer des assignations à résidence. Toutefois, il peut aussi, au cours de la première audience, proposer une réconciliation entre les parties, suspendre à cet effet la procédure pour une période n'excédant pas deux mois et déférer l'affaire aux services de médiation. Il a en outre la faculté de tenter lui-même une médiation (seules des personnes ayant suivi des études juridiques et ayant réussi un examen à l'issue d'une période de formation de six mois peuvent devenir juges de paix).

Jusqu'à présent, la justice des mineurs confère au juge la possibilité de suspendre la procédure pénale et d'accorder une période de probation sous la surveillance des services sociaux et sous réserve, parfois, de l'obligation pour l'intéressé de se réconcilier avec la victime et de la dédommager. Il revient alors aux travailleurs sociaux d'assumer le rôle de médiateurs et de rendre compte par écrit de «l'évolution de la personnalité du délinquant». C'est sur la base de ce report que le juge décidera s'il convient de classer l'affaire ou de continuer la procédure. Le parlement examine actuellement un projet de loi qui modifierait ces dispositions. Selon Vania Patané, notre contact en Italie, ce projet tiendrait amplement compte de la recommandation, grâce à l'influence de parlementaires qui ont utilisé ce document pour élaborer et promouvoir la réforme en question.

La recommandation a surtout été lue puis utilisée par des ONG et des professionnels extérieurs au système de justice pénale, ce qui explique son influence limitée

La République tchèque était représentée au comité d'experts par Jaroslav Fenyk du Bureau du procureur d'Etat suprême. L'emploi du temps très chargé de M. Fenyk ne lui a pas permis de répondre au questionnaire et je me suis donc

adressée à Helena Válková, membre du Conseil scientifique criminologique, et très informée de l'évolution de la MVD dans le pays. Depuis 2000, une activité législative intense a été déployée et a abouti à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2001, de la loi sur le service de probation et de médiation. En outre, un amendement à la loi sur la procédure pénale du 1^{er} janvier 2002 prévoit la possibilité de déferer des affaires aux médiateurs dès la phase de l'enquête. Cette législation contient également des détails sur la procédure de médiation et, plus spécialement, sur ses liens avec le système de justice pénale. Le service de probation et de médiation est un organisme gouvernemental rattaché au ministère de la Justice et regroupant des centres indépendants exerçant leurs activités dans le ressort d'un tribunal de district.

La formation des médiateurs est organisée par le ministère de la Justice en étroite collaboration avec le service de probation et de médiation. Ce service professionnel dispense une formation de qualité: les médiateurs «principaux» doivent suivre douze sessions de trois jours chacune et leurs assistants, six sessions de trois jours chacune.

Les fondateurs du service ont tenu compte de la recommandation qui, selon Helena Válková, les a aidés à mieux comprendre la médiation et son rôle dans le système de justice pénale. Il n'en a pas été de même des juges/procureurs et encore moins du ministère de la Justice.

L'Albanie, la Bulgarie et la Fédération de Russie sont des exemples de pays où l'influence de la recommandation s'est exercée uniquement par le biais d'ONG.

Dans ce groupe, l'Albanie figure – aux côtés de la République tchèque – parmi les pays les plus avancés en raison de l'adoption, en mars 1999, d'une loi sur la médiation dans le règlement des litiges et des différends, dont plusieurs articles traitent de la médiation en matière pénale. La médiation est une procédure optionnelle qui peut être déclenchée à la demande de la partie lésée avec l'accord de la police, du procureur et du tribunal.

La Fondation albanaise pour la résolution des conflits exerce ses activités depuis 1999 et a établi des centres de médiation qui coopèrent avec le Bureau du procureur et les tribunaux au niveau du district. Elle a également mis en place un système de formation des médiateurs. L'École de la magistrature organise maintenant elle aussi des cours de médiation dans lesquels une attention particulière est accordée à la recommandation du Conseil de l'Europe (et à la recommandation parallèle sur la médiation familiale).

Rasim Gjoka a précisé ce qui suit dans son commentaire: «Ce qui importe, c'est que la recommandation ait soutenu le principe de la médiation en Albanie, qui est une activité pratiquée bénévolement par des ONG. La recommandation rappelle en effet aux institutions publiques et au système judiciaire la nécessité du processus de médiation.»

Concernant la Bulgarie, Dobrinka Chankova, ancien membre du Comité d'experts sur la médiation en matière pénale du Conseil de l'Europe, décrit ainsi la situation: «De nombreux spécialistes ont insisté dans leurs travaux de recherche sur l'opportunité d'introduire la médiation dans le système de justice pénale bulgare; les professeurs de la faculté de droit ont fait une bonne place à la recommandation dans leurs cours; des experts étrangers et bulgares ont évoqué dans divers forums l'effet positif probable de ce document et l'Institut pour le règlement des litiges y a fait référence à maintes reprises pour justifier ses initiatives.»

Selon elle, bien que ces efforts ne se soient pas encore concrétisés sur le plan législatif – malgré le lancement d'un projet «Promotion de la justice réparatrice en Bulgarie» et plusieurs propositions de loi présentées par des universitaires –, «tous ces petits pas s'inspirent de la recommandation et d'autres instruments internationaux pertinents, ainsi que de la nécessité de combler les nombreuses lacunes de la pratique actuelle».

Le cas de la Fédération de Russie présente bien des similitudes avec celui de la Bulgarie. Les ONG – notamment le Centre pour une réforme juridique et judiciaire établi à Moscou – mènent le mouvement. (Relevons à ce propos que les fondateurs du centre n'ont pas suivi d'études juridiques, mais travaillent en liaison étroite avec des juristes et connaissent bien à la fois les rouages du système pénal russe et les initiatives visant à le réformer.) Le centre a mis au point et testé un cours de formation à la justice réparatrice en 2000 et a progressivement constitué des groupes dans huit villes, tout en instaurant une solide coopération avec le procureur général de la Fédération de Russie. Il a traduit la recommandation en russe et l'a reproduite dans son bulletin de liaison. Mikhael Fliamer, le directeur du centre et notre contact dans le cadre de la présente étude, a déclaré au rapporteur que le centre, après avoir utilisé la recommandation «pour enrichir [le] discours sur la justice réparatrice et montrer que la MVD est une pratique salubre reconnue en Europe et dans le monde», a désormais l'intention de s'en servir: «(...) en coopération avec des fonctionnaires du Bureau du procureur afin de défendre l'idée d'un projet pilote. Nous prévoyons d'organiser des activités pour explorer (analyser) la recommandation et la comparer à la nouvelle loi russe sur la procédure pénale et au Code pénal (...) Nous essayons d'exploiter ce document pour changer les mentalités et les pratiques».

Mikhael Fliamer supplie le Conseil de l'Europe d'accroître son aide pour convaincre les fonctionnaires et les institutions russes – une requête qu'il a renouvelée lors de la 2^e Conférence du forum européen. Le forum examine d'ailleurs actuellement les moyens d'y répondre dans le cadre de ses projets intégrés.

La recommandation a contribué à l'adoption et à l'amélioration d'une politique nationale de MVD

C'est dans ce groupe que se retrouvent la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord, comme l'Allemagne et l'Espagne. Certains (France, Allemagne, Norvège) ont introduit progressivement la MVD dans leur pratique

et leur législation des années, voire des décennies, avant l'adoption de la recommandation. Dans ces pays, toutefois, les initiatives en matière législative s'intensifient.

Quelques exemples de ces activités législatives sont très brièvement décrits ci-dessous.

En Espagne, qui aurait pu également figurer dans le premier groupe, l'influence de la recommandation y est bien identifiable et a clairement abouti à la mise sur pied du premier projet pilote de MVD pour adultes, à l'initiative du département de la Justice et des Affaires intérieures du Gouvernement catalan en coopération avec l'Association catalane pour la médiation et l'arbitrage. La Catalogne a fait œuvre de pionnière dans ce domaine en Espagne en proposant des services de médiation dès le milieu des années 1990 et en établissant dès l'origine des contacts internationaux et bilatéraux avec diverses associations (dont l'ATA autrichienne par exemple).

La nouvelle loi espagnole sur la responsabilité pénale des mineurs reflète aussi l'influence de la médiation, même si celle-ci n'est pas toujours manifeste. En l'occurrence, il s'agit davantage d'un climat général favorable à la déjudiciarisation qui a trouvé son expression dans une loi à la fois très progressiste et très bien conçue.

Selon Jaime Martin Barberan, les procureurs et les juges qui s'occupent des mineurs, de même que la majorité des autres organismes en contact avec des délinquants juvéniles, connaissent la recommandation et s'en inspirent pour élaborer et perfectionner leurs programmes et leurs codes d'éthique.

En France, des progrès importants ont été enregistrés dans le domaine législatif avec l'introduction de toute une série de mesures de déjudiciarisation clairement définies dont «la médiation entre l'auteur des faits et la victime, avec l'accord des parties». Ces mesures sont supposées être appliquées «directement ou par délégation», ce deuxième mode étant de plus en plus employé (au profit d'organismes ou d'individus). Le décret d'application du 29 janvier 2001 régit le placement des médiateurs et leurs relations avec les procureurs, tandis qu'un autre décret définit les conditions dans lesquelles une assistance judiciaire peut être accordée dans le cadre d'une MVD et d'autres procédures alternatives (telles que la «composition pénale»).

Entre 1999 (année de l'adoption de la nouvelle loi) et 2000, le nombre d'affaires déferées à un médiateur a considérablement augmenté (36 %). Les infractions concernées incluaient notamment: le vol, les conflits familiaux (de la violence domestique au non-paiement des pensions alimentaires), les bagarres et les agressions, les insultes, les lésions corporelles et les délits environnementaux.

Le procureur dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déferer une affaire. La MVD est assurée par des médiateurs individuels (environ 300 personnes) qui travaillent sous l'autorité du ministère public; on dénombre en outre quelque

142 associations accréditées par le ministère de la Justice. Ces médiateurs gèrent la majorité des affaires dans lesquelles le procureur décide d'utiliser ou d'essayer cette mesure. En général, les infractions moyennement graves sont considérées comme se prêtant à la MVD, même si la loi exige de tenir également compte des nécessités de l'ordre public, des intérêts de la victime et de l'aspect préventif et dissuasif de la procédure (pour empêcher le délinquant de récidiver).

La recommandation semble avoir exercé une certaine influence sur l'élaboration des directives et programmes en matière de formation des médiateurs. «Citoyen et justice», l'une des deux grosses associations proposant des services de médiation en collaboration avec le ministère de la Justice, mentionne le travail du Conseil de l'Europe dans son manuel; en outre, un avis du Conseil économique et social sur la médiation et la réconciliation, adopté lors de la réunion de cet organisme tenue le 11 juillet 2001, fait aussi explicitement référence à la recommandation.

En résumé, Maya Bartolucci (qui succède à Nicole Planchon-Baranger, ancien membre du comité d'experts) estime que l'influence de la recommandation et les efforts nationaux soutenus en matière de réforme du droit de procédure pénale ont coïncidé dans le temps et se sont conjugués efficacement.

La situation globale en Allemagne est très semblable. La réponse reçue de Martina Hemmersbach, du ministère de la Justice (les anciens membres du comité d'experts, K. Hobe et Horst Viehmann, ayant pris leur retraite), commence par la déclaration suivante: «les principaux changements dans le domaine de la "médiation en matière pénale" ont été largement mis en œuvre... bien avant la période indiquée dans le questionnaire (à savoir les trois ou quatre dernières années).»

Cependant, une loi a été adoptée le 20 décembre 1999 dans le but d'accroître le rôle déjà dévolu à la MVD par le droit de procédure pénale: «Le ministère public et les tribunaux sont expressément chargés d'évaluer, à chaque étape de la procédure, s'il est possible de parvenir à un règlement à l'issue d'une médiation entre l'accusé et sa victime. Les conditions régissant l'arrêt de la procédure pénale ont été précisées et élargies.»

La formation (initiale et continue) des médiateurs est assurée pour l'essentiel par le «TOA Servicebüro». Cet organisme élabore également des normes de qualité et de qualification des médiateurs qui constituent en quelque sorte des normes professionnelles, les médiateurs bénévoles ne jouant qu'un rôle très limité.

Concernant la perception de la recommandation, le représentant du ministère de la Justice fait remarquer que: «Il n'est pas possible de se prononcer sérieusement sur l'étendue de l'influence et de l'application de la recommandation. Ce document est mentionné dans la série *Recht* publiée conjointement par le ministère fédéral de la Justice et la Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (...) il s'agit d'une compilation annotée des documents pertinents des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, conçue pour

sensibiliser davantage à certains problèmes les personnes chargées d'appliquer le droit pénal aux jeunes délinquants.»

Dans la réponse à la question relative à l'influence visible de la recommandation sur l'un des changements décrits, il est déclaré dans le rapport: «En raison de la concomitance de la recommandation et de cette législation, il est impossible de jauger l'influence de ce texte sur la situation de la MVD en Allemagne. Cependant, le débat en Europe sur la médiation en matière pénale a incontestablement nourri les discussions centrées sur ce sujet en Allemagne.»

Le cas du Royaume-Uni est différent. La réponse de David Miers (qui a succédé à Tony Marshall, ancien membre scientifique du comité d'experts parti à la retraite) contient une remarque d'ordre terminologique: «Au Royaume-Uni, les textes officiels emploient plus volontiers le terme "justice réparatrice" qui englobe plusieurs méthodes et processus, dont la MVD.» Compte tenu de cette mise en garde, on peut brosser le tableau suivant de l'évolution de la justice réparatrice et de l'influence exercée dans ce pays par la recommandation:

En 2001, «The Review of the Criminal Justice System» (le rapport Auld) a recommandé «l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en vue d'assurer un usage uniforme, approprié et efficace des techniques de justice réparatrice en Angleterre et au Pays de Galles». Ce rapport identifie six étapes au cours desquelles ce type de justice pourrait être appliqué dans le cadre du processus de justice pénale traditionnel.

En 2002, le rapport «Justice for All», publié par le ministère de l'Intérieur, a confirmé que ce ministère élaborait une stratégie nationale de justice réparatrice. Cette stratégie recensera les mesures applicables aux différents groupes d'âges à tous les stades du processus pénal: avant l'infraction (surtout en ce qui concerne les jeunes délinquants), avant la mise en accusation, avant et après la condamnation, avant et après l'application de la peine.

Il est cependant impossible de discerner une influence directe de la recommandation sur cette stratégie.

Des ONG – et plus particulièrement «Justice» et «Restorative Justice Consortium» – ont invoqué la recommandation pour formuler des demandes de modification des politiques actuelles et soutenir de nouvelles initiatives. Ce document a donc exercé une influence au Royaume-Uni aussi, dans la mesure où ces ONG jouent un rôle majeur dans le mouvement en faveur de la justice réparatrice.

La Norvège mérite une mention particulière: en sa qualité de pionnier de la MVD, ce pays n'était pas censé accorder beaucoup d'attention à la recommandation. Pourtant, à l'instar de l'Autriche, après avoir largement contribué à l'élaboration de cet instrument en puisant dans son expérience nationale considérable, la Norvège a persisté dans son respect de la recommandation et ne s'en est pas écartée dans la plupart des modifications apportées à sa législation. La mise en route d'un projet pilote sur l'application de la MVD aux infractions

plus graves est incontestablement due à l'influence de Siri Kemeny et à la participation de ce dernier au comité d'experts en qualité de représentant de la Norvège. Cette influence s'est en effet étendue au groupe de travail constitué par le ministère de la Justice pour préparer ce projet.

Citons encore un autre exemple intéressant de la manière dont la recommandation a permis de contrer certaines initiatives. Au printemps 2001, le parlement a examiné une proposition de loi visant à instaurer une médiation d'office pour les délinquants n'ayant pas atteint l'âge de la responsabilité pénale: la proposition a été rejetée en partie sur la base des principes énoncés dans la recommandation.

On peut donc affirmer qu'en Norvège, comme dans les pays susmentionnés, même si l'influence de la recommandation est peu perceptible à première vue, l'orientation générale s'inscrit dans l'esprit qui a prévalu au sein du comité d'experts.

La recommandation a contribué à la mise en place de la MVD

Relèvent de cette catégorie les Pays-Bas, la Suède, la République d'Irlande et le Portugal.

Les Pays-Bas ont une approche très particulière en matière de MVD; ils avaient pris du retard dans ce domaine, mais beaucoup d'expériences bien conçues et bien analysées sont actuellement en cours. Outre le projet HALT mené par la police et qui se concentre sur la réparation matérielle, il convient de mentionner la concertation familiale avec les jeunes délinquants, la médiation réparatrice concernant les délinquants jeunes et adultes, des expériences de médiation réparatrice dans le cas d'infractions très graves, et la médiation effectuée dans le cadre du projet «Justice dans le quartier» (*Justitie in de Buurt*). Les résultats de l'évaluation de plusieurs de ces projets devraient être disponibles à la fin de l'année et le ministère de la Justice pourra alors déterminer le ou les types de médiation qu'il convient d'introduire.

Le texte de la recommandation n'a pas été activement diffusé auprès des procureurs et des juges, mais Lodewijk Tonino (du ministère de la Justice) précise qu'il est facile de se le procurer et que les ONG offrant des services d'aide aux victimes connaissent son existence.

Conformément à une tradition néerlandaise bien établie, les universitaires ont étudié la recommandation comme ils examinent tous les documents internationaux. Marc Groenhuysen, professeur à l'université de Tilburg, est d'ailleurs l'auteur de l'une des analyses les plus exhaustives de ce texte.

Le commentaire suivant de Lodewijk Tonino résume donc bien la situation: «Sans suivre la recommandation à la lettre, la MVD (aux Pays-Bas) en respecte au moins l'esprit.»

La Suède a promulgué une nouvelle loi le 1^{er} juillet 2002. Cette initiative avait été précédée de divers projets pilotes et évaluations, ainsi que de la publication

d'un rapport d'une commission gouvernementale spécialement chargée d'examiner la possibilité d'introduire la MVD dans le pays. La recommandation faisait partie des documents que cette commission a analysés et qu'elle a signalés à l'attention du gouvernement. Le ministère de la Justice s'en est aussi inspiré dans l'exposé de ses vues en matière de médiation victime-délinquant.

Selon Christina Nehlin, du Conseil national suédois pour la prévention du crime: «La recommandation a contribué à alimenter le débat sur la MVD et a conféré à cette pratique une plus grande crédibilité. Elle a aussi aidé moralement les professionnels partisans de la médiation.»

La République d'Irlande peut également être classée dans ce groupe. Jusqu'à présent, la MVD n'a fait son chemin que dans la nouvelle loi de 2001 sur les enfants (*Children Act 2001*). La MVD est pratiquée ici au niveau de la police dans le cadre des «mesures réparatrices» ou de «concertations familiales» (bien que la loi n'utilise pas ces expressions) et sous la forme aussi d'un programme pilote dépendant des tribunaux, qui est actuellement testé à Dublin et dans une zone rurale (le programme de Nenagh). Ces deux programmes sont financés en partie par les services «Egalité» et «Réforme du droit» du ministère de la Justice, et ils sont gérés par l'intermédiaire des services de probation et de protection sociale. Les deux programmes, qui sont mis en œuvre avant le prononcé de la peine, sont considérés comme procédant d'un souci de déjudiciarisation; les affaires sont déférées aux services de médiation par les tribunaux, et le juge reçoit des rapports en retour. Selon Denis Griffin, notre contact en Irlande, le programme testé à Dublin fonctionne avec des médiateurs dûment qualifiés, qui facilitent la procédure de médiation entre victimes et délinquants; quant au programme de Nenagh, géré par des agents des services de probation et de la protection sociale spécialement formés, il se concentre sur des médiations entre le délinquant et des représentants de la société civile.

Il est difficile d'apprécier si la recommandation a contribué en quoi que ce soit aux dispositions du *Children Act 2001*. Selon notre contact, l'élaboration des deux projets pilotes a été influencée par la recommandation; cela paraît plausible, car l'Irlande était représentée au PC-MP (d'abord par Michelle Shannon, du ministère de la Justice, puis par John O'Dwyer, des services de probation et de protection sociale du même ministère). Il est particulièrement intéressant de constater que les principes énoncés dans la recommandation, notamment le principe du libre consentement, se reflètent dans les deux programmes qui prévoient un élément de MVD pendant la phase policière.

Autre arrivée tardive, le Portugal.

La réticence du Portugal à adopter la moindre mesure de déjudiciarisation, y compris la MVD, peut s'expliquer dans une certaine mesure par l'adhésion de son système judiciaire et des acteurs de ce système – procureurs et juges – au principe de l'égalité; le principe d'opportunité ne fait son chemin que lentement.

Au Portugal, comme en Irlande, les seules mesures de MVD qui aient été adoptées à la suite de la recommandation concernent les délinquants mineurs. Au Portugal, la loi de tutelle éducative (*Lei Tutelar Educativa* – Loi 166/99 du 14 septembre) s'applique aux jeunes qui ont entre 12 et 16 ans. Les autorités judiciaires (procureurs ou juges) ont un rôle d'orientation et c'est l'Institut de réadaptation sociale qui met en œuvre le nouveau programme de médiation. Cet institut, que nos contacts Joao Lazaro et Federico Marques qualifient d'«organe auxiliaire de l'administration judiciaire», s'occupe expressément, sur les instructions de son président, de mettre en œuvre la médiation dans le cadre du processus de tutelle éducative.

Le modèle MVD qui a été adopté prévoit une médiation directe entre les deux parties. Il peut déboucher sur des excuses et/ou une réparation et une compensation financière pour la victime, mais aussi sur un service d'intérêt général ou sur des dons à des œuvres de bienfaisance.

Au Portugal, mis à part le ministère de la Justice, c'est essentiellement l'Association portugaise d'aide aux victimes qui a pris connaissance de la recommandation et a commencé à la suivre pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. L'Institut de réadaptation sociale a, lui aussi, tiré parti de la recommandation pour justifier telle ou telle pratique qui lui paraît appropriée. Toutefois, il faut savoir qu'au Portugal la MVD s'inscrit dans la loi sur la tutelle éducative; par conséquent, la médiation est liée aux objectifs éducatifs auxquels cette loi attache une importance essentielle; en d'autres termes, la MVD est principalement perçue comme une mesure d'éducation et de réadaptation.

La recommandation n'a guère attiré l'attention, et elle a même été carrément ignorée

Nous avons signalé au début de notre analyse que plusieurs pays figuraient dans ce groupe: l'Autriche, le Royaume-Uni, le Danemark, mais aussi la France, l'Allemagne et la Norvège. Tous ces pays étaient déjà allés très loin en matière de MVD dans leur législation et leur pratique. Cependant, les réponses au questionnaire émanant de la France et de l'Allemagne montrent que ces deux pays relèvent en fait du troisième groupe. La Norvège constitue, comme nous l'avons expliqué, un cas particulier.

Reste donc l'Autriche.

La recommandation n'a quasiment pas retenu l'attention, dans la mesure où l'Autriche était supposée servir de modèle européen en la matière, surtout du point de vue législatif. Cependant, ce préjugé favorable a empêché les professionnels – ainsi que les représentants du service de médiation implanté dans l'ensemble du pays – de reconnaître l'existence de domaines potentiels d'extension de la médiation victime-délinquant: l'article 4 de la recommandation («La médiation en matière pénale devrait être possible à toutes les phases de la procédure de justice pénale») a été purement et simplement ignoré.

J'en suis en partie responsable car, puisque beaucoup de choses dépendent de l'engagement actif d'individus en faveur de la MVD et de la possibilité d'en bénéficier «à toutes les phases de la procédure de justice pénale», j'aurais dû attirer l'attention sur ces lacunes. (Mais la 2^e Conférence du forum européen «La justice réparatrice et ses relations avec le système de justice pénale» constituait justement une tentative dans ce sens.)

Il ne nous reste donc plus qu'à examiner le dernier (sous-)groupe: celui des pays n'ayant ni porté attention à la recommandation ni adopté un système de MVD. Le cas le plus remarquable est celui de la Grèce. Selon Anna Zairi, les diverses tentatives d'introduction d'une procédure de MVD se sont heurtées à des résistances, notamment de la part de syndicats d'avocats. Ce qui manque en Grèce, c'est une ONG qui se mobilise en faveur d'un autre système, celui de la MVD.

Jusqu'à présent, l'expérience du Danemark en matière de MVD est des plus réduites. Certains projets sont en cours dans les districts de police de Glostrup, Roskilde et Ringsted. Prévus initialement pour une durée de trois ans, ils ont été prolongés jusqu'à fin 2002. Ces projets sont perçus comme une indication de l'intention du gouvernement de renforcer la position des victimes.

La MVD au Danemark vient en complément de la procédure ordinaire et ne la remplace pas. Il est très rare qu'un juge inflige une peine avec sursis après avoir tenu compte d'un accord obtenu dans le cadre d'une MVD. Les huit médiateurs actuellement en fonctions ont reçu une formation de cinq jours.

La réponse du Danemark contient cependant une promesse: «Le ministère a pris bonne note de la recommandation dont il sera tenu compte dans les travaux futurs relatifs à la MVD au Danemark.»

De l'utilisation et de l'utilité de la recommandation, ou quelles sont les conditions propices à la prise en compte d'un document international et à son exploitation?

Il faut peut-être commencer par ce qui peut sembler une évidence (voire une tautologie): un document n'a une influence – et par conséquent ne devient utile – qu'à partir du moment où on l'utilise. Autrement dit, les partisans d'une cause doivent se regrouper et utiliser le document dès lors qu'il leur semble de nature à défendre et à promouvoir leurs idées. Le fait que le document ait été rédigé par des gens compétents devient un argument qui renforce leur thèse. Ou, pour reprendre la formule d'Ivo Aertsen (membre belge du Comité d'experts sur la médiation en matière pénale): «La recommandation est un instrument efficace dès lors que des gens s'en emparent dans un pays et l'exploitent à bon escient.»

Il existe cependant plusieurs manières de déclencher une action ou un mouvement qui permette aux promoteurs d'une idée d'invoquer la recommandation.

Les utilisateurs du document et les promoteurs de l'idée peuvent être des personnes travaillant en étroite collaboration avec le gouvernement et/ou des professionnels du droit pénal, tels les procureurs

Les pays du premier groupe fournissent un parfait exemple de ce type d'utilisation et d'influence. L'engagement de certaines personnes dévouées à la cause de la médiation y joue un rôle majeur. Il s'agit, bien entendu, d'individus dépendant d'une organisation: ministère compétent (comme en Finlande) ou association représentant une profession associée à la pratique du droit pénal (comme à Chypre et en Slovaquie).

Le nombre d'habitants peut faire la différence. Il semble en effet que cette stratégie puisse plus facilement porter ses fruits dans un petit pays. Chypre et la Slovaquie entrent dans ce cas de figure. Il semble en outre qu'il ne soit pas trop difficile de convaincre l'appareil judiciaire de la Pologne et de la Finlande, malgré leur population plus importante. A y regarder de plus près, il apparaît que c'est d'ailleurs précisément la structure plus ou moins complexe de cet appareil qui détermine les chances de succès des tentatives visant à imprimer la marque de la recommandation sur la politique pénale nationale. Il faut en effet des structures suffisamment transparentes et accessibles pour que les promoteurs de la MVD puissent se faire entendre des décideurs.

L'influence de personnes qui sont à la fois proches du gouvernement et conscientes du potentiel de la recommandation est également sensible en Suède, pays où la MVD n'a fait son apparition que récemment. Aux Pays-Bas, c'est probablement la forte tradition de l'internationalisme universitaire qui a fini par influencer les décideurs.

Le défi des ONG

Dans le deuxième groupe de pays, les principaux utilisateurs de la recommandation sont des ONG défendant la cause de la MVD. Un tel contexte a permis à la recommandation d'exercer une certaine influence sur les modalités de mise en œuvre des programmes de MVD, de réglementation des pratiques et de formation des médiateurs. Les exemples de l'Albanie, de la Bulgarie et de la Fédération de Russie (et partiellement aussi de la République tchèque) inspirent une conclusion ambivalente: si, dans ces pays – du moins à première vue –, un document européen peut se révéler précieux et d'une grande portée, il n'en reste pas moins évident que les commentaires de quelques universitaires sur son contenu n'ont pas un impact suffisant sur les décideurs et peuvent être facilement ignorés. Les ONG qui défendent la politique recommandée risquent, elles aussi, d'être marginalisées et de se retrouver avec trop peu de ressources pour faire de réels progrès. Cependant, la remarque de Helena Válková – sur le fait que la recommandation a uniquement contribué à l'édification des diverses personnes impliquées dans la pratique et l'enseignement de la médiation, sans pour autant exercer la moindre influence sur les «experts» du système de justice pénale – peut aussi se lire sous un angle moins résigné: l'intéressée reconnaît en

effet que ce document a véritablement influencé la pratique concrète de la MVD, non pas du côté des autorités chargées de déferer les affaires aux médiateurs, mais du côté de ces derniers, un point qu'il convient de ne pas négliger.

Les ONG qui ont tiré parti de la recommandation ont eu également de l'influence au Portugal.

La recommandation dans les pays de l'Europe de l'Est

La Pologne et la République tchèque peuvent être placées entre les groupes ci-dessus. Dans ces pays, en effet, les ONG contestaient la politique pénale nationale et la recommandation leur a permis de faire valoir efficacement leurs vues. Mais l'exemple de ces pays montre combien il est difficile de faire comprendre aux organes constitutifs du système de justice pénale et à ses représentants la nouvelle perspective, présentée de manière pourtant très pragmatique et réaliste dans la recommandation, et de la faire adopter.

Ces deux groupes possèdent une caractéristique commune: la volonté affichée des institutions gouvernementales ou des ONG d'innover dans le domaine de la justice pénale et de se joindre au mouvement en faveur d'une justice répondant mieux aux besoins des victimes. En même temps, ces institutions peuvent s'appuyer sur les normes et les valeurs européennes – telles qu'elles sont consacrées dans les documents du Conseil de l'Europe – car elles ont en elles-mêmes un certain poids politique. On décèle une envie (ou plutôt un besoin ou une nécessité) d'appartenir à cette Europe et, par conséquent, de reprendre à leur compte ses orientations en la matière.

A cet égard, il convient de préciser que ce qui s'est passé en Europe de l'Est dans le domaine de la mise en place de certains mécanismes de médiation et de leur intégration dans les procédures pénales ne se ramène pas à un simple respect superficiel d'un pan de la politique pénale européenne. Sans l'action de personnes ou de groupes s'identifiant réellement aux buts et à l'esprit de la MVD, les développements décrits ci-dessus ne se seraient pas produits. Ils sont en effet le fruit d'un effort conscient et même d'une lutte de tous les instants qui est loin d'être gagnée, mais qui a lieu aussi dans les autres pays d'Europe.

La recommandation en tant qu'instrument de renforcement des évolutions nationales

L'influence de la recommandation, telle qu'on l'observe au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Autriche, dans les pays d'Europe du Nord, en Espagne et aussi – avec un retard considérable – en République d'Irlande et au Portugal, est d'une nature différente. La recommandation aura au moins renforcé le mouvement général qui a accompagné des évolutions nationales plus spécifiques. Cette évolution avait déjà commencé il y a plusieurs décennies en Autriche et en Norvège, et s'est intensifiée ces trois ou quatre dernières années

en France, en Espagne et en Belgique et, plus récemment, en Suède, aux Pays-Bas et au Portugal.

Comme cela a déjà été dit, l'impact de ce type d'influence est impossible à mesurer. Il n'empêche que les progrès observés et signalés semblent indiquer l'ampleur et la qualité du travail accompli dans le contexte européen et international. Ils sont la preuve que les discours et les échanges de vues peuvent s'infiltrer de manière plus ou moins consciente dans les mentalités et les initiatives nationales.

On pourrait même dire que, pour pouvoir exercer une influence, ce texte doit s'intégrer dans le discours, ou encore que le discours qui a entouré l'élaboration de ce document transparaît aussi dans le discours tenu au niveau national et le nourrit.

La recommandation et les principes fondamentaux des Nations Unies

Le même type d'influence peut être observé au niveau international. La recommandation a exercé une influence marquée sur le travail et la rédaction du projet final des principes fondamentaux des Nations Unies sur la justice réparatrice. Cela, en raison d'une coopération instaurée délibérément entre les membres du Comité d'experts sur la médiation en matière pénale et le Groupe de rédaction des ONG au sein de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies) en la personne de Dan van Ness de l'ONG «Prison Fellowship International». Cette coopération a permis un échange d'idées et de considérations que reflètent les «principes fondamentaux» et qui ne laisse aucun doute quant à l'influence directe de la recommandation sur cet instrument: la plupart des modifications traduisent la nécessité de tenir compte de la notion plus large et plus générale de «justice réparatrice» (dont la médiation victime-délinquant n'est que l'un des divers instruments et procédures possibles). Lors de la réunion d'experts tenue à Ottawa en octobre 2001, il est devenu cependant évident que le projet était teinté d'eurocentrisme, ce qui n'a pas manqué d'attirer des critiques de la part des pays d'Afrique et d'Amérique du Nord. Il s'en est suivi une révision des dispositions concernant la formation et la qualification des «facilitateurs». Cet effort s'est révélé intéressant et a abouti à une coopération fructueuse entre le Conseil de l'Europe et les organes des Nations Unies.

Signalons que deux experts canadiens – Ezzat Fattah (professeur émérite à l'Université Simon Fraser de Vancouver) et David Daubney (du ministère canadien de la Justice) – ont assisté à la plupart des réunions du comité d'experts. Ils ont utilement contribué aux travaux de cet organe en leur qualité d'observateurs et d'invités. Récemment, le Canada a non seulement accueilli la réunion d'experts chargée de réviser le premier projet des principes fondamentaux, mais il a aussi défendu ce texte lors de la 11^e session de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale à Vienne, en avril 2002. C'est en effet lors de cette session que les Etats membres ont pris note des principes fondamentaux et ont été invités à mettre en place des programmes de

justice réparatrice conformes aux principes énoncés dans le document. Dans l'intervalle, le Canada poursuit une stratégie active en matière de diffusion et d'utilisation des principes fondamentaux dans le cadre de sa propre politique pénale. David Daubney a notamment informé le rapporteur que des principes et des directives avaient été élaborés au sein de chaque département du ministère de la Justice. Il précise: «Nous utilisons ce document comme base de discussion avec les Canadiens intéressés par une déclaration de principes nationale. Ce processus s'intensifiera prochainement avec le coup d'envoi, à la fin du mois, d'un dialogue en ligne» (communication personnelle, septembre 2002).

La recommandation et le Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice

Enfin, il convient aussi de mentionner la fondation du Forum européen pour la MVD et la justice réparatrice. Il est incontestable que la création d'un réseau facilite grandement la diffusion d'un document international/européen. Encore faut-il rappeler que la création du forum dépendait de circonstances très particulières ayant peu de chances de se répéter concernant d'autres documents du Conseil de l'Europe. Seul un nouvel instrument ne restant pas isolé et fragmentaire mais appelé à s'inscrire dans une perspective innovante, voire à devenir un modèle, est susceptible d'inciter des personnes à se rallier à lui et à faire un réel effort pour le promouvoir. Dans ce cas, une recommandation devient un instrument important et très puissant et, inversement, ce type d'association ou d'organisation a besoin de textes semblables afin d'orienter son action et de lui assurer une certaine cohérence.

Utilisation des recommandations du Conseil de l'Europe

Il faut que des personnes se réunissent, expriment un besoin et un intérêt et utilisent des documents internationaux pour qu'une politique répondant audit besoin soit mise en œuvre. Les initiatives et le charisme d'un seul individu ont souvent leur importance, mais ne suffisent pas. Il est donc indispensable que les groupes professionnels au sein du système de justice pénale et/ou les ONG relèvent le défi. Un processus doit être mis en branle, au cours duquel des instruments du Conseil de l'Europe seront peut-être utilisés en tant qu'outils importants et convaincants.

Cela signifie d'une certaine manière la poursuite de la rédaction de l'instrument jusqu'à sa mise en œuvre dans les Etats membres et, comme dans le cas du Forum européen pour la MVD et la justice réparatrice, par la constitution d'un réseau.

Quelqu'un a dit que, comme pour tous les travaux du Conseil de l'Europe, ce sont les processus plus que les résultats formels qui sont importants et qui contribuent au changement. Le suivi des recommandations est sans doute un moyen de poursuivre ces processus et de rendre les changements envisagés plus effectifs et plus durables.

Annexe I – Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière pénale

Adoptée par le Comité des Ministres le 15 septembre 1999, lors de la 679^e réunion des Délégués des Ministres

Le Comité des Ministres, en application de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Notant que les Etats membres tendent de plus en plus à recourir à la médiation en matière pénale, une option souple, axée sur le règlement du problème et l'implication des parties, en complément ou en tant qu'alternative à la procédure pénale traditionnelle;

Considérant la nécessité de permettre une participation personnelle active à la procédure pénale de la victime, du délinquant et de tous ceux qui sont concernés en tant que parties, ainsi que d'y impliquer la communauté;

Reconnaissant l'intérêt légitime des victimes à faire entendre davantage leur voix s'agissant des conséquences de leur victimisation, à communiquer avec le délinquant et à obtenir des excuses et une réparation;

Considérant qu'il importe de renforcer chez les délinquants le sens de leurs responsabilités et leur offrir des occasions concrètes de s'amender, ce qui facilitera réinsertion et réhabilitation;

Reconnaissant que la médiation peut faire prendre conscience du rôle important de l'individu et de la communauté dans l'origine et le traitement des délits et la solution des conflits qui y sont associés, et contribuer ainsi à ce que la justice pénale ait des résultats plus constructifs et moins répressifs;

Reconnaissant que la médiation exige des qualifications particulières et demande des codes de pratique et une formation agréée;

Considérant l'importante contribution potentielle des organismes non gouvernementaux et des communautés locales à la médiation en matière pénale et la nécessité de conjuguer les efforts des initiatives publiques et privées;

Eu égard aux exigences de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales;

Ayant à l'esprit la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants ainsi que les Recommandations n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, n° R (87) 18 concernant la simplification de la justice pénale, n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et à la prévention de la victimisation, n° (87) 20 sur les réactions sociales à la délinquance juvénile, n° R (88) 6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes, n° R (92) 16 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans

la communauté, n° R (95) 12 sur la gestion de la justice pénale et n° R (98) 1 sur la médiation familiale;

Recommande aux gouvernements des Etats membres de prendre en considération les principes énoncés dans l'annexe à la présente Recommandation, lorsqu'ils développent la médiation en matière pénale, et de donner à ce texte la plus large diffusion possible.

Annexe à la Recommandation n° R(99) 19

I. Définition

Les présentes lignes directrices s'appliquent à tout processus permettant à la victime et au délinquant de participer activement, s'ils y consentent librement, à la solution des difficultés résultant du délit, avec l'aide d'un tiers indépendant (médiateur).

II. Principes généraux

1. La médiation en matière pénale ne devrait intervenir que si les parties y consentent librement. Ces dernières devraient, en outre, être en mesure de revenir sur ce consentement à tout moment au cours de la médiation.
2. Les discussions relevant de la médiation sont confidentielles et ne peuvent être utilisées ultérieurement, sauf avec l'accord des parties.
3. La médiation en matière pénale devrait être un service généralement disponible.
4. La médiation en matière pénale devrait être possible à toutes les phases de la procédure de justice pénale.
5. Les services de médiation devraient bénéficier d'une autonomie suffisante dans le cadre du système de justice pénale.

III. Fondement juridique

6. La législation devrait faciliter la médiation en matière pénale.
7. Il y aurait lieu d'établir des lignes directrices définissant le recours à la médiation en matière pénale. Elles devraient porter notamment sur les conditions du renvoi d'affaires aux services de médiation et sur le traitement des affaires après la médiation.
8. La procédure de médiation devrait être assortie de garanties fondamentales: en particulier, les parties devraient avoir le droit à l'aide judiciaire et, le cas échéant, à un service de traduction/interprétation. Les mineurs devraient, de plus, avoir le droit à l'assistance parentale.

IV. Le fonctionnement de la justice pénale en liaison avec la médiation

9. La décision de renvoyer une affaire pénale aux services de médiation ainsi que l'évaluation de l'issue d'une procédure de médiation devraient être du ressort exclusif des autorités judiciaires.

10. Avant d'accepter la médiation, les parties devraient être pleinement informées de leurs droits, de la nature du processus de médiation et des conséquences possibles de leur décision.

11. Ni la victime ni le délinquant ne devraient être incités par des moyens indus à accepter la médiation.

12. La réglementation spéciale et les garanties juridiques régissant la participation des mineurs à la procédure pénale devraient également concerner leur participation à la médiation en matière pénale.

13. La médiation ne devrait pas être poursuivie si une des parties principales n'est pas capable de comprendre le sens de la procédure.

14. Le point de départ de la médiation devrait être en principe la reconnaissance par les deux parties des faits principaux de l'affaire. La participation à la médiation ne doit pas être utilisée comme preuve d'admission de culpabilité dans des procédures judiciaires ultérieures.

15. Les disparités évidentes concernant certains facteurs comme l'âge, la maturité ou la capacité intellectuelle des parties devraient être prises en considération avant de décider de recourir à la médiation.

16. La décision de traiter une affaire pénale dans le cadre d'une procédure de médiation devrait être assortie d'un délai raisonnable pendant lequel les autorités judiciaires seraient informées de l'état de la procédure de médiation.

17. Les décharges données en fonction des accords de médiation devraient avoir le même statut que les décisions judiciaires et devraient interdire les poursuites pour les mêmes faits (*ne bis in idem*).

18. Lorsqu'une affaire est renvoyée aux autorités judiciaires sans qu'un accord soit intervenu entre les parties ou si l'on n'est pas parvenu à mettre en œuvre l'accord, la décision sur la démarche à adopter ensuite devrait être prise sans délai.

V. Le fonctionnement des services de médiation

V.1. Normes

19. Les services de médiation devraient être régis par des normes reconnues.

20. Les services de médiation devraient bénéficier d'une autonomie suffisante pour remplir leurs fonctions. Des normes de compétence et des règles éthiques ainsi que des procédures de sélection et de formation et d'appréciation des médiateurs devraient être développées.

21. Les services de médiation devraient être placés sous la surveillance d'un organe compétent.

V.2. Qualification et formation des médiateurs

22. Les médiateurs devraient être recrutés dans toutes les catégories de la société, et posséder en général une bonne compréhension des cultures et communautés locales.

23. Les médiateurs devraient être capables de faire preuve d'un jugement sain et des qualités relationnelles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

24. Les médiateurs devraient recevoir une formation initiale avant de prendre leurs fonctions puis une formation en cours d'emploi. Leur formation devrait tendre à leur assurer un niveau de compétence élevé, tenant compte des aptitudes à régler les conflits, des exigences spécifiques qu'implique le travail avec les victimes et les délinquants et des connaissances de base du système judiciaire.

V.3 Traitement des affaires individuelles

25. Avant de commencer à s'occuper d'une affaire, le médiateur devrait être informé de tous les faits pertinents et recevoir des autorités judiciaires compétentes tous les documents nécessaires.

26. La médiation devrait se dérouler de manière impartiale, d'après les faits de la cause et en fonction des besoins et des souhaits des parties. Le médiateur devrait toujours respecter la dignité des parties et veiller à ce que les parties agissent avec respect l'une envers l'autre.

27. Le médiateur a la charge d'assurer un environnement sûr et confortable pour la médiation. Le médiateur devrait être sensible à la vulnérabilité des parties.

28. La médiation devrait être menée aussi efficacement, mais à un rythme gérable pour les parties.

29. La médiation devrait se faire à huis clos.

30. Nonobstant le principe de confidentialité, le médiateur devrait signaler aux autorités appropriées ou aux personnes concernées toute information concernant l'imminence d'une infraction grave, dont il pourrait avoir connaissance au cours de la médiation.

V.4 Résultat de la médiation

31. Des accords devraient être conclus volontairement par les parties. Ils ne devraient contenir que des obligations raisonnables et proportionnées.

32. Le médiateur devrait faire rapport aux autorités judiciaires sur les mesures prises et sur le résultat de la médiation. Le rapport du médiateur ne devrait pas

révéler la teneur des séances de médiation, ni exprimer de jugement sur le comportement des parties à cette occasion.

VI. Evolution de la médiation

33. Des consultations régulières devraient se tenir entre les autorités judiciaires et les services de médiation pour développer la compréhension mutuelle.

34. Les gouvernements des Etats membres devraient promouvoir la recherche sur la médiation en matière pénale et l'évaluation de cette dernière.

Annexe II – Personnes de référence

- Albanie: Rasim Gjoka (Fondation albanaise pour la résolution des conflits)
- Allemagne: Martina Hemmersbach (ministère de la Justice)
- Autriche: Christa Pelikan (Institut de sociologie du droit et de criminologie)
- Belgique: Ivo Aertsen (Université catholique de Louvain)
- Bulgarie: Dobrinka Chankova (Institut pour la résolution des conflits)
- Chypre: Elena Zachariadou (Bureau du procureur général)
- Danemark: Dagmar Rasmussen (Conseil pour la prévention du crime) et Thomas Stenfeldt Mathiasen (ministère de la justice)
- Espagne: Jaime Martin Barberan (Département de la justice)
- Finlande: Juhani Iivari (Centre national de recherche et de développement pour le bien-être et la santé)
- France: Maya Bartolucci (ministère de la Justice)
- Grèce: Anna Zairi (Bureau du procureur général)
- Irlande: Denis Griffin (Prisons Policy Division) et Kieran O'Dwyer (Garda Research Unit)
- Italie: Vania Patané (université de Catania)
- Norvège: Torunn Bolstad (ministère de la Justice)
- Pays-Bas: Lodewijk Tonino (ministère de la Justice)
- Pologne: Beata Czarnecka-Dzialuk (Institut pour la justice)
- Portugal: Joao Lazaro et Federico Marques (Association portugaise d'aide aux victimes – APAV)
- République tchèque: Helena Válková (Université de Bohême occidentale à Pilsen)
- Royaume-Uni: David Miers (faculté de droit de Cardiff)
- Fédération de Russie: Mikhael Fliamer (Centre pour une réforme juridique et judiciaire)
- Slovénie: Alenka Meznar (Bureau du procureur d'Etat supérieur)
- Suède: Christina Nehlin (Conseil national pour la prévention du crime)

Annexe III – Questions pour un suivi de la Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation en matière pénale.

I. Quels développements se sont produits dans le domaine de la médiation en matière pénale dans votre pays au cours des trois ou quatre dernières années?

1. Dans le domaine législatif:
2. Concernant l'utilisation concrète de la médiation dans les affaires pénales:
 - a. portée, c'est-à-dire nombre et type des affaires traitées
 - b. nombre et types de programmes proposés
 - c. procédure de médiation et lien avec le système de justice pénale
 - d. recrutement et formation des médiateurs

II. Qui a prêté attention à la recommandation?

- le ministère de la Justice?
- certains composants du système de justice pénale (SJP): procureurs, juges?
- les services sociaux associés au SJP?
- les services de médiation existants?
- d'autres groupes d'intérêts ou ONG?

Qui l'a utilisée dans le but:

- de soutenir de nouvelles initiatives?
- de réclamer une politique?
- de justifier des pratiques existantes?
- de dénoncer des pratiques existantes?
- d'entreprendre d'autres actions?

Qui l'a commentée et en quels termes?

III. Pourriez-vous rattacher l'un des changements mentionnés à l'influence de la recommandation?

(Expliquer)

Chapitre 5

La médiation victime-délinquant en cas d'infraction grave

Ivo Aertsen

Le défi

On peut considérer comme un défi le fait de vouloir étendre la médiation et les programmes de médiation aux affaires relatives à des infractions graves, et ce pour plusieurs raisons.

Bien-fondé et faisabilité

La médiation victime-délinquant s'est largement imposée comme mode d'intervention dans le cas d'infractions mineures, relevant souvent de la petite délinquance contre les biens, ou des violences légères, dont se rendent coupables de jeunes délinquants qui n'ont pas de casier judiciaire chargé. La réglementation supranationale, d'un côté, n'exclut pas la médiation pour différents types de dossiers et à différentes étapes de la procédure pénale¹, mais, d'un autre côté, peut rester assez prudente dans la formulation de ses directives en la matière². Cela étant, la recherche comparative confirme le faible degré de gravité des infractions donnant lieu à la médiation victime-agresseur dans la plupart des pays européens et autres (Lauwaert et Aertsen, 2002; Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice, 2000). La réponse à la question de savoir si une infraction doit être considérée comme grave peut dépendre de divers critères, tels que la qualification juridique de l'infraction, les politiques et la doctrine en matière de sanction, le caractère violent des faits reprochés à l'agresseur, les conséquences pour la victime et la réaction (attendue) de l'opinion publique. Le fait que l'on recule en général devant l'idée d'une médiation en cas d'infraction grave tient au caractère de faveur qui est souvent attribué à cette mesure. On s'en aperçoit dans les décisions judiciaires consécutives à l'échec d'une médiation, lorsque les procureurs tendent à faire

1. Recommandation n° R (99) 19 du Comité des Ministres sur la médiation en matière pénale, articles 3 et 4.

2. Décision-cadre du Conseil européen du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, *Journal officiel*, L 82, 22 mars 2001. L'article 10 dispose ce qui suit: «1. Chaque Etat membre veille à promouvoir la médiation dans les affaires pénales pour les infractions qu'il juge appropriées à cette forme de mesure; (...).»

remettre des citations à comparaître, même si elles ne sont pas souvent exigées par la loi. Toutefois, les médiateurs peuvent attester que la participation à un processus de médiation n'a rien d'une solution de facilité, même dans le cas des infractions mineures. Et ils considèrent également que les besoins de la victime sont le point de départ de la médiation, quelle que puisse être la justification juridique ou l'étape judiciaire de l'affaire. On pourrait même s'attendre à ce que la médiation soit plus importante pour les victimes dans le cas des infractions graves, car elles espèrent obtenir des informations et des explications de l'agresseur.

Présumant que la portée d'une médiation victime-agresseur ne peut être que limitée, beaucoup de gens doutent, au surplus, que l'on puisse mettre au point une méthode rationnelle de médiation en cas d'infraction grave, comme dans les affaires de violences graves. On peut être amené à se demander si ces délinquants (récidivistes) peuvent être motivés d'une façon non opportuniste, s'il est possible de créer un cadre sécurisant pour la médiation et si les victimes ne risquent pas de se ressentir psychologiquement de ce processus. Il ne fait aucun doute que, dans ce genre d'affaires, la médiation requiert des aptitudes particulières.

Lien avec la justice pénale

Le fait que l'on ait recours à la médiation surtout dans le cas d'infractions mineures implique qu'il s'agit dans bien des cas d'une mesure de déjudiciarisation. Dans la plupart des cas, en fait, c'est le parquet ou la police qui décide d'avoir recours à la médiation. Si le résultat de la médiation est positif – si un accord est conclu avec la victime –, le procureur général ne retient pas l'accusation. La médiation – en particulier en cas d'infraction grave – peut aussi être organisée parallèlement aux poursuites, le juge qui prononce la peine tenant compte de son résultat final. Enfin, on peut également concevoir un recours à la médiation au niveau du prononcé de la peine ou après.

Au niveau du prononcé de la peine, les juges peuvent se sentir assez mal à l'aise après une médiation ayant abouti à un résultat positif dans le cas d'une infraction grave. En pareil cas, on peut s'interroger sur la valeur de la sanction: quelle pourrait être la valeur ajoutée d'un élément de répression une fois que les parties ont conclu un accord et déclaré de concert que, selon elles et leur entourage, le problème a reçu une solution constructive et raisonnable?

Indépendamment de la question de savoir comment tenir compte du résultat d'une médiation, on ressent manifestement le besoin de mettre en place une protection et des garanties juridiques pour toutes les parties concernées. Les normes reconnues de la pratique professionnelle des médiateurs ainsi que la qualité de leur formation et de leur supervision peuvent apaiser en grande partie ces préoccupations, mais le système judiciaire n'en a pas moins un rôle évident à jouer. S'agissant des infractions graves, pour lesquelles on peut s'attendre à ce que la médiation ait un impact éventuel sur les décisions de justice,

un contrôle ou une supervision judiciaire tant du processus de médiation que de son résultat s'impose assurément³.

Fondements théoriques

Lorsque la médiation victime-délinquant est envisagée comme une mesure ou sanction alternative, on peut invoquer la théorie juridique et/ou criminologique, s'agissant par exemple des principes de subsidiarité ou de participation communautaire. Lorsque la médiation en matière pénale n'est pas simplement une mesure de déjudiciarisation, mais est offerte parallèlement aux poursuites et à la condamnation pénales, aucun cadre théorique n'est immédiatement disponible pour ce lien. Il importe de concilier deux rationalités en apparence contradictoires: une rationalité horizontale, interindividuelle et consensuelle, et une rationalité verticale, étatique et autoritaire. La pratique de la médiation en cas d'infraction grave n'indique pas toujours très clairement comment l'expérience individuelle peut être conforme aux normes plus universelles ou sociétales ni la place que cette confrontation devrait tenir devant l'instance judiciaire, si tant est qu'elle doive s'y produire.

Mais même dans le cas de la déjudiciarisation, la pratique nous montre une évolution paradoxale qui a des incidences aux niveaux politique et théorique. D'une part, au cours des quinze dernières années, les sanctions et mesures communautaires ont été de plus en plus différenciées et mises en pratique dans la plupart de nos pays. D'autre part, le recours aux peines d'emprisonnement et les populations carcérales ne diminuent pas, bien au contraire. Une dynamique à deux volets ou dualiste se fait jour: on a de plus en plus recours aux sanctions communautaires pour les infractions mineures, tandis que la peine d'emprisonnement demeure plus que jamais la sanction privilégiée pour ce qu'il est convenu d'appeler les «infractions graves». Le contrôle social et judiciaire ratisse de plus en plus large et l'on peut se demander si l'évolution récente n'entraîne pas une «socialisation du pénal» ou plutôt une «pénalisation du social» (Mary, 1997).

C'est ce type de critiques adressées au fonctionnement du système de justice pénale dans son ensemble, ainsi que la (re)découverte de la victime et l'impact du mouvement des victimes qui ont poussé les criminologues et d'autres spécialistes à dégager une nouvelle approche fondamentale et de nouvelles définitions de l'infraction et de la justice pénale. Les théoriciens affirment que, tant que nous ne changerons pas de cadre structurel, nous ne pourrons jamais venir à bout des profondes déficiences du système, telles que le recours excessif aux peines d'emprisonnement et la faiblesse de la position de la victime (Fattah, 1992). D'autres rejettent une approche fondée sur un cadre purement théorique et croient en une stratégie plus pragmatique et progressive (Groenhuisen,

3. Conseil de l'Europe, *Médiation en matière pénale – Recommandation n°R(99) 19 et exposé des motifs*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, p. 13.

1999). Beaucoup pensent avoir trouvé une nouvelle approche dans le cadre général de la «justice réparatrice». Ce nouveau mode de réflexion réserve une place de choix à la médiation victime-délinquant et à la concertation des familles. La question principale n'est pas de savoir si ces modalités sont réalisables en tant que telles, mais – et c'est certainement le cas quand il y est recouru dans le cas d'infractions graves – dans quelle mesure elles peuvent avoir des incidences sur certains des principes de base de notre système de justice pénale rétributive et vice versa, et les réorienter ou les influencer, au moins à long terme.

La pratique

On trouvera ci-après des exemples concrets de programmes de médiation victime-délinquant en cas d'infraction grave. Le premier type de médiation intervient parallèlement à l'action pénale et le second après le prononcé de la peine – plus précisément, dans le cadre pénitentiaire. Les exemples viennent de Belgique, où l'on s'emploie à élaborer des programmes de médiation et d'autres programmes de justice réparatrice d'une façon coordonnée aux stades ultérieurs de la procédure pénale, tant pour les jeunes que pour les adultes (Aertsen, 2000). Il est également fait référence à des programmes analogues exécutés dans d'autres pays.

Médiation parallèle aux poursuites

Le contexte

Le projet flamand «Médiation aux fins de réparation» a été lancé à Louvain en 1993 sur la base d'une collaboration entre le Groupe de recherches pénologiques et victimologiques de l'université catholique, le ministère public et un service privé d'aide sociale et de médecine légale. Il a été décidé d'emblée que le programme serait réservé à des délinquants adultes et aux infractions graves, à savoir des affaires dans lesquelles le ministère public aurait déjà décidé d'engager l'action publique. On voit que l'objectif du projet ne se situait pas en dehors du processus de justice pénale, mais que le projet était organisé dans l'optique de la promotion de mesures et d'une réflexion réparatrices, et de leur injection dans le système. Néanmoins, la médiation proprement dite serait conduite à un niveau non judiciaire par un service de médiation indépendant.

Au bout d'une période expérimentale de trois ans, le projet a pris un caractère plus définitif début 1996. A ce moment-là, un projet de médiation avec des mineurs est venu s'ajouter au précédent et un nouveau projet de médiation au niveau de la police a été lancé. Les trois projets ont constitué ensemble le Service de médiation de Louvain, qui pouvait compter sur une équipe commune de médiateurs professionnels et sur l'appui d'un comité directeur où siégeaient les représentants de huit organisations partenaires, judiciaires et non judiciaires. Au sein de ce service de médiation, deux médiateurs à plein temps

étaient (et sont encore) responsables de la médiation dans le cadre du programme de réparation concernant les infractions graves. En 1997, ce programme a été étendu à d'autres circonscriptions judiciaires de Belgique (huit en Flandre et quatre en Wallonie au début de 2003) – les circonscriptions flamandes appliquant toutes la même méthode de médiation et la même approche entre les organisations. Le programme est financé par le ministère fédéral de la Justice, qui subventionne l'ONG flamande Suggnomè et l'ONG wallonne Médiante (constituant toutes deux des structures d'appui à la prestation de services de médiation et à la mise en œuvre de la justice réparatrice). En sus de la médiation aux fins de réparation, la médiation pour mineurs a été utilisée dans la quasi-totalité des circonscriptions judiciaires de la Flandre et dans une partie de celles de Wallonie, essentiellement en association avec des ordonnances de travail d'intérêt général et de formation (qui sont toutes appelées «mesures réparatrices»). Enfin, la médiation au niveau de la police a commencé dans 11 municipalités de la région de Bruxelles et en Flandre. On se borne à décrire ci-après le programme de médiation aux fins de réparation.

Le processus de médiation

La médiation aux fins de réparation est un service gratuit, tant pour la victime que pour l'agresseur, qui aide les parties à conclure un accord personnel centré sur la réparation ou le règlement du conflit à travers un processus de communication mutuelle. Une tierce partie neutre conduit la médiation selon un processus structuré.

Le ministère public choisit les affaires devant faire l'objet d'une médiation en fonction de critères bien définis et en suivant une procédure de sélection. Toutefois, une affaire peut également être renvoyée au service de médiation par le juge d'instruction, ce qui se produit dans à peu près la moitié des cas (à Louvain). Comme dans le cas d'un grand nombre de nouveaux programmes de médiation, il faut beaucoup de temps et d'expérience pour trouver une bonne méthode de sélection des affaires appropriées. Dans le cas du programme de Louvain, on s'est vite rendu compte de la nécessité de mettre au point une procédure de sélection axée sur une démarche préventive. On ne pouvait pas se contenter de laisser aux procureurs adjoints, même agissant sur l'ordre du procureur général, l'initiative de renvoyer les affaires au programme de médiation. Un magistrat de liaison a été chargé de cette tâche, ce qui a permis de renvoyer les affaires d'une façon plus systématique et dans une atmosphère de coopération plus permanente et efficace. Par la suite, la responsabilité de la sélection des affaires a été confiée à un juriste du parquet, ce qui s'est également révélé très efficace. Néanmoins, le cas des affaires qu'il est proposé de retenir est toujours discuté avec les médiateurs, lesquels peuvent rejeter telle ou telle affaire qu'ils jugent inappropriée à la médiation. Les contacts directs et réguliers entre les médiateurs et le magistrat de liaison (ou juriste) au tribunal stimulent la réflexion permanente sur les objectifs et les principes du programme. Cette relation est une relation ouverte et confiante, marquée par une volonté com-

mune d'expliciter des objectifs et des préoccupations. Il convient de mentionner le statut indépendant des médiateurs au sein de ce programme: ils sont recrutés par une association privée (l'ONG Suggnomè) et leurs locaux sont situés dans un bâtiment public municipal, où travaillent également leurs collègues du Service de médiation de Louvain. Les partenaires associés au programme sont donc amenés à communiquer en permanence.

Pour que l'affaire puisse être renvoyée à la médiation, il faut d'abord que l'agresseur reconnaisse être l'auteur de l'infraction. Il n'est pas toujours facile de se rendre compte – et cela provoque parfois de vifs débats avec les avocats positivistes – que cela ne veut pas nécessairement dire qu'il admette sa culpabilité au sens juridique du terme ou qu'il assume l'entière responsabilité de son acte. C'est précisément dans le cadre du dialogue entre les parties du différend, pendant le processus de médiation, que les notions de responsabilité et de culpabilité peuvent devenir susceptibles d'interprétation. Pour l'essentiel, les types d'affaires retenues en vue d'une «médiation aux fins de réparation» sont les voies de fait, le vol qualifié, le cambriolage, le vol et les infractions sexuelles.

Lorsqu'une affaire est choisie, le procureur adresse à la victime et à l'agresseur une lettre dans laquelle il les invite à participer à la médiation. Dans l'optique de la victime comme de celle de l'agresseur, le fait de savoir qu'une autorité judiciaire a pris l'initiative revêt un sens particulier: c'est en effet reconnaître les besoins de la victime et adopter une approche claire et constructive à l'égard de l'agresseur. De plus, le mandat du médiateur se trouve clarifié. La façon dont la lettre aux parties est rédigée et l'offre expliquée par le médiateur à l'étape suivante est de la plus haute importance. La recherche a montré que la volonté des victimes de prendre part à la médiation dépend dans une large mesure de la façon dont le rôle des parties est présenté, de leur degré de familiarité avec la médiation (les programmes de médiation) et de l'expérience qu'elles ont de l'aide aux victimes (Aertsen, 2004, pp. 141 à 145).

Le médiateur commence par prendre contact séparément avec les deux parties pour organiser avec elles une ou plusieurs entrevues individuelles. Il propose de se rendre au domicile des parties. Dans le cadre du programme de Louvain, la victime est contactée la première. Mais la pratique concernant la partie à contacter en premier lieu diffère suivant le type de programme et les préférences nationales. L'un et l'autre choix comportent des avantages et des inconvénients.

Pendant les entrevues séparées, le médiateur se concentre sur les besoins et les questions individuelles. Il écoute attentivement afin de mieux connaître la vie personnelle de la victime et l'histoire personnelle de toutes les parties concernées. Il est indispensable de créer un climat de sympathie et d'empathie. Le médiateur doit montrer qu'il comprend et respecte la victime comme l'agresseur. Une assistance et des informations spéciales (de caractère pratique) sont données. A mesure que la discussion progresse, l'accent est mis sur l'échange d'informations entre les parties. Des explications, des questions et des perspectives

sont échangées et reformulées indirectement par le truchement du médiateur. Ce processus de médiation indirecte (dans lequel les parties ne sont pas mises physiquement en présence) peut, par lui-même, aboutir à un accord. Mais il peut aussi conduire à une rencontre directe entre la victime et l'agresseur.

Dans le processus de communication, les éléments ci-après sont souvent abordés indirectement ou directement par les parties:

- échange de vues sur ce qui s'est passé, la façon dont l'infraction a été commise et son contexte;
- les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise;
- le sens que les deux parties donnent individuellement à l'infraction et à ses conséquences;
- l'impact personnel, familial et social sur les autres personnes directement impliquées;
- le dommage matériel et moral causé à la victime;
- l'idée que chaque partie se fait de l'autre et l'attitude de l'une à l'égard de l'autre;
- les questions et possibilités de réparation ou d'indemnisation;
- la réaction attendue du tribunal ou la façon dont on préférerait le voir réagir.

L'échange de ces sentiments, attitudes et opinions a naturellement beaucoup plus de force si la victime et l'agresseur sont directement mis en présence. Dans une rencontre personnelle, les parties se font face. Les circonstances de l'infraction, ses conséquences et les besoins de l'une et l'autre partie prennent un caractère beaucoup plus concret, et la victime comme l'agresseur doivent oublier leurs stéréotypes personnels.

Dans 50 % des cas environ, la médiation débouche sur un accord écrit. Ce document est beaucoup plus qu'un règlement financier pour les dommages matériel et moral; c'est un rapport sur les entretiens et entrevues qui l'ont précédé. L'accord écrit évoque donc le sens et les conséquences de l'infraction, aux niveaux tant personnel que social. Des excuses sont exprimées et peuvent être acceptées. Des engagements sont pris. Il arrive souvent que la victime retire (symboliquement) sa plainte ou ne formule pas de nouvelles demandes d'indemnisation. Dans la majorité des cas, l'accord écrit formule aussi un point de vue sur l'issue pénale souhaitable (le médiateur pose souvent la question: «Quelle serait votre décision si vous étiez le juge appelé à se prononcer dans cette affaire?»).

L'accord écrit est remis au ministère public et annexé au dossier judiciaire. Si aucun accord n'a pu être conclu, le médiateur en avise le ministère public sans commentaires. On notera que la non-communication des raisons ayant rendu impossible la conclusion d'un accord est une question qui est constamment soulevée dans les échanges de vues avec le ministère public. Quoi qu'il en soit,

la conclusion d'un accord ne peut pas être considérée comme le critère décisif du succès d'une médiation. L'évaluation du programme montre que, d'avantage que l'accord, la proposition de médiation et la communication entre les parties ont une signification en elles-mêmes et sont vivement appréciées par les intéressés.

La communication entre les parties au sujet d'une intervention judiciaire supplémentaire est un élément important du processus de médiation aux fins de réparation. C'est la conséquence du fait que, en raison de la gravité des infractions, les affaires sont renvoyées à un juge pénal. C'est une chose dont les deux parties sont bien conscientes au début de la médiation. L'échange de vues sur l'issue judiciaire transcende le niveau interindividuel du conflit pour le placer dans un contexte social. La victime, l'agresseur et leur réseau social direct ont ainsi la possibilité de réfléchir à ce qui est socialement acceptable et inacceptable. Le fait d'exprimer et de faire connaître leur opinion concertée au sujet de la réaction pénale dont elles ont discuté entre elles de façon approfondie donne aux deux parties la possibilité de jouer un rôle actif et constructif dans le processus de décision pénale sans décider elles-mêmes de l'issue finale. De la sorte, la médiation en cas d'infraction grave non seulement produit un dialogue entre l'agresseur et la victime, mais aussi aboutit à une communication verticale entre les parties, d'une part, et le tribunal, d'autre part. Les parties apprennent également quelque chose au juge.

Médiation dans le cadre pénitentiaire

D'un point de vue tant pratique que théorique, il est évident que la prison n'est pas le meilleur endroit pour apprendre aux individus à assumer leurs responsabilités ou à réparer le préjudice causé. Les détenus mettent en œuvre des mécanismes psychologiques d'adaptation axés davantage sur la justification et le déni de la réalité. En ce qui les concerne, les victimes d'infractions graves continuent souvent de souffrir après le prononcé de la peine. Elles voudraient, par exemple, obtenir des réponses aux questions qu'elles se posent sur la nature de l'infraction et les raisons pour lesquelles elle a été commise. Elles ressentent le besoin de parler à leur agresseur. Ou il leur est extrêmement difficile d'accepter la façon dont le détenu est logé en prison ou le fait qu'une libération anticipée soit prévue. Autant de bonnes raisons de concevoir un programme de médiation victime-agresseur à ce niveau.

L'ONG Suggnomè mentionnée ci-dessus a pris la responsabilité de lancer un tel programme. Avec le concours financier de la Communauté flamande, un programme de médiation victime-agresseur expérimental a été organisé début 2001. Il fonctionne dans trois établissements pénitentiaires: un établissement ouvert pour auteurs d'infractions mineures, un centre de détention provisoire et pour peines de courte durée, et un établissement pour détenus purgeant des peines de longue durée, c'est-à-dire d'au moins trois ans. C'est essentiellement

de ce dernier établissement, la prison centrale de Louvain (220 détenus environ), qu'il est question ici (Eyckmans, 2002; Buntinx, 2003).

Le médiateur de ce projet pilote (pour Louvain) est employé à plein temps et est membre du Service de médiation de Louvain. En 2001 et 2002, 55 demandes de contact avec l'autre partie ont été reçues. C'est l'agresseur ou la victime qui doit prendre l'initiative de contacter le médiateur. La plupart des demandes étaient adressées par des délinquants (ce qui est compréhensible dans les premiers temps du programme, car il est nettement plus facile de faire connaître ce service dans une prison que d'un groupe de victimes ou de groupes d'aide aux victimes dispersés). La moitié environ des demandes concernent des affaires d'homicide (crimes passionnels, vol qualifié avec meurtre, parenticide, enlèvement avec meurtre). Un détenu sur cinq environ est l'auteur d'une infraction sexuelle (viol, inceste, agression sexuelle). Les autres ont été condamnés pour vol à main armée, incendie volontaire, agression, menaces, vol, vol de voiture occupée et escroquerie.

Dans ce programme, le processus de médiation est analogue à celui de la «médiation aux fins de réparation». Les mêmes principes sont applicables: libre consentement, confidentialité et neutralité. Lors d'une entrevue exploratoire avec le demandeur, l'offre et la méthode de médiation sont expliquées, la motivation du demandeur est analysée et vérifiée, ainsi que la mesure dans laquelle il remplit les conditions requises. Parfois, une tierce personne compétente est consultée. Puis, contact est pris avec l'autre partie, parfois par le canal d'une personne ou d'un service agissant comme intermédiaire, un service d'aide aux victimes, par exemple. Les parties décident, avec le concours du médiateur, des dispositions qu'elles souhaiteraient prendre et de leur rythme. Dans le cas de la médiation directe, la rencontre est organisée dans l'établissement pénitentiaire et les parties peuvent proposer de se faire accompagner par des personnes qui leur apporteront un soutien psychologique. Dans ce type de médiation – comparée à la «médiation aux fins de réparation» –, l'accent est mis moins sur la conclusion d'un accord que sur la communication.

Sur 55 demandes, 20 n'ont pas abouti. La plupart des demandeurs ont renoncé ou ajourné leur décision après l'entrevue exploratoire avec le médiateur. D'autres demandes ont été rejetées par le médiateur en raison, notamment, d'une motivation imprécise, du refus par l'agresseur de reconnaître avoir commis l'infraction, du caractère purement juridique de la demande ou de l'absence totale de ressources financières lorsque la restitution était le seul motif de l'agresseur.

D'autres processus de médiation ont été engagés, mais non menés à leur terme, par exemple parce que les parties ont préféré y mettre fin. Mais, là encore, il ne faut pas y voir un échec. Pour beaucoup d'individus, le fait de prendre l'initiative et de tendre la main à l'autre partie est extrêmement significatif et bénéfique sur le plan psychologique. Mais il n'en reste pas moins que

les victimes trouvaient difficile d'accepter le refus de leur agresseur de participer à un processus de médiation.

Observations

Il n'est pas gagné d'avance d'offrir de participer à une médiation en cas d'infraction grave. Le médiateur du projet de Louvain exécuté avec des détenus signale que l'impact de l'infraction reste parfois trop fort pour éviter la polarisation. Le traumatisme peut être encore accablant et, en général, les conséquences de l'infraction pour les deux parties sont monumentales. Les rencontres se déroulent dans une atmosphère survoltée. On comprend alors pourquoi les affaires doivent être sélectionnées avec le plus grand soin. Surtout, on attend beaucoup du médiateur. Ce travail touche le médiateur lui-même, qui ne s'occupe pas d'un trop grand nombre d'affaires en même temps. Comme dans le cas de la «médiation aux fins de réparation», l'appui d'autres médiateurs, une bonne supervision et une formation permanente sont indispensables. Dans la médiation, il appartient au médiateur d'instaurer une atmosphère ouverte et respectueuse, mais aussi – au moins dans ces types d'affaires – de dynamiser le processus de médiation. Le médiateur met en place un environnement sécurisant pour les entrevues et s'assure que les déséquilibres de pouvoir ne perturbent pas le processus. On comprend qu'il importe peut-être de mentionner le parcours individuel des médiateurs dans les deux programmes de médiation de Louvain: ce sont des travailleurs sociaux, des criminologues ou des juristes, qui ont tous travaillé au moins cinq ans avec des victimes et/ou des délinquants.

La médiation en cas d'infraction grave revêt souvent le caractère d'une psychothérapie pour les deux parties. On renvoie à cet égard aux expériences menées à Langley (Colombie-Britannique, Canada), au Texas et à New York (Aertsen, 1999; Umbreit, 2001). Dans ces programmes, la médiation – même dans le quartier des condamnés à mort – est préparée de façon minutieuse et prend facilement plus d'un an. Le contexte culturel, voire, parfois, de puissants motifs religieux, doivent être pris en considération en examinant ces initiatives. On peut trouver des exemples moins extrêmes de programmes de médiation en cas d'infraction grave en Europe, comme le Service de médiation et de réparation de Leeds (Royaume-Uni) ou le *Herstelbemiddeling* de La Haye et le *'s Hertogenbosch* (Pays-Bas).

La médiation indirecte est plus fréquente que la médiation directe dans les affaires d'infractions graves. C'est le cas des deux programmes de médiation de Louvain («médiation aux fins de réparation»: la médiation directe ne représente que 25 ou 30 % des cas) et d'autres programmes analogues d'autres pays européens. Les vertus relatives de la médiation indirecte et de la médiation directe sont un sujet controversé. A cet égard, on a reproché au projet de médiation aux fins de réparation de Louvain son attitude excessivement protectrice à l'égard des parties (Marshall, 1994). On pensait que le médiateur

avait adopté une attitude trop hésitante, au lieu de passer rapidement et plus souvent à la médiation directe. Cette critique pourrait s'appliquer en particulier aux médiateurs ayant une formation de psychologue, de travailleur social ou de psychothérapeute.

Les programmes de médiation en cas d'infraction grave font apparaître la nécessité de prévoir un service de médiation à toutes les étapes de la procédure pénale. Il ne fait pas de doute que la date (l'offre) de la médiation devrait essentiellement être déterminée en fonction des besoins et des possibilités des parties. Le travail accompli à l'une de ces étapes ne devrait pas être neutralisé à la suivante, lorsque aucune action réparatrice n'est plus possible. La médiation ne devrait pas être proposée à la fin de la peine d'emprisonnement, juste avant la libération conditionnelle, sans que la médiation ou des mesures axées sur la victime aient été proposées antérieurement. La mise en œuvre de la médiation aux différentes étapes requiert un cadre général qui devrait fournir le contexte théorique, organisationnel et juridique. Cette évolution implique également un changement des attitudes et la mise en œuvre de compétences spécifiques à tous les niveaux. Il s'impose de sensibiliser et de former le personnel en question.

Le programme belge «Justice réparatrice dans les établissements pénitentiaires» est un bon exemple de la façon dont la médiation victime-délinquant doit être conçue comme élément d'un ensemble plus vaste. A la suite d'une période expérimentale de trois ans, ce programme avait été mis en place dans tous les établissements pénitentiaires fin 2000. Chacun d'entre eux s'est assuré les services d'un «conseiller en justice réparatrice», dont la mission consiste non à proposer la médiation ou à travailler au niveau individuel avec le détenu ou la victime, mais à lancer de nouvelles initiatives, à mettre en place de nouvelles structures et de nouveaux réseaux, et à promouvoir à l'intérieur comme à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire une culture axée sur les victimes et différentes formes de réparation (Robert et Peters, 2003).

Bibliographie

Aertsen, I., «Mediation bei schweren Straftaten – Auf dem Weg zu einer neuen Rechtskultur?», in Pelikan, C. (sous la dir. de), *Mediationsverfahren: Horizonte, Grenzen, Innensichten (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie)*, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 1999, pp. 115-138.

Aertsen, I., «Victim-offender mediation in Belgium», in Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice (éd.), *Victim-offender mediation in Europe. Making restorative justice work*, Leuven University Press, Louvain, 2000, pp. 153-192.

Aertsen, I., *Slachtoffer-daderbemiddeling: een onderzoek naar de ontwikkeling van een herstelgerichte strafrechtsbedeling*, Leuven University Press, Louvain, 2004.

Buntinx, K., «Bemiddeling in de fase van de strafuitvoering, twee jaar later», non publié, Bemiddelingsdienst Arrondissement Leuven, Louvain, 2003.

Forum européen pour la médiation victime-délinquant et la justice réparatrice (éd.), *Victim-offender mediation in Europe. Making restorative justice work*, Leuven University Press, Louvain, 2000.

Eyckmans, D., *De uitbouw van een herstelgericht aanbod aan gedetineerden vanuit de Vlaamse Gemeenschap. Eindrapport oktober 2002*, Slachtoffer in Beeld – Suggnomè vzw Forum voor Herstelrecht en Bemiddeling, 2002.

Fattah, E. A., «Beyond metaphysics: the need for a new paradigm – On actual and potential contributions of criminology and the social sciences to the reform of the criminal law», in Lahti, R. et Nuotio, K. (sous la dir. de), *Criminal law theory in transition*, Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki, 1992.

Groenhuijsen, M., «Victims' rights in the criminal justice system: a call for more comprehensive implementation theory», in Van Dijk, J., Van Kaam, R. et Wemmers, J. (sous la dir. de), *Caring for crime victims. Selected proceedings of the 9th International Symposium on Victimology*, Criminal Justice Press, Monsey, 1999, pp. 85-114.

Lauwaert, K. et Aertsen, I., «Restorative justice: activities and expectations at European Level», *ERA-Forum – Scripta Iuris Europaei*, 1, 2002, pp. 27-32.

Marshall, T. F., *The search for restorative justice: reflections on the Leuven mediation project*, non publié, Koning Boudewijnstichting, Bruxelles, 1994.

Mary, P., «Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'état social: dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social», in Mary, P. (sous la dir. de), *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 325-347.

Robert, L. et Peters, T., «How restorative justice is able to transcend the prison walls: a discussion of the «restorative detention» project», in Weitekamp, E. G. M. et Kerner, H.-J. (sous la dir. de), *Restorative justice in context. International practice and directions*, Willan Publishing, Cullompton, 2003, pp. 95-122.

Umbreit, M., *The handbook of victim-offender mediation. An essential guide to practice and research*, Jossey-Bass, San Francisco, 2001.

Chapitre 6

Le travail d'intérêt général (TIG) comme instrument pour restaurer le dialogue civique après le délit

Vincent Delbos

L'objectif ici est de relater une expérience locale qui tente de donner du sens à l'exécution des peines alternatives à l'incarcération – voire à l'exécution d'une peine d'emprisonnement – en recréant à une petite échelle les bases élémentaires d'une vie en société, les conditions d'un apprentissage de quelques règles d'un «vivre ensemble» pacifique. Il s'agit sans doute d'une illustration du «1 + 1 + 1» promu par l'écrivain Alexandre Jardin: «Je me fiche de la couleur du bulletin de vote de tous ces engagés, mais dès qu'un homme – ou une femme – manifeste par ses initiatives sa responsabilité de citoyen, je le trouve beau. Voilà mon bord politique: celui des républicains sincères qui participent en passant à l'acte.»

Le «TIG-dialogue citoyen» a été initié à la fin de l'année 1999. L'expérience a été menée dans le département des Yvelines, dans l'Ouest parisien, un territoire contrasté où coexistent des espaces de grande richesse et de grande pauvreté. Un territoire qui illustre bien l'Aphélie de Vincent Cespèdes¹, à savoir un territoire de grande conflictualité et de violences dites «urbaines». Associations, institutions publiques, partenaires locaux ou habitants se plaignaient tous de ne plus pouvoir exercer leurs missions, de ne pas pouvoir vivre en sécurité avec la sûreté minimale: la Poste ne pouvait par exemple plus distribuer le courrier car, en cours de tournée, les véhicules disparaissaient; les gardiennes d'immeuble étaient agressées si elles demandaient à des enfants de ne plus dégrader les boîtes aux lettres; les pompiers devaient intervenir sous des jets de pierre: la litanie des violences urbaines, entre sentiment d'insécurité et d'impunité, l'expression visible de la relégation.

La justice pénale intervenait après coup, pour juger et sanctionner, sans véritable impact sur les situations, sans véritablement modifier la vision des auteurs, des délinquants, sur leurs actes, des victimes sur leur agression ou des acteurs des institutions sur l'existence possible d'une certaine réparation. En particulier, les peines alternatives à l'emprisonnement paraissaient tourner à vide, sans

1. Cespèdes V., *La cerise sur le béton, violences urbaines et libéralisme*, Flammarion, Paris, 2002. L'Aphélie serait, selon l'auteur, «la terre des laissés-pour-compte, ceux dont l'iris ne sera jamais resserré par le miroitement de la liberté et du pouvoir».

effet perceptible pour le condamné. La peine la plus fréquemment prononcée face à ce type d'infractions était la peine de travail d'intérêt général, exécution d'une activité non rémunérée au profit d'un organisme public ou d'une association. Les données collectées en 2000 ont montré que, sur 700 personnes condamnées à des peines d'intérêt général, environ 100 par an le sont pour des faits dits de «violences urbaines», pour des délits de dégradation de biens publics (par exemple bombages ou bris d'abribus), outrages à des personnes dépositaires de l'autorité publique (gardiens de la paix, agents de police municipale), rébellion, violences verbales ou physiques dans les transports publics, voire aussi des délits effectués dans un contexte marqué d'incivisme (par exemple des vols commis lors de la dernière tempête de la fin 1999, en profitant de la désorganisation des services publics).

Au point de départ, il était assez clair que les auteurs de ces actes étaient totalement coupés de tout et de tous, même au sein de leur propre famille, et qu'il pouvait être utile de les rassembler dans une même pièce pour rompre leur isolement et les faire dialoguer afin de prévenir la récidive. Au lieu de cela, ils étaient jusqu'alors envoyés pour faire des heures, et se retrouveraient souvent solitaires, dans tel ou tel organisme, sans véritable travail de compréhension de ce qui s'était passé. Situation d'autant plus préoccupante que la commission de ces infractions révèle très souvent un déficit d'explication de la règle sociale et pénale violée, faisant de ceux qui les commettent des victimes de la justice et de ceux qu'ils «agressent» des cibles perpétuelles, sans que de part et d'autre existe l'espace d'explication qui aurait permis de résoudre, du moins partiellement, le mécanisme à front renversé où l'auteur se sent victime et la victime, impuissante à obtenir réparation. Surtout d'un point de vue de politique pénale, l'exécution de ces peines montrait la méconnaissance du rôle, des objectifs et des missions qui sont dévolues aux organisations publiques locales ou autres, les carences de communication à être ensemble et, d'une certaine manière, le trouble dans le dialogue civique.

Toutes les personnes qui nous avaient fait part de leurs difficultés dans leurs quartiers, dans l'exercice de leur profession et dans leur vie quotidienne ont été contactées et il leur a été proposé d'intervenir dans la construction de ce dialogue. Entre décembre 1999, date à laquelle la première session s'est tenue, et décembre 2001, 110 condamnés ont participé à l'expérience. La plupart d'entre eux étaient des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui avaient été condamnés à un travail d'intérêt général de 40 à 240 heures.

Pour ces personnes condamnées à effectuer des heures de travail d'intérêt général, il est apparu que l'offre existante de postes ne répondait qu'imparfaitement à cette dimension d'incivisme. S'agissant d'une peine à la fonction réparatrice marquée, cette lacune aboutissait à une insuffisance de sens qui n'avait qu'un faible effet en termes de prévention de la récidive. Enfin, il était nécessaire, pour faire jouer pleinement la fonction de lisibilité de la peine de travail d'intérêt général, que soit organisé un temps collectif. L'une des hypothèses est

que la peine de TIG se prête particulièrement bien à ce type d'infractions. Pour plusieurs raisons: cette peine, par définition, est partagée et permet de mobiliser les potentialités de partenariat local. Elle peut favoriser des regroupements de ressources locales très diversifiées, et finalisées autour de la répression d'une délinquance fortement perçue par l'opinion comme symptomatique de l'inefficacité des institutions publiques et révélatrice de l'abandon dans lequel nombre de personnes vivent. Elle paraissait dès lors sous-utilisée et surtout insuffisamment prononcée, faute d'un travail d'adaptation aux délits de «violences urbaines» des postes et des tâches d'intérêt général.

C'est en partant de ces constats que le «TIG-dialogue citoyen» a été élaboré.

Les objectifs

Plusieurs objectifs concomitants sont poursuivis. L'objectif premier était de montrer aux jeunes condamnés pour ces infractions manifestant un trouble à la vie publique qu'il existe d'autres manières de faire avec les institutions publiques.

Créer un moment privilégiant la constitution de comportements plus responsables, plus «citoyens». Cet apprentissage de relations fondées sur le respect et la dignité, sur le dialogue à privilégier sur la violence, exige des préalables, des négociations, des médiations. Il n'est pas simple, ni pour le condamné ni pour les agents des institutions. Comme l'a dit l'un des condamnés au TIG au terme de la première session: «Nous sommes des ambassadeurs.» Expression si bien choisie.

La peine de TIG décrit une gravité sur l'échelle du trouble à l'ordre public, comme toute peine. Elle doit aussi permettre de traduire concrètement un chemin de reconstitution des règles du «vivre ensemble» qui ont été violées et sanctionnées. Elle doit enfin, l'étape du jugement et de la condamnation passée, faciliter la reconstruction de ces règles, et la réconciliation.

Durant dix-huit heures, dans l'exécution de la peine de travail d'intérêt général, il s'agissait donc de réaliser les conditions d'un dialogue entre les auteurs des délits et des agents des services publics victimes de ces infractions. Les intervenants étaient d'accord pour conduire cette action et nouer ce dialogue souvent compliqué. Les condamnés étaient eux aussi d'accord pour participer, souvent parce qu'«ils ont des choses à dire». Leur non-participation représentait toutefois un incident dans le déroulement du TIG. Ce temps collectif permettait d'introduire un temps d'individualisation avant une affectation individuelle vers des emplois ciblés auprès de corps de métiers particuliers (sapeurs-pompier, transporteurs publics, dans les commissariats, etc.).

On a ainsi abouti à construire une peine adaptée à la condamnation, au condamné, à son environnement social et institutionnel, mais aussi à contribuer à une plus grande prévention de la récidive et à une certaine «réconciliation» entre les jeunes et les institutions.

Une méthodologie

Durant trois jours, les condamnés se retrouvent, soit 18 heures sur un total variant entre 40 et 240 heures. Cela signifie notamment que, après ces 18 heures, il reste à effectuer la plus grande partie de la peine.

D'un point de vue juridique, le «TIG-dialogue citoyen» a été agréé en tant que l'un des postes de TIG inscrit sur la liste des travaux d'intérêt général du tribunal de grande instance de Versailles. Le contenu des sessions a été construit au travers d'une dizaine de réunions de travail entre le juge d'application des peines, les conseillers d'insertion et de probation et les intervenants pressentis.

Les sessions se déroulent sur trois jours. Au cours de la première journée, des précisions sur leurs droits et leurs devoirs sont apportées aux jeunes délinquants. Une autre journée est consacrée à l'échange et au dialogue. Enfin, le troisième jour, un travail sur l'individu dans le groupe est mené. Il faut bien voir en effet que les outrages, pour une large part, sont le fait de personnes faisant partie d'un groupe, qui souvent expriment une difficulté à se situer dans ce groupe. Un travail sur la gestuelle, la parole, les jeux de rôle, pour que les jeunes s'expriment, s'avère nécessaire.

Un groupe comprend généralement une dizaine de personnes. L'un des principes de travail dans la composition des groupes est d'associer des personnes venant de tous les horizons géographiques mais aussi sociologiques du territoire. La rencontre de jeunes venant de milieux différents est parfois difficile, car elle crée une confrontation entre des personnes aux univers souvent éloignés. Dans la pratique cependant, ce sont essentiellement des jeunes (la moyenne d'âge est de 23 ans) originaires des quartiers d'habitat social. Les jeunes doivent apprendre à se déplacer, car les groupes se déroulent dans au moins trois espaces différents. Ce qui n'est souvent pas une mince affaire, les condamnés éprouvant des difficultés réelles à franchir les limites de leur cité. Les repas entre chaque demi-journée, ou les interruptions de séances, jouent aussi pour que le groupe se définisse et trouve un équilibre.

Il y a également un principe de mixité, mais les jeunes femmes ou les jeunes filles restent très minoritaires. La mixité n'existe donc pas dans la réalité, puisque, sur dix groupes, il n'y a eu que deux filles. Pourtant, ce sont elles qui sont entrées le plus fortement dans la dynamique ainsi créée. H., 22 ans, jeune femme originaire des Mureaux et condamnée pour outrage à magistrat, est ravie de son expérience: «Quand je reviendrai à la cité, je raconterai à tout le monde que j'ai vu un gars de la BAC (brigade anti-criminalité) doux comme un agneau. Ça existe, c'est pas croyable!»

A défaut de volontariat, puisqu'il s'agit de l'exécution d'une peine, une réelle adhésion des jeunes concernés est cependant toujours recherchée. La réflexion sur leurs actes est en effet cruciale. Il ne s'agit donc pas d'effectuer un TIG sans réfléchir à ce qui a été fait.

Au terme d'une dizaine de sessions, une sorte de schéma a émergé, et a finalement été retenu pour le déroulement de ce temps de dialogue.

Au début, une demi-journée est consacrée à la présentation des conditions de déroulement de la session et de l'intervention des maisons de Justice et du Droit²: être citoyen dans sa ville et dans son quartier, quels sont les droits et les devoirs. Les partenaires et les intervenants sont très divers. Les animateurs des maisons de Justice du Val de Seine et de Saint-Quentin-en-Yvelines ont joué un rôle actif et déterminant. La maison de Justice et du Droit, premier maillon d'un service public de la justice proche du citoyen trouve là toute sa place. Fatia Mekerri³, directrice de la maison de Justice et du Droit du Val de Seine, située au cœur des quartiers de la ville des Mureaux, a participé à la plupart des sessions. Elle explique:

«Souvent, dans un premier temps, les jeunes se demandent comment la session se passera. C'est pourquoi nous définissons des règles de base. Notre but est d'instaurer une relation de confiance, surtout pour éviter que les jeunes ne nous perçoivent comme un deuxième tribunal. Les jeunes demandent souvent de sortir de leur cadre de travail – ce qui les rassure, car nous sommes confrontés aux mêmes réalités qu'eux. Les règles sont applicables à tous, car les droits et les devoirs sont valables pour tous. Ensuite, nous parlons de citoyenneté (ce qui n'est pas une leçon de morale). Nous parlons des actes délictueux, des familles, des situations personnelles. Une fois ces bases jetées, il faut aussi savoir que le silence a un rôle à jouer. Nous ne connaissons pas le délit du jeune au début. Ce n'est qu'ensuite que "l'aveu" peut intervenir. Nous parlons ensuite de la violence, du mal-être, des souffrances affectives qui touchent de fait ces jeunes. Le manque d'affection des parents me semble patent. A terme, le condamné au TIG doit prendre conscience qu'il existe d'autres manières de se manifester que la violence (on pense à un travail associatif, ou au vote qui est, par exemple, une manière de s'exprimer) et que leur faute n'est pas déterminante pour la vie, alors que les jeunes craignent, après une bêtise, d'être stigmatisés *ad vitam aeternam*. Il est parallèlement important de valoriser les compétences des jeunes que nous rencontrons. Les sessions sont par ailleurs d'autant plus pertinentes que les acteurs impliqués (pompiers, gardiens de la paix, élus, etc...) ont un discours cohérent. Les jeunes doivent apprendre à se comprendre mutuellement, ce qui permet notamment de les valoriser et de lutter contre les a priori. Ces jeunes sentent que nous avons peur d'eux. Ce n'est pas facile à gérer. Il nous faut apprendre à communiquer et être capables de communiquer. On peut certes négocier tout en n'hésitant pas, le cas échéant, à appliquer les règles et à interrompre la négociation. Le discours commun et la transmission de savoirs pourraient être les deux principales dimensions de ces sessions.»

La deuxième demi-journée est consacrée à expliciter concrètement ce qu'est la citoyenneté, la vie collective, avec des interventions de sapeurs-pompiers et de

2. Les maisons de Justice et du Droit sont des institutions locales fondées sur des contrats d'association entre les autorités locales, les tribunaux et divers acteurs, qui fournissent des informations d'ordre juridique. Dans certains cas, elles peuvent également apporter des solutions à des différends.

3. Les personnes citées ont participé à une réunion «La justice et la ville» aux Mureaux (8 juin 2001) sur le thème de la mobilisation de la société civile contre la délinquance.

transporteurs publics, de services de contact, d'aide, de secours, de désenclavement, qui comptent tous parmi les principales cibles d'agressions. Comme le racontait un intervenant:

«Je prends un bus tous les jours qui passe par Les Mureaux. Le conducteur ne me demande jamais de lui montrer mon billet. Ce jour-là, il n'avait pas non plus demandé leur billet aux jeunes qui étaient montés. Et soudain, à l'arrêt des Mureaux, il l'a demandé à un jeune arrivant dans le bus. Je lui ai demandé pourquoi il avait réclamé son ticket à ce jeune et non aux autres. Il m'a répondu que le bus était déjà payé par le département et qu'il n'avait donc normalement pas à contrôler les billets. Mais, de temps en temps, il souhaitait rappeler qu'il avait des prérogatives en tant que conducteur de bus et donc, lorsqu'il voyait un jeune dont "la tête ne lui revenait pas", il lui demandait son billet.»

Les sapeurs-pompiers ont joué un rôle essentiel dans le partenariat mis en place. Généralement, deux pompiers interviennent lors de ces sessions. Avec une première question: pourquoi la violence touche-t-elle le corps des pompiers (jets de pierres, incendies...)? Généralement, les jeunes n'en veulent pas aux pompiers. Toutefois, ceux-ci portent un uniforme et représentent donc l'Etat, soit une forme de répression. La discussion porte ensuite sur d'autres choses, car les jeunes demandent un dialogue élargi, sur la vie, sur leur avenir, sur le couple... De façon légitime, les pompiers insistent également sur le civisme, le respect des lois, l'attitude dans la rue... Les jeunes sont ouverts à ce dialogue. Pour ces jeunes, le plus important est d'avoir une vraie vie de famille avec des enfants et d'être considérés. Dans les casernes de pompiers, les centres de secours, il y a également des TIG. Une des observations qui a pu être formulée au cours de l'expérience est que certains des délinquants reviennent volontairement pour dire que les moments qu'ils y ont passés étaient finalement agréables. Bref, le message passe même dans les endroits à problèmes.

Une demi-journée est consacrée au rôle de la police. Pourquoi avoir créé une «session police» au sein du module «dialogue citoyen»? La plupart de ces condamnations sont liées à des actes de violence urbaine, au travers desquels les fonctionnaires d'autorité, et notamment les policiers, sont particulièrement visés. Les violences urbaines sont par essence des actes de rupture d'un mode de «vivre ensemble». Il s'agit concrètement de mettre en place des manières de redonner une identité citoyenne aux jeunes à l'occasion de leur peine. Il a ainsi paru indispensable de travailler sur l'image que les jeunes peuvent avoir des institutions, et vice versa.

Cette séquence se déroule dans un commissariat du département. Finalement, c'est un fonctionnaire de police qui a spontanément proposé d'organiser la première session dans le commissariat. Il est vrai que le choix de ce lieu n'est pas neutre. Il peut avoir un côté impressionnant, mais, de fait, il s'agit d'une occasion rare pour les jeunes d'entrer libres et sans contrainte dans un commissariat. Depuis lors, toutes les sessions se sont déroulées dans les commissariats ou les brigades de gendarmerie.

Ce moment permet aux jeunes de rencontrer des acteurs de la police et de la gendarmerie, en dehors de toute situation d'interpellation. Il permet aussi de redonner une place primordiale aux policiers dans l'exécution de la peine et dans la prévention de la récidive. Cet atelier n'a pas été difficile à mettre en place sur le plan institutionnel. En particulier, nous avons eu affaire à des fonctionnaires très désireux d'établir un dialogue avec les jeunes. La problématique de cette rencontre est assez large: comment rétablir un dialogue citoyen entre jeunes, justice et police, et sur quelles bases? Comment le prolonger? Que vaut notre discours lorsque les jeunes rentrent chez eux et retrouvent leurs copains de la cité?

Un questionnaire a été adressé à des fonctionnaires de police et de gendarmerie au printemps 2001. Il en ressort qu'ils n'ont pas d'appréhension à faire face à un groupe, mais qu'ils ont peur de l'image négative que leur institution a auprès des jeunes. Dès lors, comment établir un dialogue citoyen avec les jeunes? Comment faire comprendre aux jeunes qu'un commissariat ou un poste de gendarmerie peut être un lieu d'accueil et de protection aussi bien qu'un lieu de répression?

Du côté des condamnés, ce moment est souvent attendu avec crainte. Deux comportements se dessinent chez ceux qui acceptent de participer à l'atelier: certains participent au dialogue, d'autres s'enferment dans leur mutisme, mais l'on sait que ce comportement peut évoluer au cours d'une session.

Laurent Sambourg, commandant de police à Vernon (département de l'Eure) a participé à l'un des premiers ateliers de ce type. Il explique qu'il avait à l'époque peu d'éléments en main pour guider une telle intervention, si ce n'est qu'elle devait se dérouler dans le commissariat de police, où les jeunes devaient revenir «à froid». Le but était de détruire l'image négative de la police parmi les jeunes:

«Pour ce faire, j'ai commencé par leur expliquer à quoi servait la police, en partant du ministère de l'Intérieur pour aller jusqu'au commissariat de quartier. Les jeunes ont semblé attentifs, même si certains détails leur échappaient. Toutefois, l'un d'entre eux m'a dit que mon discours était intéressant, mais qu'ils ne voyaient pas pourquoi les jeunes et les policiers n'arrêtaient pas de se mener une vie impossible mutuellement.»

Comme l'écrivait *L'Humanité*⁴, «Pour désamorcer la haine du képi qui sévit dans les cités, les rencontres entre "keufs" et "lascars" se multiplient. L'occasion de débats houleux mais souvent fructueux». Un après-midi a été consacré au sujet des fameux contrôles de police, que les jeunes vivent mal et que les policiers ont dû justifier. Les jeunes ont alors pu dire pourquoi ils vivaient mal ces contrôles et les policiers pourquoi ils les effectuaient de cette manière. Et à la fin de cet après-midi-là, un jeune a fini par dire qu'il comprenait mieux. Ce dialogue n'avait donc pas été inutile.

4. 25 décembre 2000, pages consacrées aux affaires sociales, «Flics et jeunes: le processus de paix?», dans une série intitulée: «Banlieue 1990-2000: la politique de la ville à l'épreuve des quartiers (I)».

Pour les jeunes, la rencontre avec la police est la plus attendue. Elle est celle qui fait le plus peur. Mais les policiers exercent aussi une fascination sur les jeunes. Ils sont fascinés par ces hommes et ces femmes qui incarnent la force. Lorsque les participants arrivent au commissariat, il est parfois difficile pour les policiers de gérer ce double phénomène de peur et de fascination.

Lors d'une demi-journée, le parti pris a été de faire venir les condamnés au TIG dans des lieux où se fabrique symboliquement ou pratiquement la citoyenneté. Les possibilités sur le territoire sont importantes, et n'ont été que partiellement exploitées d'ailleurs. Cette dimension est importante parce qu'il apparaît que nombre de jeunes ne connaissent pas ces endroits. Qu'il s'agisse d'ensembles remarquables, comme la salle du Congrès dans l'enceinte du château de Versailles – où le parlement se réunit pour adopter les lois les plus importantes pour la nation, comme celle qui, au XIX^e siècle, a aboli l'esclavage – ou, près de chez eux, la mairie ou les sous-préfectures (deux sessions ont été organisées avec les sous-préfets de Mantes-la-Jolie et de Rambouillet). Une partie de la session a été consacrée à expliquer aux jeunes le rôle d'un élu. L'intervention est alors faite par des élus eux-mêmes, telle M^{me} Onfray, une élue municipale de la ville des Mureaux qui explique:

«Un maire, pour ces populations, est souvent celui que l'on ne voit pas ou uniquement dans certaines circonstances. Dans un groupe, un jeune connaissait le maire professionnellement. Il a été étonné qu'on ne naisse pas élu! Lors de la session, les jeunes ont compris qu'un élu passait du temps à travailler pour une ville. Qu'une personne veuille bien donner de son temps personnel à cette tâche a grandement étonné les jeunes. A la pause, les jeunes demandaient aux élus si ceux-ci avaient des enfants, une vie de famille. Ils ont en outre découvert ce que la ville apportait en termes d'équipements. Or ceux-ci, qui ont une très grande importance pour les jeunes, ont un coût et sont financés en grande partie par les impôts locaux. Nous avons rappelé aux jeunes que ce sont leurs parents qui payent des impôts. Cette dimension les surprend: ils prennent ainsi conscience de la vie en société. Ils comprennent finalement qu'il faut payer ce qu'on a cassé.»

Martine Aymé, sous-préfet de Rambouillet, a reçu un groupe de condamnés au TIG à la sous-préfecture, durant une demi-journée. Elle raconte:

«C'était intéressant, car les jeunes n'avaient pas idée du rôle d'un sous-préfet. En outre, pour eux, un sous-préfet vit dans une belle maison, a une voiture avec chauffeur. En visitant la sous-préfecture, les jeunes ont vu que les agents travaillaient dur, dans des conditions de travail loin d'être parfaites, du fait notamment de locaux vétustes. Ils ont en outre pris conscience des règles existantes. Le travail des fonctionnaires est aussi régi par des règles. Ces jeunes pensaient que certains groupes sociaux étaient exemptés du respect des règles. Pour citer cet exemple, ils pensaient qu'en tant que sous-préfète, j'étais exemptée d'office de procès-verbaux pour mauvaise conduite. Leur dire que tel n'est pas le cas est important. Reste que, pour ces jeunes, la cohérence du discours des institutions et des règles est essentielle. Les rencontres régulières entre institutions sont donc importantes pour déterminer quelles sont les règles que chacun doit respecter.»

Lors de cette visite, un jeune a dit que voler l'Etat n'était pas un vol. J'ai pu lui expliquer que la réalité était toute différente, en prenant l'exemple des impôts. Un vol commis à l'encontre de l'Etat revient *in fine* à pénaliser ses parents et les amis de ses parents qui payent des impôts. Nikola Tietze, sociologue au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS), considère que, pour les jeunes en effet, l'institution est vue comme un « bloc » qui ne peut pas agir. Le dialogue permet de leur faire comprendre que les institutions sont vivantes.

Avec différents intervenants du monde de la culture, des demi-journées ont été montées pour effectuer, au travers de différents supports, la danse, le théâtre, la sculpture, un travail sur soi – maîtrise de soi, contrôle de sa propre violence.

Enfin, une dernière demi-journée est consacrée à la question des victimes. De ce point de vue, une approche tout à fait passionnante a pu être développée avec des psychologues spécialisées dans l'écoute et le soutien des agents d'un réseau de transports publics victimes d'agressions. L'échange, souvent houleux au départ, fait progressivement prendre conscience aux jeunes qu'une attitude, un mot, peut parfois être perçu comme une atteinte sérieuse.

Au fil des sessions, quelques principes de fonctionnement se sont dégagés, qui ont un caractère évolutif:

- tout d'abord mixité des groupes, venant des diverses communes du département;
- mixité des infractions (violences ou non) et des parcours (primaires et récidivistes);
- mobilité: toutes les séquences se font dans des lieux différents, afin d'ouvrir pour le jeune d'autres horizons que ceux de son lieu d'origine;
- évaluation et sanction: la non-participation, comme il a été dit plus haut, constitue un incident dans l'exécution du TIG.

L'une des originalités de l'expérience est de s'être dotée dès l'origine d'un dispositif d'évaluation propre. Ce dispositif a été confié à une équipe de sociologues du CADIS à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, autour de trois axes majeurs:

- observation du déroulement de la session: une sociologue est présente en tant qu'observatrice durant les trois jours pour analyser les dynamiques de groupe et restituer ses analyses dans les phases d'évaluation successives;
- évaluation avec les condamnés: à la fin de chacune des sessions, une heure est consacrée à une analyse entre les participants et les jeunes sur leur appréciation de chacune des séquences, avec le magistrat et les conseillers d'insertion et de probation;
- évaluation avec les intervenants: une demi-journée est consacrée à une réunion de travail avec les intervenants pour connaître leur appréciation sur le déroulement, ses limites et ses avantages.

Ces deux phases d'évaluation permettent, d'une session à l'autre, de rectifier des difficultés qui auraient pu apparaître en cours de session.

Enfin, un outil de suivi plus quantitatif est en cours de développement pour mesurer quelques résultats comme, notamment, l'amélioration de l'exécution du TIG et la récidive.

Développement de l'expérience en prison

Après avoir organisé une dizaine de sessions dans le cadre de l'exécution de la peine de travail d'intérêt général, donc en tant qu'alternative à l'emprisonnement, il est apparu que quelques-uns des enseignements que nous pouvions en retirer pouvaient être transposés en prison. En effet, de nombreux jeunes incarcérés à la maison d'arrêt des Yvelines le sont pour des faits de violences urbaines, plus graves sans doute que ceux qui ont été commis par les condamnés à des peines de travail d'intérêt général, mais toutefois de même nature. Deux sessions ont été organisées, non sans certaines difficultés. Par exemple, nous avons travaillé avec des prévenus, donc non encore jugés, ce qui a causé quelques problèmes quand nous avons commencé à parler de la responsabilité. Autre différence significative quant au dispositif jusqu'alors mis en place pour la session: le «dialogue citoyen» ne devait durer que deux jours au lieu de trois. L'arrivée des participants a été à chaque fois retardée par des situations propres à la vie en détention (ouverture des portes, rassemblement des mineurs et des majeurs logeant dans des bâtiments différents, etc.).

Nous avons fonctionné par ateliers de huit détenus. Bien évidemment, nous n'avons pas organisé d'ateliers les jours de parloir. Nous avons fait intervenir des pompiers, des employés des transports publics et des comédiens.

La participation à la session dans la prison est «gratuite»: elle n'est donc pas décomptée de la peine. Nous n'avons essuyé qu'un seul refus. Les jeunes sont en général très intéressés: ils sont contents de rencontrer la police, par exemple. Bien évidemment, ils sont parfois simplement contents de sortir pendant un moment de leur cellule. Comme a pu le dire Marie-Françoise Goldberger, spécialiste de la politique de la ville et déléguée du médiateur de la République aux Mureaux: «J'ai le sentiment que l'expérience de "dialogue citoyen" apporte de la citoyenneté dans la prison. Il me semble avant tout très important d'insister une fois encore sur la nécessité de faire participer les élus à toutes ces sessions.»

Il est difficile d'établir un bilan à partir d'une si courte expérience. Le point chaud a été la rencontre avec la police. Chacun est en effet resté sur ses positions. Les jeunes ressentent comme une humiliation les fouilles de cellule ou de corps. Par ailleurs, ils estiment que l'institution pénitentiaire est responsable des suicides. La violence était donc très présente dans leur discours lors de leur rencontre avec la police. En revanche, le dialogue a été plus positif avec les pompiers, pour lesquels les jeunes ont exprimé beaucoup de respect. Grâce aux expériences conjuguées des intervenants et à la bonne volonté des participants,

le dialogue finit cependant par s'engager de façon enthousiaste. Très vite, on a pu assister à un véritable échange citoyen au cours duquel intervenants et participants en arrivèrent même à se livrer personnellement. Les récits de vie, qui avaient discrètement fait leur apparition au cours de l'après-midi du premier jour, réapparurent comme autant de volontés de témoigner. Pour la première fois au cours de la session, la notion d'*échange* sembla être comprise et mise en pratique sans inhibition. Lors de la session suivante, le préfet lui-même est venu à la rencontre des jeunes incarcérés.

Cette expérience en prison peut être inscrite dans un ensemble de démarches similaires: grâce aux «emplois jeunes», un point d'accès au droit a été créé à Fleury-Mérogis qui permet aux détenus de poser à des personnes totalement extérieures à l'institution pénitentiaire des questions relatives au droit, l'idée étant de recréer des maisons de droit dans les prisons; des actions ont été entreprises pour faire face à des situations de violence endémiques, comme celle qu'a pu connaître le centre des jeunes détenus de la prison de Fleury-Mérogis. Comme l'a indiqué Maud Dayet, directeur de cet établissement pénitentiaire: «Nous devons renvoyer l'image d'une équipe solidaire qui sait ce qui se passe dans la vie du détenu et qui est capable de prendre en charge son parcours de façon globale.»

Éléments de bilan

Clarisse Bueno et Nikola Tietze, sociologues au CADIS-EHESS, ont formulé un certain nombre de recommandations essentielles:

- les participants doivent être traités comme des adultes, des citoyens, et non pas seulement comme des «jeunes». Toute intervention d'agent institutionnel qui rappellerait l'attitude adoptée en milieu scolaire est refusée ou boycottée avec la remarque: «C'est trop comme à l'école.» Un véritable échange s'établit, en revanche, lorsque l'intervenant apporte son récit personnel, relate son parcours, ses convictions, pose des questions ouvertes et se montre disponible pour remettre en question ce qu'il a dit. Cet aspect ne révèle pas seulement le rapport difficile à l'école, mais montre surtout le désir des participants d'être reconnus comme des adultes capables de réflexion. Ils ne veulent pas être des «jeunes» – un terme qui les identifie aux quartiers, à l'échec et à une sorte d'infériorité;
- il convient de donner une connotation positive au terme «conflit»: il faut replacer les participants, leur peine et la session dans un contexte social marqué par des enjeux de pouvoir, des oppositions structurelles de la société et différentes formes de discriminations afin de sortir la session d'une éventuelle ambiance scolaire et de discipline;
- il faut déconstruire les représentations préfabriquées sur les «quartiers», les «jeunes» ou encore la «vie des honnêtes gens»: les intervenants doivent se mettre en question et participer au dialogue au même titre que les participants.

Il faut bien situer le cadre qui est celui de l'exécution d'une peine. Nous avons une échelle de peines et le «TIG-dialogue citoyen» n'en constitue pas le premier échelon. La peine de travail d'intérêt général a été créée en 1984, et est donc relativement récente. Dans l'échelle des peines, la sanction se réduit souvent à la prison ou rien. Le TIG doit être une solution alternative crédible. C'est une peine qui a un caractère nouveau, car elle ne joue pas seulement dans le champ de la justice pénale. Elle se joue avec des partenaires divers. Tous les organismes partenaires sont à cet égard habilités par le juge de l'application des peines. Derrière ces habilitations, tout un travail d'explication et de formation est réalisé. La peine dont nous parlons est enfin visible socialement. Les sessions de dialogue citoyen sont un moyen d'optimiser le TIG. Effacer des tags sans comprendre en quoi ces dessins sont gênants à tel endroit n'est pas très efficace. Il faut que l'on explique au jeune quelles sont les règles de vie en commun qu'il n'a pas respectées. Sinon, il se lèvera le matin pour aller travailler, mais il n'apprendra rien.

Extensions

Il ne faut pas non plus toujours ramener le dialogue à la police ou à la justice, mais plutôt arriver à montrer que les institutions forment un front commun. Il serait bon que les jeunes nous rencontrent tous ensemble pour qu'ils saisissent l'existence de ce front commun. Plus généralement, c'est un mode de raisonnement qui tente de se mettre en place, fondé sur le développement de citoyens responsables. Or ce travail doit commencer dès l'école. Comme a pu le dire Alain Koegler, sous-préfet de Mantes-la-Jolie (département des Yvelines):

«Le règlement de chaque classe doit être élaboré avec les élèves et ils doivent tous le signer. De cette manière, ils en connaîtraient toutes les règles. Mais ce sont toutes les institutions qui sont partie prenante dans ce dialogue, à condition que celui-ci ne soit pas "haché". Il y a donc besoin d'un partenariat et d'un front commun des institutions dans leur dialogue avec les jeunes. D'ailleurs, ce dialogue ne doit pas concerner seulement les jeunes délinquants, car le rejet de la justice n'est pas leur apanage: certains jeunes non délinquants tiennent un discours tout aussi critique que les jeunes délinquants sur les institutions.»

Sidi El Haimer, de Mantes-la-Jolie, explique comment, dans cette ville, un accrochage entre deux automobilistes ou un simple contrôle de routine pouvait se terminer par des jets de pierres ou des crachats sur les policiers.

«A la suite de cet incident, nous avons organisé une rencontre entre des jeunes et la police à l'Agora. Nous avons également pris des initiatives pour favoriser le dialogue entre jeunes et institutions à l'occasion d'un tournoi de football avec des contrôleurs de la SNCF, des chauffeurs de bus, etc. Cette initiative a très bien marché et les jeunes ont accepté de participer au tournoi. D'autres activités ont été organisées pour que les fonctionnaires de police viennent rencontrer les associations et les habitants des quartiers avant leur entrée en fonction. Cela leur a permis de savoir sur qui ils pouvaient s'appuyer en cas de problème. Nous avons

aussi constaté que les pompiers avaient de plus en plus de mal à intervenir dans certains quartiers de la ville.»

Yazid Kherfi a organisé une rencontre entre les jeunes et la police à la maison des jeunes de Chanteloup plutôt qu'à la mairie, pour être sûr que davantage de jeunes y participeraient. Cette rencontre a été organisée la nuit, pour avoir les jeunes les plus violents, avec la participation de la BAC (brigade anti-criminalité), car les relations entre jeunes et police étaient très violentes. Kherfi a proposé aux jeunes de les mettre en face de policiers afin qu'ils leur disent exactement ce qu'ils leur reprochaient. Il est vrai que ce projet était risqué. Mais il faut bien prendre des risques si l'on veut avancer. De nombreux jeunes (80 à 100) ont participé à cette réunion, dont certains très violents. Des policiers de la BAC sont aussi venus, mais il ne s'agissait que de volontaires. La première heure du débat a été très conflictuelle. Les jeunes ont commencé par évoquer leurs problèmes personnels. Pour leur part, les policiers ont essayé de leur faire comprendre qu'ils étaient des êtres humains. Finalement, à l'issue du débat, les jeunes ont fini par reconnaître qu'ils n'en voulaient pas à la BAC mais à une autre unité de police.

Le problème est qu'il n'y a pas eu de véritable suivi. Après tout, les jeunes et les policiers devraient dialoguer de manière plus naturelle. En outre, les jeunes reconnaissent que la situation dans leur quartier serait pire s'il n'y avait pas de policiers (même s'il faut reconnaître que certains d'entre eux font mal leur métier). Finalement, il est peut-être préférable d'avoir de mauvais policiers que pas de policiers du tout. Il faut aussi compter sur les acteurs de terrain, car il arrive parfois que l'intervention d'une seule personne suffise à prévenir un affrontement entre jeunes et policiers.

Une expérience similaire a été menée à Mulhouse avec des mineurs, dans des conditions très voisines, dans le cadre de la mesure de réparation pénale dénommée «stage d'initiation à la citoyenneté». Mais son contenu est très proche de celui de la session de «dialogue citoyen». Ce dispositif prévoit notamment des rencontres avec des adultes, des policiers et des professionnels, avec pour point central le dialogue. Chacun est convenu que le «plus» de cette formule était sa capacité d'«interpellation» et de discussion, c'est-à-dire sa vertu pédagogique. Le sous-préfet de la ville de Mulhouse a expliqué qu'il avait invité le directeur de l'usine Peugeot de la ville, qui emploie 4000 personnes. Les jeunes lui ont fait remarquer que, lorsqu'on était licencié de son usine, on ne pouvait plus jamais y revenir. Il leur a répondu qu'il était normal, lorsqu'on en avait été licencié pour faute lourde, de ne pas pouvoir revenir dans son entreprise d'origine. Ils ont également fait remarquer que les sociétés d'intérim les considéraient comme «inemployables», en donnant une connotation définitive, sans espoir, à ce terme. Le directeur de l'usine Peugeot a alors décidé de revoir ses procédures de recrutement, afin que les personnes qui ont été licenciées pour faute lourde puissent à nouveau, après une certaine durée, travailler chez Peugeot.

Mais c'est du côté législatif que les avancées se sont produites. L'avant-projet de loi sur le service public pénitentiaire et le sens de la peine préparé par Marylise Lebranchu, ministre de la Justice du gouvernement de Lionel Jospin, contenait des dispositions visant à instituer une peine de formation civique. La loi de programmation sur la justice adoptée le 3 août 2002 par le Parlement contient une disposition, limitée il est vrai aux mineurs, qui donne à l'expérience conduite les prémices d'une reconnaissance juridique sérieuse⁵.

Enfin, la récente loi du 9 mars 2004 sur «l'adaptation de la justice pénale à l'évolution de la criminalité» a introduit une nouvelle disposition dans le Code pénal français⁶: lorsqu'un délit est passible de peine d'emprisonnement, le tribunal peut statuer que, en lieu et place de cette peine d'emprisonnement, l'auteur de l'infraction devra effectuer un stage de citoyenneté, dont le but est de lui rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect pour la dignité humaine, qui sont les fondements de la société. Il existe donc à présent une disposition juridique qui couvre cette possibilité.

De l'expérience que nous avons conduite durant un peu plus de deux ans, il semble possible, en guise de conclusion provisoire, de dégager quelques points. Considérer les jeunes adultes comme des citoyens pleinement responsables et non comme des victimes – ce qu'ils se disent souvent être – ni des «parias», mais comme des citoyens ayant commis une faute pénale pour laquelle ils ont été sanctionnés par la justice au terme d'un débat contradictoire peut changer un peu le regard des uns et des autres, sortir d'un face à face sans fin. L'expérience n'a pas la prétention de considérer qu'à elle seule elle peut mettre ou remettre en place des éléments simples d'une éthique collective, fondée sur le respect mutuel, la tolérance, l'écoute de l'autre... Nous parlons de «dialogue» plus génériquement. En effet, si nous voulons vivre ensemble, le respect, l'écoute des autres, le dialogue et la tolérance sont nécessaires. C'est une tentative pour dépasser l'opposition ancienne entre ordre public et développement personnel ou social.

Dans le cadre de cette peine, nous parlons donc d'éléments d'une éthique collective, où la compréhension de l'autre joue à double sens. Ce n'est pas plus ambitieux que cela. Mais peut être est-ce beaucoup, le tout dans le cadre d'un réseau opportuniste, au bon sens du terme. H. l'une des deux jeunes femmes, a déclaré:

«Vous pensez négatif. Il suffit que l'un d'entre vous dise "j'aime pas la police" pour que tous les autres suivent. Vous êtes dans un mauvais délire. Il y a vous ici, eux là-bas et une ligne rouge entre les deux. A ce rythme-là, jamais vous ne vous serrerez la main.»

5. Obligation d'effectuer un stage de citoyenneté d'une durée maximale d'un mois afin de rappeler au jeune ses obligations en vertu de la loi, dont l'application sera décrétée par le Conseil d'Etat.

6. Code pénal, articles 131-3 et 131-5-1.

Bibliographie

- Barra, M.-G., Bruston P. et Lenoir E., «Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales», *Repères*, Editions de la DIV, Saint-Denis, 2004.
- Buono, C., Poli A. et Tietze N., *La médiation, une comparaison européenne*, Editions de la DIV, Saint-Denis, 1994.
- Chauvenet, A., Gorgeon C., Mouhanna C. et Orlic, F., *Contraintes et possibles: les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, rapport, Mission de recherche droit et justice, ACADIE, CNRS, ENSS, 1999.
- Chauvenet, A., Gorgeon, C., Mouhanna, C. et Orlic, F., «Les peines alternatives et aménagées, une activité discrète», *La Documentation française, Regards sur l'actualité. L'univers pénitentiaire*, Paris, mai 2000, pp. 61-70.
- Chauvenet, A., Gorgeon, C., Mouhanna, C. et Orlic, F., «Entre social et judiciaire, quelle place pour le travail social du milieu ouvert?», *Archives de politique criminelle*, 2001, n° 23.
- Conseil de l'Europe, *Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, Recommandation Rec(2000)22 et rapport*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.
- Faget, J., «La bureaucratisation du travail d'intérêt général», *Actes*, 73, 1990, pp. 23-27.
- Faget, J., «Le travail d'intérêt général», *Information prison justice*, 60, mars 1992, pp. 12-14.
- Faget, J., «L'enfance modèle du travail d'intérêt général», in *Le travail d'intérêt général a dix ans: le résultat en vaut la peine*, Etudes et recherches, ministère de la Justice, 1994, pp. 101-122.
- Faget, J., «Travail d'intérêt général et médiation pénale en France», in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 67-82.
- Guillonnet, M., «Sanctions et mesures en milieu ouvert», *Cahiers de démographie pénitentiaire*, 8, Direction de l'administration pénitentiaire, Paris, 2000.
- Khosrokhavar, F., *L'islam dans les prisons*, éditions Balland, Paris, 2004.
- Tietze, N. «Die Herausforderung, Konflikte positiv zu bewerten: Stadtgewalt in Straßburg – Neuho», in Karpe, H., Ottersbach, M. et Yildiz, E. (sous la dir. de), *Urbane Quartiere zwischen Zerfall und Erneuerung*, Der andere Buchladen, Cologne, 2001, pp. 123-144.
- Tournier, P. V., «Les sanctions alternatives à l'emprisonnement en Europe: synopsis», in *Le travail d'intérêt général 1984-1994, études et recherches, actes du Colloque pour le X^e anniversaire du TIG en France*, ministère de la Justice, Paris, 1994, pp. 1-20.
- Tournier, P. V., «Alternatives à la détention en Europe», *Questions pénales*, XV, 4, 2002.

Chapitre 7

La République tchèque: des sanctions pénales aux peines de substitution

Helena Válková et Jana Hulmáková

Dans le cadre des négociations préalables à son adhésion à l'Union européenne, la République tchèque a déjà adapté sa législation à la quasi-totalité des exigences du «premier pilier» de l'Union, à savoir celles qui concernent l'économie. Ni la politique étrangère et de sécurité commune – le «deuxième pilier» – ni la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui, avec les affaires intérieures, forment le «troisième pilier», n'ont encore exercé de pression aussi forte pour faire modifier la législation et la pratique pénales¹. De ce fait, il n'y a pas encore eu dans ce domaine de changements d'une ampleur comparable à ceux qui ont déjà eu lieu dans le domaine du droit commercial. Les mesures prises contre la criminalité organisée – la République tchèque a dû, pour s'acquitter de ses obligations internationales², modifier sa loi sur le Code pénal et la procédure pénale – font figure d'exception. On peut mentionner par comparaison la lenteur du processus d'approbation du Statut de la Cour pénale internationale (le Statut de Rome) du 17 juillet 1998, qu'elle a signé le 13 avril 1999 mais pas encore ratifié, bien que l'amendement nécessaire à la loi pénale ait été adopté. Cet exemple témoigne d'une mauvaise appréciation de l'importance que revêt cette initiative internationale en matière criminelle et sur le plan politique, ou d'une réticence à y répondre avec souplesse.

Même les documents importants adoptés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la politique pénale, à savoir les conventions, résolutions ou recommandations, ne parviennent pas toujours à influencer de façon suffisante sur les modifications législatives au niveau national ou sur la pratique juridique. Pourtant, ils sont analysés dans des revues professionnelles et traités dans les programmes à l'université; il est donc difficile de dire qu'ils sont ignorés par la théorie juridique.

1. Lukasek L., «Role spolecne zahranicni a bezpecnostni politiky v tzv evropskem pravnim prostoru» (Le rôle de la politique étrangère et de sécurité commune dans le contexte juridique européen), *Pravni Rozhledy*, «The European law supplement», n° 4, 2002, pp. 1-5.

2. Válková H., «Die Problematik der organisierten Kriminalität aus der Sicht der Tschechischen Republik», document présenté au colloque international «Strafrechtsentwicklung in Osteuropa: zwischen Bewältigen und neuen Herausforderungen», Schloss Ringberg am Tegernsee, 26-29 juin 2002.

En République tchèque, comme dans d'autres pays d'Europe centrale, le nombre d'experts nationaux capables de créer, dans les milieux concernés et dans la classe politique, un climat favorable à la préparation, à l'adoption et à la mise en œuvre des changements législatifs nécessaires à des réformes dans le domaine pénal, est un facteur important et parfois même décisif. Pour preuve, la persévérance des experts tchèques, qui leur a permis d'effectuer les changements indispensables à l'introduction de procédures et de solutions nouvelles remplaçant les mécanismes traditionnels en matière de peines. L'explication de ces changements et des raisons pour lesquelles des résultats ont été obtenus dans un délai relativement court – une décennie – en particulier pour ce qui est de la politique en matière de peines, généralement suivie de près, y compris par le grand public, peut être une source d'inspiration, notamment pour les pays qui, bien que culturellement et historiquement très proches de la République tchèque³, n'ont pas connu une telle évolution.

Evolution de la politique en matière de peines

Lorsque l'on analyse les données statistiques concernant les sanctions imposées au cours des quinze dernières années – période englobant la fin des années 1980, qui ont marqué les dernières phases de la politique criminelle de la Tchécoslovaquie socialiste, la période de rupture, les mesures timides du début des années 1990, puis la stabilisation de la société et de la politique criminelle à la fin des années 1990 et au début du XXI^e siècle – on ne peut pas manquer de voir que plusieurs changements fondamentaux se sont produits (voir les annexes pour une comparaison détaillée):

- le nombre de peines d'emprisonnement a fortement diminué, en valeur relative comme en valeur absolue. Cela est particulièrement net dans le cas des délinquants adultes – 18 ans et plus –, dont moins d'un quart en 2002, contre plus d'un tiers en 1987, ont été envoyés en prison (et seulement 6,8 % des délinquants juvéniles, contre plus de un cinquième, ont été concernés). La durée de détention a elle aussi considérablement diminué: pour les adultes, les peines courtes (n'excédant pas un an) représentaient 44 % de toutes les peines d'emprisonnement en 1987, mais 60 % en 2002 (la tendance est inverse chez les délinquants juvéniles: les peines courtes représentaient 71 % de toutes les peines d'emprisonnement en 1987, mais seulement 69 % en 2002);
- le nombre de personnes qui se sont vu accorder une dispense de peine, réponse traditionnellement la plus clémente à un acte délictueux, a sensiblement augmenté: 0,5 % des délinquants adultes et 7,8 % des délinquants juvéniles en ont bénéficié en 2002, contre 0,1 % et 5,5 %, respectivement, en 1987;

3. On comparera par exemple avec la situation en Slovaquie, où les réformes mises en œuvre dans le domaine des sanctions pénales depuis la dislocation de la Tchécoslovaquie (31 décembre 1992) ne sont pas allées aussi loin qu'en République tchèque.

- la condamnation avec sursis «simple» (c'est-à-dire sans le contrôle d'un agent de probation, dont la profession a été reconnue dans le Code pénal en 1997) a été la peine la plus fréquemment prononcée dans les années 1980 et 1990, et elle continue de progresser: elle concernait près d'un quart des délinquants adultes en 1987, et plus de la moitié en 2002; dans le cas des jeunes, elle a légèrement diminué, tombant au cours de la même période d'environ deux tiers des délinquants à 56 %;
- la peine de travail d'intérêt général – qui existe depuis 1995 pour les actes criminels passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans – n'est mentionnée dans les statistiques que depuis 1996, mais a connu une augmentation remarquable au cours des cinq dernières années, passant de 1,2 % seulement des délinquants adultes et 2,1 % des délinquants juvéniles en 1996 à 21 % et 22 %, respectivement, en 2002;
- les nouveaux instruments de la justice pénale – suspension conditionnelle des poursuites pénales et médiation – ont été introduits dans la loi sur la procédure pénale par des amendements en 1993 et 1995. Les données témoignent du recours fréquent à la suspension conditionnelle des poursuites pénales, qui a été ordonnée à l'égard de 5 606 personnes en 1995 (soit près de 5,2 % du total) et de 10 507 en 2002 (11,3 % du total), alors qu'il n'y a eu que 105 cas de médiation en 1996 et 387 en 2002 (soit seulement 0,04 % du total).

Etant donné l'augmentation du nombre des condamnations (48 347 délinquants adultes et 4 938 délinquants juvéniles en 1987, 61 151 et 3 948, respectivement, en 2002), et surtout des détentions provisoires, l'évolution positive décrite ci-dessus de la politique en matière de peines, c'est-à-dire le recours à des solutions de substitution à l'emprisonnement, n'avait pas, fin 2001, eu l'effet souhaité, à savoir la réduction du taux de détention pour 100 000 habitants. Le chiffre était d'environ 350 en République tchèque dans les années 1980 et a oscillé entre 200 et 220 dans les années 1990. Autrement dit, il était encore supérieur à la moyenne des pays d'Europe occidentale. Ce n'est qu'après l'adoption d'amendements importants à la loi sur la procédure pénale, qui a imposé des conditions plus strictes à la détention provisoire à partir du 1^{er} janvier 2002, qu'il est tombé de 192 à 162. Le 2 janvier 2002, il y avait 19 194 personnes en détention (parmi lesquelles 203 délinquants juvéniles), dont un quart (4 478) en détention provisoire et les autres (14 716) condamnées; le 8 janvier 2003, le chiffre n'était que de 16 268 (parmi lesquels 179 délinquants juvéniles), dont un peu moins d'un quart (3 422) était en détention provisoire, les autres (12 846) étant condamnées.

L'évolution observée en République tchèque depuis quatorze ans, qu'il s'agisse du nombre et du type de peines et mesures alternatives appliquées, peut être qualifiée de nettement positive. Dans une situation où, face à une forte hausse de la criminalité – qui a culminé dans la seconde moitié des années 1990 –, les

médias et la population réclamaient une plus grande sévérité (comme la réintroduction de la peine de mort, l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale de 15 à 14 ans, l'alourdissement des peines pour la délinquance violente et la délinquance économique, des poursuites pénales pour l'usage de drogues, etc.), les résultats des efforts de réforme sont incontestablement encourageants. Il serait donc instructif de voir pourquoi cette réforme a réussi, quelle voie ont suivi ceux qui l'ont mise en œuvre et si cette expérience pourra être mise à profit dans l'avenir.

Premières expériences et modifications ultérieures de la loi

Si l'on fait abstraction des expériences de travail social avec des délinquants dans la Tchécoslovaquie socialiste⁴ – qui n'ont jamais pu aller jusqu'au bout et qui, dans le meilleur des cas, concernaient les délinquants juvéniles⁵ du fait que, pour les adultes, le contrôle et la supervision⁶ jouaient un rôle déterminant –, on peut dire que les efforts visant à réformer la politique en matière de peines, orientée vers la répression, ont commencé immédiatement après 1989. L'une des premières expériences de cette nature a été un projet appelé «Alternatives extrajudiciaires pour les délinquants juvéniles», qui a été mis au point à l'Institut d'Etat et du droit de l'Académie tchécoslovaque des sciences⁷. Ce projet s'inspirait des expériences allemande (TOA, Cologne)⁸ et autrichienne (ATA, Vienne)⁹ dites de «déjudiciarisation», appliquées d'abord à tous les délinquants jeunes et jeunes adultes. La même procédure a été choisie par les auteurs tchèques, qui se sont

4. Voir, par exemple, Kunftova J., *Postpenitenciarni pece* (Soins postpénitentiaires), Institut de recherche criminologique du procureur général, Prague, 1972; Suchy O., *Priciny a prevence recidivy* (Causes et prévention de la récidive), Institut de recherche criminologique du Procureur général, Prague, 1983.

5. Válková H. et Vonkova J., «Uvahy nad ucinnosti trestniho postihu mladistvych» (Commentaires sur l'efficacité des sanctions pénales des jeunes), *Prokuratura*, n° 2, 1988.

6. Loi n° 44/1973 sur la supervision à des fins de protection en vertu de laquelle le travail social avec les délinquants suivait uniquement la coopération recommandée des services de police (*Verejna bezpecnost*) avec les organes d'Etat et les organismes sociaux. Toutefois, les services de police exerçaient toujours la supervision de manière répressive, généralement à l'égard des récidivistes. Il n'est donc pas surprenant qu'après novembre 1989 l'amendement à la loi pénale n° 175/1990 y ait mis fin à compter du 1^{er} juillet 1990. Cet amendement a également remplacé la peine capitale par une peine d'emprisonnement à vie. (Pour une comparaison détaillée, voir par exemple Válková H., *Ochranny dohled* (Supervision à des fins de protection), Institut de recherche criminologique du Procureur général, Prague, 1984.)

7. Válková H. et al., *Mimosoudni alternativa pro delikventni mladez projekt* (Projet d'alternative extrajudiciaire pour les délinquants juvéniles), Institut d'Etat et de droit de l'Académie tchécoslovaque des sciences, Prague, 1991; Válková H. et Kopoldov B., *Prve zkusenosti z prazskeho experimentu mimosoudniho narovnani* (Expérience de médiation extrajudiciaire – Premières expériences de Prague), Nadace Klic, Ceska Lipa, 1996.

8. Kawamura G., «Arbeitschritte bei der praktischen Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs», in *Arbeitsgruppe TOA-Standards*, 1989, pp. 23-32; Herz, R., «Dekonstruktivismus im Jugendstrafrecht. Täter-Opfer-Ausgleich», *Msch. Krim.*, 74, 1991, pp. 80-89.

9. Jesionek U., «Die Konfliktregelung im neuen österreichischen Jugendrecht», in *Festschrift für Pallin*, Manz Verlag, Vienne, 1989, pp. 161-181.

concentrés dans un premier temps sur les seuls délinquants juvéniles, car, à l'instar de leurs collègues étrangers, ils ont supposé qu'il y aurait un plus grand degré d'acceptation du public et des médias à l'égard de ce groupe d'âge.

Même si les auteurs s'en sont tenus au départ à un travail expérimental à Prague, la capitale, le projet a offert, probablement pour la première fois en Tchécoslovaquie, une réponse différente à un acte criminel commis par un (jeune) délinquant. Au lieu d'être seulement l'objet d'une peine imposée par l'Etat, un délinquant mineur joue le rôle actif de quelqu'un qui peut encore, par son comportement, réparer, ne serait-ce que partiellement, les conséquences de son acte, auxquelles il est confronté lorsqu'il se trouve face à la victime. C'est aussi la première fois qu'un témoin/une partie lésée devient un participant dont les expériences purement subjectives, les sentiments et les besoins peuvent être entièrement ou au moins partiellement abordés. Le tiers – un expert qui n'est pas partie au conflit, et qui sera plus tard appelé médiateur – entre dans le processus de négociation pour maximiser les avantages et limiter au minimum les risques lorsque le délinquant est confronté à la victime.

Dès le départ, l'expérience a suscité deux réactions opposées. D'un côté, le projet a été salué par les tenants de nouvelles approches à l'égard des délinquants juvéniles; de l'autre, il s'est heurté à l'incompréhension et aux critiques des experts qui, dans des ateliers organisés pour le faire connaître, ont attiré l'attention sur le fait que sa mise en œuvre constituait une violation inacceptable de la légalité selon laquelle les organes d'enquête, de poursuite et de jugement devaient inconditionnellement engager la procédure pénale de leur propre initiative toutes les fois qu'un acte criminel était commis. Du fait que le droit tchèque de la procédure pénale ne reconnaissait pas le principe de l'opportunité des poursuites, il y avait, de l'avis de certains experts, violation de la loi¹⁰. La solution, heureusement, est venue assez rapidement. En 1993, la loi sur la procédure pénale a été modifiée et le nouvel instrument de la suspension conditionnelle des poursuites pénales a été introduit¹¹. Ensuite, dans la seconde moitié des années 1990, d'autres alternatives sont apparues: médiation¹², peines de travail d'intérêt général¹³, libération conditionnelle avec supervision¹⁴, condamnation avec supervision¹⁵, et enfin, en 2001, une forme spéciale de repentir actif conduisant, dans le cas des délinquants juvéniles, à l'extinction de la responsabilité (pénale) pour une infraction¹⁶.

10. De telles opinions sont exprimées également par des experts renommés tels que D. Cisarova de la faculté de droit de l'Université Charles à Prague, qui met en garde contre la mise en œuvre précipitée d'un projet qui, selon elle, est *contra legem*.

11. Articles 307-308, loi n° 292/1993 Coll., entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

12. Articles 309-314, loi n° 152/1995 Coll., entrés en vigueur le 1^{er} septembre 1995.

13. Articles 45-45a, loi n° 152/1995 Coll., entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

14. Article 26, loi n° 253/1997 Coll., entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

15. Article 60a, loi n° 253/1997 Coll., entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

16. Article 65, paragraphe 2, loi n° 265/2001 Coll., entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Cette mesure confère une légitimité a posteriori aux efforts de réforme du début des années 1990, lorsque l'élimination du danger que représentait un acte criminel pour la société servait à justifier la suspension des poursuites pénales contre un jeune délinquant. De plus, l'introduction en 2001 de la libération conditionnelle avec supervision a entraîné, avec d'autres facteurs, une diminution du nombre élevé de détenus¹⁷.

On peut dire que les efforts visant à modifier la politique en matière de délinquance juvénile, qui ont joué le rôle de cheval de Troie dans le système rigide de justice pénale conservatrice au début des années 1990, ont déclenché des réformes dans le domaine des nouvelles méthodes de traitement des délinquants. Il faut chercher ailleurs les autres causes de ce succès – du moins en ce qui concerne les alternatives aux poursuites pénales et aux sanctions pénales traditionnelles. A cet égard, une heureuse coïncidence a joué un rôle important.

Débuts et développement du Service de probation et de médiation

Dès 1990, une sociologue et journaliste renommée, Jirina Siklova, a mis au point à la faculté de philosophie de l'Université Charles, à Prague, un nouveau programme d'enseignement appelé «travail social», dont elle est par la suite devenue garante en tant que chef de département. En 1993, le département a inauguré une série de conférences sur le thème «Travail social et politique criminelle», qui mettait l'accent sur une analyse critique des efforts (le plus souvent infructueux) déployés alors pour faire baisser, par des sanctions à caractère traditionnellement répressif, un taux de criminalité en forte augmentation depuis le début de la décennie, et sur l'interprétation des tendances récentes dans ce domaines dans d'autres pays. En 1994, les enseignants et les étudiants participant à ce cours ont créé l'«Association pour le développement du travail social dans le domaine de la justice pénale», dont le titre reflétait de façon assez précise le but de cette initiative¹⁸.

L'enthousiasme des fondateurs a porté ses premiers fruits, à savoir des projets comportant la vérification expérimentale des nouveaux moyens alternatifs de régler les affaires criminelles: aide judiciaire, négociation extrajudiciaire, médiation et probation.

Pour pouvoir mettre en œuvre ces projets, il était indispensable d'obtenir la confiance et le soutien du système judiciaire. A cette fin, l'association a organisé, à partir de l'été 1994, des séminaires pour les promouvoir auprès des juges pénaux et des procureurs, ainsi que du personnel législatif du ministère de la Justice. Les praticiens appelés à se prononcer sur les actes criminels et les

17. Article 63, paragraphe 1, loi n° 265/2001 Coll., entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

18. L'association a été enregistrée par le ministère de l'Intérieur le 26 mai 1994. Les membres fondateurs étaient les étudiants suivant les conférences sur «le Travail social et la politique criminelle». Les premiers agents de probation ont ensuite été recrutés parmi eux.

experts chargés de préparer une nouvelle codification du droit pénal en République tchèque ont commencé à appuyer l'idée d'«alternatives». Ce processus a culminé par l'adoption d'une résolution¹⁹ du gouvernement demandant au ministre de la Justice d'étudier expérimentalement la possibilité de mettre en place un nouveau système avec agents de probation avant la fin de 1995. Des postes ont été créés dans la plupart des tribunaux de district et dans certains tribunaux de région à partir du 1^{er} janvier 1996, mais ils sont très rarement pourvus par des travailleurs sociaux spécialisés, de sorte que, dans bien des cas, les activités de probation sont exécutées de manière purement formelle (le travail se limitant aux aspects administratifs et techniques), ce qui a conduit à des critiques justifiées quant à la qualification insuffisante de ces agents, qui sont souvent recrutés parmi le personnel administratif même du tribunal. Heureusement, les travailleurs sociaux spécialisés, qui sont réellement qualifiés, obtiennent de tout autres résultats. L'association a demandé l'adoption d'une nouvelle loi – et soumis à plusieurs reprises des propositions – qui éliminerait le manque actuel de clarté concernant les responsabilités et les fonctions des agents de probation, et introduirait des conditions strictes concernant les qualifications ainsi qu'un programme de formation approprié.

Les négociations en vue de la préparation de cette loi ont commencé en mai 1997 et ont été menées en étroite coopération avec le ministère de la Justice. Le gouvernement en a approuvé le principe (l'objet) en juin 1999 et le parlement a, le 14 juillet 2000, approuvé la loi n° 257/2000 Coll. sur le Service de probation et de médiation (ci-après SPM), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Ainsi, les conditions requises pour l'exécution qualifiée des procédures et sanctions alternatives existantes en matière pénale ont finalement été introduites et les conditions ont été créées pour l'adoption d'autres lois nouvelles. La réforme actuelle de la loi sur la délinquance juvénile en est un bon exemple.

Au cours de l'hiver 2001, le parlement a examiné en première lecture un projet de loi sur la justice pour mineurs. Mais, avec la perspective des élections (juin 2002) et le manque de volonté pour le faire appliquer, son adoption a été temporairement différée²⁰. Dans un délai relativement court, un nouveau gouvernement a, le 22 janvier 2003, soumis le même projet de loi – au texte pratiquement identique, la seule modification de fond ayant consisté à soustraire la catégorie des jeunes adultes de la compétence d'un tribunal proposé pour mineurs – à un parlement nouvellement élu. La nouvelle loi sur la justice pour mineurs, n° 218/2003 Coll., a été adoptée par le parlement le 25 juin 2003 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les dispositions relatives aux larges pouvoirs du SPM dans les affaires impliquant des mineurs n'ont pas été

19. Résolution n° 341 du gouvernement en date du 15 juin 1994.

20. Pour une comparaison détaillée, voir Válková H. «Jugendstrafrechtsreform in Tschechien in Sicht?», *M Schr. Krim.*, 84, 2001, pp. 396-409; Válková H. «Tschechische Republik», in Albrecht H.-J. et Kilchling M. (sous la dir. de), *Jugendstrafrecht in Europa*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Fribourg, pp. 437 à 453.

modifiées. Elles indiquent les cas dans lesquels les agents de probation non seulement exercent une surveillance sur les jeunes, mais également participent à l'exécution de la réadaptation, et aux mesures de protection et de politique pénale. Elles mettent également en œuvre des mesures de surveillance et d'éducation concernant les jeunes non responsables pénalement (moins de 15 ans) dont les actes illégaux seraient des actes criminels s'ils étaient commis par des adultes. L'importance croissante du SPM se reflète aussi dans les principes fondamentaux de la nouvelle loi, qui affirment clairement le rôle clé des juges, des procureurs, des agents de probation et des avocats de la défense spécialisés dans des affaires de mineurs. Pour la première fois, les travailleurs sociaux apparaissent, dans la nouvelle loi sur la justice pour mineurs, sur un pied d'égalité dans la législation avec les autres représentants du système de justice pénale.

Ce changement de perception du rôle des agents de probation dans le système de justice pénale a eu indirectement une influence positive sur leur statut professionnel et social. Ils ne seront plus considérés dans l'avenir comme de simples exécutants des décisions d'autres instances judiciaires, mais en deviendront des partenaires à la compétence spécifique respectée également par les professions judiciaires (conservatrices) traditionnelles. C'est peut-être là un autre facteur qui accélérera l'application de sanctions et procédures alternatives dans le système de justice pénale tchèque.

Les résultats obtenus par le SPM dans ses deux premières années d'existence

Les centres du SPM ont enregistré un total de 29291 nouvelles affaires en 2002, soit une augmentation de plus d'un tiers par rapport à 2001 (19214), ainsi qu'il ressort du rapport²¹ établi au début de 2003. Sur ce chiffre, 8 % des affaires (soit 2267) impliquaient des délinquants juvéniles et environ 2,6 % (765) étaient liées à la drogue. L'analyse du SPM montre que le service de probation intervient encore dans une forte proportion au moment de l'exécution de la sanction, et beaucoup moins souvent (environ un cinquième des cas) pendant la procédure précédant le jugement ou pendant le procès (c'est-à-dire avant la décision du tribunal). Le travail d'intérêt général comme instrument d'exécution des peines a représenté près de 70 % de toutes les sanctions alternatives obtenues par les agents de probation. L'activité la plus fréquente du SPM après l'entrée en vigueur de la décision de justice a été la surveillance et le suivi du respect des obligations et des restrictions imposées par les tribunaux pénaux en vertu des dispositions relatives aux condamnations avec sursis, à la libération conditionnelle, et à la suspension conditionnelle des poursuites pénales (28 %). Un aspect positif est qu'il y a eu en 2002 une réduction consi-

21. «Observations sur l'évaluation statistique des activités des centres du Service de probation et de médiation en République tchèque pour 2002», siège du SPM de la République tchèque, réf. n° PM/168/2003.

dérable du nombre d'affaires dans lesquelles le SPM a été contraint de limiter sa participation à des demandes formelles concernant le comportement de l'accusé pendant sa période de mise à l'épreuve, lorsque la liberté surveillée ne lui avait pas été imposée. Les moyens nécessaires ont ainsi pu être dégagés pour des activités demandant plus de qualifications et plus de temps, liées principalement à l'exécution de la liberté surveillée.

Aux stades de l'instruction et de la procédure judiciaire, les agents de probation ont passé la majeure partie de leur temps (environ 55 %) à recueillir et analyser les données essentielles pour demander la suspension conditionnelle des poursuites pénales. Le traitement des données des rapports de probation pour que les tribunaux prononcent une sanction appropriée a été leur deuxième activité la plus importante (environ 16,5 % de leur temps). La préparation des documents nécessaires pour qu'un tribunal prononce une peine de substitution est le domaine dans lequel la croissance a été la plus forte. C'est ce qui explique en grande partie l'augmentation du volume de travail de l'agent de probation avec son client dans le contexte de la surveillance imposée comme alternative à une peine privative de liberté. L'amendement à la loi sur la procédure pénale visant à réduire le recours aux peines carcérales a joué un grand rôle à cet égard et a ouvert, à partir du 1^{er} janvier 2002, de nouvelles possibilités pour les peines de substitution.

Le rapport analysant les deux premières années d'activité du service de probation fait apparaître un net changement d'évaluation des relations entre les deux institutions les plus importantes pour le SPM – les tribunaux et les procureurs de la République. Alors qu'en 2001 seule la coopération entre le service de probation et les tribunaux pouvait en gros être qualifiée de satisfaisante, en 2002 la coopération avec les procureurs a été progressivement développée et améliorée, bien que d'importantes différences subsistent d'un district à l'autre. L'année 2003 est désignée dans le rapport comme une période pendant laquelle le SPM s'attacherait aussi à encourager la coopération avec les services de police en vue d'intensifier ses activités aux premiers stades des poursuites pénales. Cette appréciation est liée au fait qu'en 2002 ce sont les juges eux-mêmes qui, dans 42 % des cas, ont eu l'initiative de l'activité de probation pendant l'instruction et la procédure judiciaire, tandis que les procureurs se sont montrés plus passifs (21 %). Le nombre de demandes émanant des accusés, quant à elles, ont considérablement augmenté (22 %), notamment de la part de personnes cherchant à obtenir ainsi une libération conditionnelle. Au stade de l'exécution des peines, il est logique que les tribunaux, seuls compétents en la matière, aient été à l'origine de 96 % des demandes de probation, comme peine de substitution dans le contexte d'une peine alternative ou d'une mise en liberté surveillée.

L'analyse susmentionnée indique que le SPM s'attend à une forte augmentation dans les années à venir du nombre de cas où il lui sera demandé d'intervenir non seulement au stade de l'exécution de la peine, mais aux premières étapes de la procédure pénale. Il devrait, en conséquence, se renforcer, et se doter d'une structure qui lui permettra de faire face à l'accroissement attendu de sa charge

de travail avec le professionnalisme voulu. En liaison avec les statistiques indiquant que le nombre de détenus diminue, on notera qu'il y a actuellement environ 10000 gardiens de prison, et il faut se demander si, dans sa situation actuelle, le SPM (environ 250 agents de probation) sera en mesure de mener à bien ses tâches difficiles sans transfert de ressources financières du secteur pénitentiaire à celui des peines alternatives et sans augmentation des effectifs des centres de probation. Sinon, il sera nécessaire d'accroître les fonds affectés au système judiciaire afin de disposer d'un nombre suffisant d'agents de probation.

Nouvelle codification du droit pénal et changements prévus dans le domaine des sanctions pénales

Actuellement, conformément au plan législatif, une partie générale du droit pénal subdivisée en sections a été préparée et est discutée au sein de la commission d'experts nommée par le ministre de la Justice pour rédiger un nouveau droit pénal²². Contrairement au droit pénal de 1961, qui est encore en vigueur, le projet spécifie la teneur des peines non privatives de liberté sur la base de l'expérience. Il introduit l'idée que, lorsqu'un acte criminel a été commis, les tribunaux peuvent imposer des peines et des mesures de protection qui, à quelques exceptions près, ne diffèrent pas des sanctions actuelles (dans la liste ci-après, les sanctions qui ne sont pas prévues par le droit pénal en vigueur sont indiquées en italique):

Peines

- a. emprisonnement
- b. maison d'arrêt
- c. peine de travail d'intérêt général
- d. perte de titres et distinctions honorifiques
- e. dégradation militaire
- f. interdiction d'exercer une activité professionnelle
- g. confiscation des biens
- h. sanction financière
- i. confiscation des effets personnels
- j. expulsion
- k. interdiction de séjour

Mesures de protection

- a. traitement en institution
- b. détention en institution
- c. confiscation des effets personnels
- d. éducation des mineurs en institution

Sans entrer davantage dans le détail des différentes sanctions, il ressort clairement de cette liste que le projet n'envisage pas de nouvelles sanctions par rapport au système existant (seule la détention en maison d'arrêt a été ajoutée aux peines, et la détention en institution, mesure controversée attendue depuis longtemps, aux mesures de protection). A notre avis, il ne faut pas y voir une

22. Projet de nouveau droit pénal, partie générale (articles 36-118, sanctions pénales), ministère de la Justice, Prague, 27 janvier 2003, n° 946/01-L/25.

faiblesse du projet, mais au contraire l'effet positif des nouvelles sanctions introduites dans le droit pénal, ainsi qu'on l'a vu plus haut, grâce aux nombreux amendements adoptés dans les années 1990. Des éclaircissements et l'élimination de quelques insuffisances partielles suffiront pour incorporer le système modernisé de sanctions pénales dans une nouvelle codification du droit pénal.

Au niveau législatif, on peut considérer ce résultat comme l'une des conséquences indirectes du passage réussi, en République tchèque, des peines d'emprisonnement à des peines de substitution.

Conclusion

Si l'on considère l'évolution de la République tchèque depuis la «grande amnistie» accordée par le Président de la République au début de 1990, qui a fait sortir des prisons, sans préparation, quelque 16000 détenus (condamnés et détenus provisoires), avec toutes les conséquences que cela comporte²³, un double constat s'impose. Nous pouvons, d'une part, nous féliciter des résultats étonnamment positifs de l'application de sanctions et de procédures qui se sont substituées aux peines d'emprisonnement prévues par le droit pénal. Nous pouvons, d'autre part, regretter l'approche quelque peu lourde ou l'inertie de quelques institutions judiciaires, principalement le ministère de la Justice, dans la mise en œuvre concrète de cette nouvelle politique pénale. Sans l'enthousiasme des précurseurs des solutions alternatives face à la montée de la criminalité (qui, en République tchèque comme dans les autres pays postcommunistes, a atteint dans les années 1990 des niveaux astronomiques par rapport à la période d'avant 1989), il est très difficile d'imaginer qu'il aurait été possible, en l'espace d'une décennie, de modifier la politique pénale comme les réformateurs ont finalement réussi à le faire.

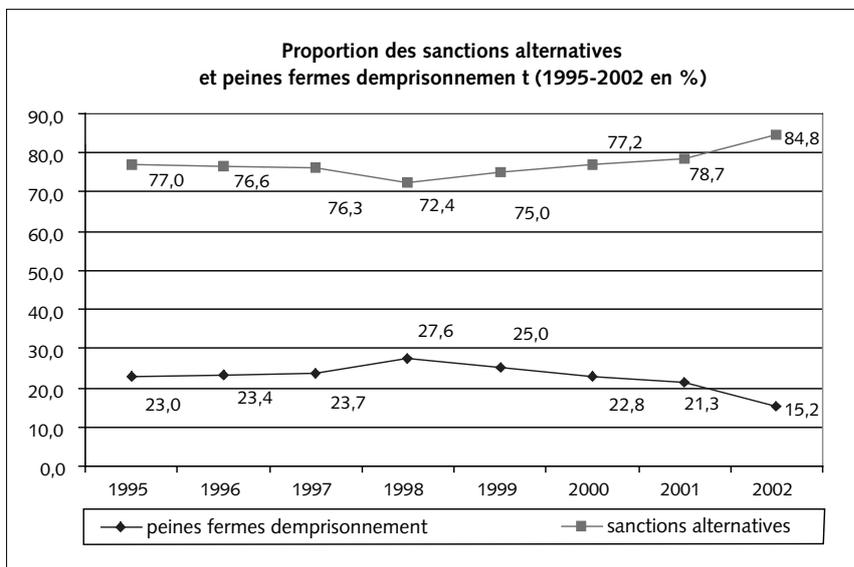
Il faut toutefois adopter ces conclusions avec une certaine prudence, car l'évaluation ne porte que sur une courte période. Le risque de suivre la «voie américaine», c'est-à-dire de régresser de la probation à la prison, n'a pas encore été définitivement écarté en République tchèque, car même ici se font entendre dans les médias et dans les milieux parlementaires les «voix fortes» de ceux qui pensent avoir découvert une recette efficace, rapide et fiable permettant de régler pour de bon le problème de la criminalité, à savoir adopter une attitude strictement répressive (allongement des peines, incrimination des actes de négligence dans le domaine commercial, abaissement de l'âge de la responsabilité pénale, réduction des droits de l'accusé et du condamné, etc.). Nous pouvons affirmer toutefois que, jusqu'ici, ces tentatives ont toujours été neutralisées avec succès et que des tendances opposées ont été mises en œuvre. Cette question mériterait une étude sociologique qui devrait, en plus des données

23. Pour plus de détails, voir Válková H., Cernikova V. et Meclova K., «The Czech Republic», in Zyl Smit D.V. et Duenkel F. (sous la dir. de), *Imprisonment today and tomorrow*, 2^e édition, Kluwer Law International, La Haye, Londres, Boston, 2001, pp. 151-174.

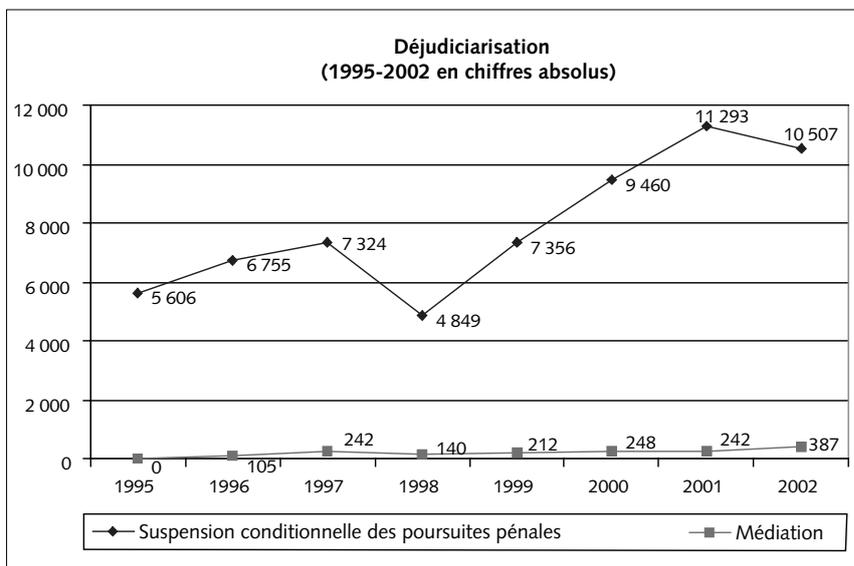
statistiques et de l'analyse juridique, s'appuyer aussi sur les résultats de sondages d'opinion, qui témoignent d'une évolution intéressante des attitudes de la population tchèque, y compris des opinions sur le taux de criminalité et les sanctions possibles²⁴.

24. Pour plus de détails, voir Burianek J., «Bezpečnostní rizika a jejich percepce českou veřejností» (Le risque pour la sécurité et sa perception par la population tchèque), *Sociologický časopis*, vol. 37, n° 1, 2001, pp. 43-64.

Annexe I



Annexe II



Annexe III

Sanctions prononcées par les tribunaux pénaux entre 1995 et 2002

Année	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Total des personnes condamnées	54 957	100	57 974	100	59 777	100	54 083	100	62 594	100	63 211	100	60 182	100	65 099	100
Femmes condamnées	4 588	8,4	5 245	9	5 416	9,1	4 696	8,7	6 226	9,9	6 961	11	6 792	11	7 812	12
Principale sanction imposée*	54 583		57 189		58 792		53 045		61 482		61 861		58 853		63 475	
Dispense de peine définitive	8 02	1,5	844	1,5	826	1,4	473	0,9	506	0,8	539	0,9	550	1	589	0,9
Mise en liberté surveillée	0	0	0	0	0	0	18	0,03	82	0,1	92	0,1	118	0,2	131	0,2
Libération et obligation thérapeutique	49	0,1	64	0,1	52	0,1	55	0,1	67	0,1	77	0,1	77	0,1	66	0,1
Libération et obligation d'éducation en institution	1	0,002	0	0	0	0	2	0,004	7	0,01	13	0,02	10	0	2	0,003
Sanction financière imposée séparément	4 978	9,1	4 734	8,3	4 703	8	2 634	5	3 370	5,5	3 571	5,8	3 324	5,6	3 500	5,5
Travail d'intérêt général	0	0	722	1,3	1 602	2,7	1 778	3,4	3 218	5,2	7 086	11,5	8 838	15	13 424	21,1
Condamnation avec sursis	35 731	65,5	37 021	64,7	37 190	63,3	32 780	61,8	37 597	61,2	34 864	56,4	31 891	54	33 435	52,7
Condamnation avec sursis et supervision	0	0	0	0	0	0	279	0,5	591	1,0	753	1,2	926	1,6	1 505	2,4
Autre peine** imposée séparément	470	0,9	429	0,8	486	0,8	370	0,7	704	1,1	752	1,2	586	1	1 165	1,8
Condamnation ferme (total)	12 552	23	13 375	23,4	13 933	23,7	14 656	27,6	15 340	25,0	14 114	22,8	12 533	21,3	9 658	15,2
Durée:																
Jusqu'à 1 an	7 722	61,5	8 290	62,0	8 760	62,9	8 987	61,3	9 926	64,7	9 365	66,4	8 407	67,1	5 826	60,3
De plus de 1 an à 15 ans	4 313	34,4	4 502	33,7	4 562	32,7	4 951	33,8	4 728	30,8	4 129	29,3	3 563	28,4	3 291	34,1
De plus de 5 ans à 10 ans	506	4,0	555	4,1	588	4,2	700	4,8	671	4,4	603	4,3	547	4,4	535	5,5
De plus de 15 ans à 25 ans	11	0,1	26	0,2	20	0,1	17	0,1	11	0,1	15	0,1	15	0,1	2	0,02
Condamnation à vie	0	0	4	4	3	3	1	1	4	4	2	2,0	1	1	4	0,04

* Une sanction est une peine, une dispense de peine ou une mesure de protection (traitement médical ou traitement éducatif en institution) imposée au condamné.

** Les autres peines comprennent l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, la confiscation des effets personnels l'interdiction de séjour, l'expulsion et la confiscation des biens.

Source: Données statistiques du ministère de la Justice, Prague, 1995-2002.

Annexe IV

Sanctions prononcées par les tribunaux pénaux entre 1995 et 2002 à l'égard des délinquants adultes (18 ans et plus)

Année	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Total des personnes condamnées	48 765	100	51 735	100	53 354	100	49 468	100	57 873	100	58 959	100	56 270	100,0	61 151	100
Femmes condamnées	4 266	8,7	4 847	9,4	5 012	9,4	4 460	9	5 915	10,2	6 651	11,3	6 487	11,5	7 552	12,3
Principale sanction imposée*	48 431		51 085		52 544		48 558		56 885		57 758		55 097		59 698	
Dispense de peine définitive	271	0,6	320	0,6	324	0,6	186	0,4	219	0,4	275	0,5	263	0,5	293	0,5
Mise en liberté surveillée	0	0	0	0	0	0	10	0,02	27	0,05	26	0,05	24	0,04	41	0,1
Libération et obligation thérapeutique	44	0,1	54	0,1	43	0,1	49	0,1	61	0,1	67	0,1	60	0,1	55	0,1
Libération et obligation d'éducation en institution	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sanction financière imposée séparément	4 847	10	4 635	9,1	4 625	8,8	2 611	5,4	3 351	5,9	3 553	6,2	3 316	6,0	3 495	5,9
Travail d'intérêt général	0	0	596	1,2	1 388	2,6	1 629	3,4	2 970	5,2	6 534	11,3	8 181	14,8	12 598	21,1
Condamnation avec sursis	31 165	64,3	32 475	63,6	32 625	62,1	29 428	60,6	34 220	60,2	32 197	55,7	29 630	53,8	31 323	52,5
Condamnation avec sursis et supervision	0	0	0	0	0	0	250	0,5	521	0,9	699	1,2	848	1,5	1 339	2,2
Autre peine** imposée séparément	440	0,9	404	0,8	460	0,9	358	0,7	686	1,2	725	1,3	569	1,0	1 150	1,9
Condamnation ferme (total)	11 664	24,1	12 601	24,7	13 079	24,9	14 037	28,9	14 830	26,1	13 682	23,7	12 206	22,2	9 404	15,8
Durée:																
Jusqu'à 1 an	7 159	61,40	7 787	61,80	8 192	62,60	8 587	61,20	9 585	64,60	9 067	66,3	8 187	67,1	5 651	60,1
De plus de 1 an à 15 ans	3 993	34,20	4 239	33,60	4 284	32,80	4 736	33,70	4 566	30,80	3 995	29,2	3 456	28,3	3 213	34,2
De plus de 5 ans à 15 ans	501	4,30	547	4,30	580	4,40	696	5,00	664	4,50	603	4,4	547	4,5	534	5,7
De plus de 15 ans à 25 ans	11	0,10	26	0,20	20	0,20	17	0,10	11	0,10	15	0,1	15	0,1	2	0,02
Condamnation à vie	0	0	2	0,02	3	0,02	1	0,01	4	0,01	2	0,01	1	0,01	4	0,04

*Une sanction est une peine, une dispense de peine ou une mesure de protection (traitement médical ou traitement éducatif en institution) imposée au condamné.
 ** Les autres peines comprennent l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, la confiscation des effets personnels l'interdiction de séjour, l'expulsion et la confiscation des biens.

Source: Données statistiques du ministère de la Justice, Prague, 1995-2002.

Annexe V
Sanctions prononcées par les tribunaux pénaux entre 1995 et 2002 à l'égard des jeunes délinquants (15-17ans)

Année	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Total des personnes condamnées	6 192	100	6 239	100	6 423	100	4 615	100	4 721	100	4 252	100	3 912	100	3 948	100
Femmes condamnées	322	5,2	398	6,4	404	6,3	236	5,1	311	6,6	310	7,3	305	7,8	260	6,6
Principale sanction imposée*	6 152		6 104		6 248		4 487		4 597		4 103		3 754		3 777	
Dispense de peine définitive	531	8,6	524	8,6	502	8	287	6,4	287	6,2	264	6,4	287	7,6	296	7,8
Mise en liberté surveillée	0	0	0	0	0	0	8	0,2	55	1,2	66	1,6	94	2,5	90	2,4
Libération et obligation thérapeutique	5	0,1	10	0,2	9	0,1	6	0,1	6	0,1	10	0,2	17	0,5	11	0,3
Libération et obligation d'éducation en institution	1	0,02	0	0	0	0	2	0,04	7	0,2	13	0,3	8	0,2	2	0,1
Sanction financière imposée séparément	131	2,1	99	1,6	78	1,2	23	0,5	19	0,4	18	0,4	8	0,2	5	0,1
Travail d'intérêt général	0	0	126	2,1	214	3,4	149	3,3	248	5,4	552	13,5	657	17,5	826	21,9
Condamnation avec sursis	4 566	74,2	4 546	74,5	4 565	73,1	3 352	74,7	3 377	73,5	2 667	65	2 261	60,2	2 112	55,9
Condamnation avec sursis et supervision	0	0	0	0	0	0	29	0,6	70	1,5	54	1,3	78	2,1	166	4,4
Autre peine** imposée séparément	30	0,5	25	0,4	26	0,4	12	0,3	18	0,4	27	0,7	17	0,5	15	0,4
Condamnation ferme (total)	888	14,4	774	12,7	854	13,7	619	13,8	510	11,1	432	10,5	327	8,7	254	6,7
Durée:																
Jusqu'à 1 an	563	63,4	503	65	568	66,5	400	64,6	341	66,9	298	69	220	67,3	175	68,9
De plus de 1 an à 15 ans	320	36	263	34	278	32,6	215	34,7	162	31,8	134	31	107	32,7	78	30,7
De plus de 5 ans à 10 ans	5	0,6	8	1	8	0,9	4	0,6	7	1,4	0	0	0	0	1	0,4

*Une sanction est une peine, une dispense de peine ou une mesure de protection (traitement médical ou traitement éducatif en institution) imposée au condamné.,
** Les autres peines comprennent l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, la confiscation des effets personnels l'interdiction de séjour, l'expulsion et la confiscation des biens.

Source: Données statistiques du ministère de la Justice, Prague, 1995-2002.

Chapitre 8

Emprisonnement pour défaut de paiement des amendes en Suède

Hanns von Hofer

Ce chapitre traite de l'abolition de la peine d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes en Suède (c'est-à-dire lorsque l'incarcération du débiteur sanctionne le défaut de paiement d'une amende) et montre, preuves à l'appui, que les peines de substitution n'ont pas nécessairement d'effet négatif sur le paiement ponctuel des amendes. Il se propose également de situer l'abolition *de facto* de cette peine d'emprisonnement en Suède dans un contexte historique et dans le cadre plus général de la politique pénale.

Comme dans les autres pays scandinaves, en Suède¹, les amendes ont un rôle très significatif en tant que sanctions pénales. Pour l'année 2000 et selon les statistiques officielles, plus de 70 000 condamnations à une peine d'amende ont été prononcées. En outre, quelque 200 000 peines pécuniaires environ ont été infligées, essentiellement par les forces de l'ordre et au titre d'infractions mineures au Code de la route. Ainsi, en termes absolus, les amendes apparaissent comme la sanction la plus courante en Suède. Elles sont également – et dans une très large mesure – l'une des sanctions les plus utilisées pour réprimer les comportements délictueux des jeunes âgés de 15 à 20 ans, puisque plus de la moitié des jeunes délinquants sont condamnés au paiement d'une amende.

A la suite de la Finlande et depuis les années 1930, les condamnations sont formulées en nombre de «jours-amendes», afin de garantir une pratique socialement équitable en matière de sanctions pénales. Dans ce système, c'est la gravité de l'infraction qui détermine le nombre de jours retenus et ce sont les revenus du délinquant qui déterminent le montant de l'amende. Le nombre de jours peut varier entre 30 et 200 et le montant de l'amende entre 30 et 1 000 couronnes suédoises (soit entre 3 et 100 euros; pour de plus amples informations à ce propos, voir Svensson, 1995).

1. Dans la mesure où je n'ai pas une bonne maîtrise de la terminologie juridique suédoise, je demande au lecteur de bien vouloir considérer tous les vocables utilisés ici comme autant d'expressions empruntées au langage familier plutôt que comme des termes techniques susceptibles d'avoir leurs équivalents directs dans d'autres systèmes juridiques. Dans cet article, il est fait allusion à la législation suédoise en vigueur au 30 juin 2004.

Réglementation du recouvrement des amendes

Le recouvrement des amendes et autres peines pécuniaires est réglementé par la loi sur le recouvrement des amendes² et par le décret sur le recouvrement des amendes³.

Dès que la condamnation est devenue définitive, le défendeur reçoit le formulaire de recouvrement qui lui est transmis par l'administration centrale de la police en charge du processus de recouvrement. Si le délinquant s'acquitte rapidement, la procédure ne va pas plus loin. En revanche, si le paiement de l'amende tarde, l'administration centrale de la police transmet le dossier au service de recouvrement des amendes qui se chargera de l'exécution de la peine. Du point de vue organisationnel, en Suède, la direction compétente en matière d'application des peines est rattachée à l'administration fiscale plutôt qu'à l'appareil judiciaire.

La Direction de l'application des peines lance le processus de recouvrement par l'envoi d'une demande de paiement. Une enquête est alors diligentée pour connaître le revenu et les conditions de vie du débiteur, afin que l'administration puisse avoir une représentation globale des mesures de recouvrement les mieux adaptées à la situation. Conformément aux dispositions de la loi sur le recouvrement des dettes envers l'Etat⁴, la Direction de l'application des peines a compétence pour accorder un délai de paiement et proposer un échéancier en vue du paiement fractionné de l'amende. Ce dernier peut être supprimé si le débiteur ne respecte pas les conditions fixées.

Si d'autres mesures de recouvrement apparaissent inutiles ou si le coût de ce recouvrement est sans commune mesure avec les sommes dues, la procédure de recouvrement peut être provisoirement suspendue, dès lors que l'intérêt général n'exige pas l'adoption d'autres dispositions.

Le recouvrement peut être définitivement abandonné s'il risque de pénaliser à l'extrême le débiteur ou toute autre personne qui dépend de lui, et pour autant que l'intérêt général ne soit pas mis en cause. Le délai de recouvrement des amendes est fixé à cinq ans.

La condamnation à une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement n'intervient que si le débiteur ne satisfait pas délibérément à son obligation de paiement. Ainsi qu'il apparaît au vu des travaux préalables à l'adoption de la législation, c'est le cas lorsque le débiteur prend volontairement des dispositions pour échapper au recouvrement – en signant, par exemple, des contrats fictifs, en changeant constamment d'employeur et ainsi de suite. Mais il y a également matière à poursuivre si l'appréciation globale du mode de vie du débiteur – et

2. Loi de 1979, 189.

3. Décret de 1979, 197.

4. Loi de 1993, 891.

d'autres circonstances liées à sa vie personnelle – laissent supposer qu'il cherche délibérément à se soustraire à son obligation de paiement. Dans l'un et l'autre cas, la charge de la preuve incombe au ministère public. Pour finir, une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement peut également être envisagée si l'intérêt général l'exige dans certains cas particuliers. Au vu des travaux préparatoires, il apparaît que ce projet vise à couvrir les cas «flagrants» de récidive ou les situations dans lesquelles l'incapacité du délinquant à s'acquitter de son obligation équivaldrait, dans les faits, à une véritable «immunité de sanction» (SOU, 1995, p. 67).

Selon les dispositions du décret sur l'application des peines d'amende, il incombe à la direction du recouvrement d'engager la procédure d'incarcération des débiteurs défaillants. Cette administration doit apprécier si les conditions préalables à une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement sont réunies. Si tel est le cas, le parquet est saisi et cherche à savoir si l'affaire est susceptible d'être déférée au tribunal. Si les circonstances l'exigent, le parquet peut demander un complément d'enquête à l'issue de la procédure formelle d'enquête préliminaire.

Le tribunal prend sa décision au terme d'une procédure à laquelle le ministère public et le débiteur sont parties, et qui s'achève par un jugement sous forme simplifiée. Toutefois, si les faits de la cause ont été suffisamment établis, la décision peut également être prise en l'absence du débiteur. Dans son jugement, le tribunal peut soit rejeter la demande du procureur, soit prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre quatorze jours et trois mois au maximum. La durée de la peine n'est pas fixée en fonction de la somme due, mais dépend de la gravité relative du défaut de paiement. Dans la pratique, la durée habituelle se situe entre quatorze jours et un mois. Les jugements du tribunal sont susceptibles de recours.

La peine d'emprisonnement pour défaut de paiement n'est pas exécutée si le débiteur s'acquitte de la totalité du montant de l'amende avant le moment où il doit commencer à purger sa peine. S'il a déjà commencé à la purger au moment où il s'acquitte, le délinquant doit être libéré dès que l'amende est intégralement acquittée. Le délai de prescription applicable à l'emprisonnement des débiteurs défaillants est fixé à trois ans.

L'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende dans les faits

Au vu des modalités juridiques de déroulement de la procédure, il apparaît que, même si la Suède a conservé à titre de sanction la peine d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes, les conditions pratiques de son application sont devenues particulièrement restrictives. En outre, lorsqu'elle est suivie d'effets, la condamnation à une telle peine est appliquée de façon assez clémente. Toutefois, la description qui précède ne permet pas de savoir

précisément avec quelle fréquence les débiteurs peuvent être actuellement condamnés à des peines d'emprisonnement. Il n'existe pas de données statistiques actualisées et cette réalité doit être rapprochée du fait que, dans la pratique courante – et dans le droit-fil des intentions manifestées par le corps législatif –, la condamnation des débiteurs défaillants pour défaut de paiement des amendes a été réduite au strict minimum. Les dernières données disponibles concernent les années 1991 et 1992 (SOU, 1995, pp. 68-69). En 1991, huit peines d'emprisonnement ont été prononcées pour défaut de paiement d'amendes dont une a été commuée en appel devant une instance supérieure; en 1992, six procédures ont été engagées et, pour deux d'entre elles, la demande du parquet a été rejetée. Les statistiques disponibles sur la population pénale ne fournissent pas davantage d'indications à propos de condamnations à une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement d'amendes. Les données les plus récentes actuellement disponibles concernent l'année 1983 (RSÄ, 1985, p. 113). Pour cette année, il y a trace de neuf personnes qui ont commencé à purger de nouvelles peines d'emprisonnement.

En conséquence et pour toute une série de raisons pratiques, les peines d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes ont été pratiquement abolies. Ce qui signifie que la Suède occupe une position particulière, même en tenant compte du contexte scandinave. En effet, dans tous les autres pays scandinaves, des peines d'emprisonnement sont toujours prononcées pour défaut de paiement des amendes (Sveri, 1998⁵). Quelles sont donc les raisons qui ont rendu cette évolution possible en Suède?

Historique de la réforme

Dès l'année 1969, juste après avoir pris ses fonctions en tant que ministre de la Justice, Lennart Geijer réunissait une commission nationale dont il chargeait les membres d'examiner les possibilités d'abolir complètement la condamnation à une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende. La fin des années 1960 et le début des années 1970 ont été des années particulièrement fécondes dans l'histoire moderne du droit pénal suédois. A cette époque – et comme dans d'autres pays –, l'incarcération et le système pénitentiaire faisaient l'objet de critiques particulièrement acerbes (voir, par exemple, Anttila, 1971; Mathiesen, 1974). Geijer lui-même estimait que la population pénale en Suède – qui, à l'époque, comptait approximativement 5500 prisonniers – pouvait être ultérieurement ramenée à quelque 300-700 détenus seulement.

5. Pour l'année 2001, le taux moyen d'occupation quotidienne des prisons danoises était de 49 prisonniers; les statistiques correspondantes font état de 102 prisonniers en Finlande (au 31 décembre) et de 43 prisonniers en Norvège (année 2000). Dans un récent article non encore publié, Gray (2002) décrit les modalités de condamnation et d'application des peines d'amende en Angleterre et au pays de Galles, en Ecosse, en Irlande du Nord, au Canada, au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède, en Nouvelle-Zélande, en Australie et en Israël.

La proposition d'abolir la peine d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende est le fruit d'une évolution qui avait déjà commencé plus tôt dans l'histoire du droit pénal suédois. Dès les années 1930, des réformes importantes avaient été introduites à propos de ce type de peines. Trois points importants étaient au cœur de ces réformes:

- le paiement échelonné de l'amende devient possible;
- le recouvrement des amendes par voie de contrainte (confiscation de biens, saisie) devient également possible;
- dans les cas où même une saisie ne permet pas de recouvrer le montant de l'amende, la collectivité peut renoncer au recouvrement de la dette.

Alors que, avant 1939, plus de 10 000 personnes étaient incarcérées chaque année en Suède pour ne s'être pas acquittées du paiement de leurs amendes, par la suite, ce chiffre est rapidement tombé à moins de 500 cas par an.

La commission nationale établie en 1969 a travaillé pendant six ans. Elle a proposé (SOU, 1975, n° 55) d'abolir totalement les peines d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes, dans la mesure où les études empiriques – réalisées au nom de la commission – avaient montré qu'en règle générale le paiement ponctuel des amendes était une pratique largement répandue; dans les faits, près de 90 % des amendes étaient effectivement payées. Ces études ont également confirmé ce que prétendaient les critiques formulées lors du débat public, selon lesquelles, dans la pratique, la plupart des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende appartenaient presque exclusivement à des groupes marginaux de la société. Conformément à l'esprit de cette époque très particulière, ces circonstances étaient perçues comme une «injustice» et impliquaient la nécessité d'une intervention politique.

Deux ans plus tard, le gouvernement – coalition non socialiste – apportait sa réponse en proposant pour règle de supprimer du code – et sans peine de substitution – l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes. Cela dit, la proposition a été rejetée par le parlement parce que la majorité craignait qu'un petit groupe de débiteurs n'échappe systématiquement à cette obligation de paiement et, par voie de conséquence, ne jette le discrédit sur l'ensemble du système des amendes et de leur recouvrement. Une nouvelle commission était alors nommée, mais ses propositions devaient être également rejetées. Pour finir, un groupe de projet interne au ministère de la Justice a été chargé de cette question et, en 1983 – cette fois encore sous les auspices d'un gouvernement social-démocrate –, les suggestions présentées ont acquis force de loi et sont toujours en vigueur aujourd'hui. Le problème de l'«immunité de sanction» a été résolu par la suppression pure et simple des peines d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes mais, par ailleurs et comme indiqué plus haut, l'hypothèque était maintenue d'une peine d'emprisonnement d'une durée comprise entre quatorze jours et un maximum de trois mois pour ceux qui auraient recouru à divers subterfuges pour se soustraire à leur

obligation de paiement ou chaque fois que, «dans d'autres cas particuliers, l'intérêt général l'exige⁶».

Cette rédaction du texte de la loi devait faire taire les craintes de la majorité parlementaire qui pouvait redouter qu'une petite minorité ne sache exploiter ces dispositions libérales. Dans la réalité, la pratique ultérieure devait montrer que les situations de cette nature restaient exceptionnelles, comme le prouve le nombre extrêmement réduit de condamnations. En outre, des données empiriques ont permis de conclure que même le niveau général des paiements ponctuels ne s'était pas dégradé après l'entrée en vigueur de cette réforme. Comme auparavant, quelque 90 % des amendes finissaient dans les caisses de l'Etat (SOU, 1995, p. 55). Malheureusement, les données qui correspondent à la situation aujourd'hui ne sont pas encore disponibles. A titre indicatif, pour l'année 2000, le montant total des amendes recouvrées atteint approximativement la somme de 350 millions de couronnes (environ 35 millions d'euros).

Perspectives

L'abolition de l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes est, en fait, fortement liée aux tendances générales à la réforme constatées dans l'histoire du droit pénal suédois. La première étape s'est déroulée dans les années 1930, à l'époque où l'approche fondée sur le traitement venait de faire son apparition. Le modèle classique déclarait: «Vous avez été condamné au paiement d'une amende. Payez, sinon vous serez incarcéré pendant un temps proportionnel au montant de votre amende.» En revanche, les approches axées sur le traitement ouvraient une perspective selon laquelle le défaut de paiement d'une amende n'était pas exclusivement fondé sur la mauvaise volonté du débiteur, mais pouvait aussi avoir une ou des origines sociales. En pareil cas, par exemple, le paiement échelonné constitue une alternative bien plus appropriée qu'une peine d'emprisonnement. Une autre innovation a consisté à faire référence à des concepts issus du droit civil, comme le montre l'autorisation du recouvrement forcé par voie de saisie. Pour finir, renoncer au «recouvrement des amendes» lorsqu'il semblait totalement hors de proportion avec les sommes à recouvrer a semblé une solution parfaitement adaptée au pragmatisme de la pensée politique suédoise.

En outre, pour garantir le succès de l'abolition concrète des peines d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes, il apparaît significatif que la procédure contraignante ait été confiée sans ambiguïté à la compétence de l'administration fiscale. En impliquant la direction du recouvrement des amendes qui, comme indiqué plus haut, est rattachée à l'administration fiscale suédoise, le paiement des amendes a acquis une connotation fiscale et civile parfaitement claire, reléguant au second plan l'idée de sanction pénale. Du

6. Loi sur le recouvrement des amendes (loi de 1979, 189), article 15.

coup, la fonction sociale de la direction du recouvrement s'est considérablement développée, ainsi que cela apparaît au vu de la position centrale qu'elle occupe, notamment dans le processus dit «d'allègement de la dette». Introduite en Suède – qui suivait en cela l'exemple d'autres pays – au milieu des années 1990, cette procédure permet à un particulier confronté à des difficultés de paiement, et incapable de s'acquitter de dettes importantes dans un délai jugé raisonnable, de formuler une demande d'allègement de sa dette auprès de la direction du recouvrement⁷.

Pour conclure, il se pourrait qu'une autre circonstance significative, de nature à expliquer le succès pratique de l'abolition des peines d'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes, tiennent au fait que les propositions de réforme ont été examinées à un moment où la composante répressive n'était plus l'élément moteur de la politique pénale des pouvoirs publics et où cette dernière, considérée comme telle, n'était pas encore devenue un élément décisif dans le positionnement des partis politiques. Ces deux situations ne sont plus de mise aujourd'hui (Tham, 2001), pas plus que ne se font entendre avec insistance des voix visant à faire évoluer la pratique actuelle. Si, entre-temps, d'autres réformes qui datent des années 1970 et du début des années 1980 ont été inversées, en totalité ou en partie seulement – abolition de la peine d'emprisonnement pour les jeunes, par exemple, ou libération conditionnelle quand le détenu a purgé la moitié de sa peine d'emprisonnement –, l'abolition pratique de l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes a manifestement perduré.

7. Loi de 1993, 334.

Bibliographie

Anttila, I., «Politique pénale conservatrice et radicale dans les pays nordiques», in *Etudes scandinaves de criminologie*, 3, 1971, pp. 9-21.

Gray, C., *Recours aux amendes et procédure de recouvrement. MBU International note*, article non publié, octobre 2002.

Mathiesen, T., *La politique de l'abolition. Essai sur la théorie de l'action politique*, Oslo, 1974.

RSÄ, *Rättsstatistisk årsbok* (Annuaire statistique juridique), Statistiska Centralbyrån, Stockholm, 1985.

SOU, n° 55, *Bötesverkställighet. Betänkande avgivet av Förvandlingsstraffutredningen* (Recouvrement des amendes. Rapport de la commission sur l'emprisonnement pour défaut de paiement des amendes), Stockholm, 1975.

SOU, n° 91, *Ett reformerat straffsystem. Del III. Bilagor. Betänkande av Straffsystemkommittén* (Un système pénal réformé. Rapport de la commission sur le système pénal. Troisième partie. Annexes), Stockholm, 1995.

Svensson, B., *Les systèmes de la justice pénale en Suède*, rapport BRÅ 1995, Stockholm, 1995.

Sveri, K., «Incarcération pour défaut de paiement d'une amende», in H.-J. Albrecht et al. (sous la dir. de), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kariser* (Perspectives internationales en matière de criminologie et de droit pénal. Publication en hommage à Günther Kaiser), Berlin, 1998, pp. 681-690.

Tham, H., «La loi et l'ordre: un projet gauchiste? Le cas de la Suède» in *Punishment and Society*, 3, 2001, pp. 409-426.

Chapitre 9

La réduction du nombre de débiteurs d'amendes défaillants incarcérés: les expériences de travail d'intérêt général en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (Allemagne)

Frieder Dünkel

L'amende, peine la plus courante du système de justice pénale allemand

Le droit pénal allemand applicable aux personnes majeures offre un choix de peines limité. Il s'agit en général d'amendes, de peines avec sursis et de peines de prison fermes (jusqu'à quinze ans ou condamnations à vie).

En 1969, le système pénal allemand a été modifié de fond en comble dans le cadre de la «grande réforme du droit pénal» adoptée cette année-là. Cette réforme visait à renforcer les buts préventifs de la peine par opposition à ses aspects purement rétributifs et à réduire ainsi notamment le rôle de sanction de l'emprisonnement. L'article 47 du Code pénal (*Strafgesetzbuch*, StGB), en vigueur depuis, prévoit des peines d'emprisonnement inférieures à six mois dans le seul cas où la personnalité du délinquant ou les circonstances de l'infraction le requièrent afin d'influencer le délinquant ou de protéger l'ordre légal. La priorité absolue va aux peines non privatives de liberté. Celles-ci vont du classement de l'affaire accompagné de l'imposition d'obligations (indemnisation ou amende administrative, par exemple) à la condamnation à une amende par la juridiction et au sursis avec mise à l'épreuve (probation) en passant par des peines pécuniaires assorties de l'avertissement d'une condamnation à une autre peine. Depuis 1969, l'administration judiciaire a largement mis en pratique ces changements qui font date. Par conséquent, l'actuel système de sanctions ne reconnaît à la peine d'emprisonnement qu'un rôle mineur vis-à-vis des peines non privatives de liberté. Seules quelque 6 % des peines sont des peines de prison fermes contre 82 % d'amendes et 12 % de sursis avec mise à l'épreuve. Que la peine de prison constitue un dernier recours apparaît encore plus nettement si l'on prend également en considération les décisions informelles du ministère, public qui opère un classement de l'affaire, parfois couplé à l'imposition d'une amende administrative, dans presque 50 % des cas (infractions mineures dans la plupart des cas, mais également infractions économiques ou infractions écologiques). Tout bien considéré, les peines d'emprisonnement représentent simplement 3 à 4 % de l'ensemble des peines infligées. Malgré l'accroissement considérable du

taux de criminalité au cours des trente dernières années et l'allongement de la durée moyenne des peines d'emprisonnement (phénomène dû en partie au plus grand nombre de crimes violents), les taux d'incarcération n'ont guère augmenté à ce jour. Cette stabilité a été obtenue grâce à l'extension des amendes et des peines avec sursis s'agissant, notamment, des atteintes aux biens.

En termes de chiffres, l'amende est la sanction pénale la plus importante puisqu'elle est imposée dans quelque 82 % des cas. Le Code pénal a institué un système de «jours-amendes» dans lequel le «jour-amende» correspond à une journée de prison. L'article 43 du Code pénal fixe un nombre maximal de jours-amendes de 360 à 720 dans des cas exceptionnels, telle la pluralité d'infractions. En pratique, 96 % des amendes n'excèdent pas 90 jours-amendes. Le montant quotidien imposé dépend des moyens financiers du délinquant. Jusqu'au début des années 1990, de 6 à 7 % environ des amendes ont été converties en peines de prison du fait de leur non-paiement (Kaiser, 1996, p. 436). Depuis le début des années 1980, le «travail volontaire» (travail d'intérêt général) peut se substituer à une peine de prison comme alternative à la contrainte par corps prononcée en cas de non-paiement d'une amende. C'est l'administration judiciaire qui peut prendre cette décision de substitution¹. En règle générale, la gestion de cette alternative relève des travailleurs sociaux auprès des tribunaux, qui sont chargés de l'organisation du travail d'intérêt général. Un jour-amende est considéré comme l'équivalent de six à huit heures de travail d'intérêt général (pour les détails, voir Kerner et Kästner, 1986; Jehle, Feuerhelm et Block, 1990; Feuerhelm, 1997).

La crise des années 1990: problèmes économiques des délinquants condamnés au paiement d'une amende et augmentation du nombre de débiteurs d'amendes défailants purgeant une peine d'emprisonnement de substitution

Depuis la fin des années 1980, le problème des débiteurs d'amendes défailants s'est considérablement accru, surtout dans les nouveaux Länder de l'ancienne République démocratique allemande (Düinkel et Grosser, 1999; Düinkel, Scheel et Grosser, 2002). En 1996, environ 10 % de la population carcérale étaient soumis à une mesure de contrainte par corps remplaçant une peine d'amende (*Ersatzfreiheitsstrafe*): 13 % dans les Länder de l'Allemagne de l'Est, 7 % dans ceux de l'Ouest (Düinkel et Kunkat, 1997). Le nombre d'incarcérations dans l'ouest de l'Allemagne a fait un bond en avant, passant de 25905 en 1980 à 29503 en 1990 pour atteindre jusqu'à 50 586 en 1999, ce qui représente presque un doublement en vingt ans. Les chiffres pour les Länder de l'Est traduisent une augmentation plus dramatique encore, de zéro à plus de 10000 par an en 2000. La mauvaise situation économique et le fort taux de chômage l'ac-

1. Article 293 de la loi d'introduction au Code pénal (*Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch – EGStGB*).

compagnant, dans l'est de l'Allemagne notamment (quelque 20 % contre 10 % dans l'ouest de l'Allemagne), constituent la raison essentielle de cette évolution.

Tel est le point de départ du projet qui s'est développé dans le cadre de la situation bien particulière du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale où, en 1996, 22 % des prisonniers des établissements pour adultes étaient emprisonnés au seul motif du non-paiement d'amendes. Les efforts de restructuration et de renforcement des services sociaux chargés de l'organisation du travail d'intérêt général ont constitué l'un des aspects majeurs de la réforme engagée au cours des cinq dernières années dans les Länder allemands. En 1999, un projet de loi a introduit le travail d'intérêt général à titre de sanction autonome (en d'autres termes, pas uniquement comme substitut à une amende). Un autre projet du ministère fédéral de la Justice voulait l'étendre comme peine de substitution aux amendes (*Kommission zur Reform des Sanktionensystems*, 2000). De même, un projet de loi de juin 2002 visait à faciliter le travail d'intérêt général avant le recours à la contrainte par corps. Le gouvernement «rouge-vert» nouvellement élu s'est déclaré prêt à suivre cette voie. Un des thèmes importants soulevés au cours du débat a porté sur la question de savoir si les services sociaux seraient capables d'organiser un tel système à l'échelle nationale et si les délinquants répondraient à cette offre. On a vu dans le projet du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale un projet pilote permettant de vérifier si un système d'organisation du travail d'intérêt général et de prévention de la détention des débiteurs d'amendes défaillants était praticable.

Problèmes posés par les débiteurs d'amendes défaillants et lacunes de l'organisation du travail d'intérêt général comme mesure de substitution à l'amende dans le droit pénal allemand et en pratique

En Allemagne, les débiteurs d'amendes défaillants forment, au sein de la population des condamnés, un ensemble posant des problèmes spécifiques. Il se compose d'abord de personnes relativement bien intégrées qui ne peuvent simplement pas s'acquitter de la somme due au titre de l'amende. Parfois, il s'agit là d'une conséquence d'une particularité du système des peines allemand : 70 à 80 % des amendes ne sont pas imposées à l'issue de débats oraux, mais à la suite d'une demande écrite du procureur qui apprécie les revenus (opération essentielle dans le cadre d'un système de jours-amendes) au regard de la situation professionnelle actuelle (procédure sans débats de l'ordonnance pénale, *Strafbefehlsverfahren*). Si la personne condamnée se retrouve au chômage ou que sa situation financière se détériore, il peut arriver que l'amende soit trop élevée et qu'elle ne puisse pas la payer. Si le délinquant n'est pas dûment informé des possibilités de paiement par échéances, il peut être amené à aller en prison. Ces personnes relativement bien intégrées peuvent être affectées à des projets de travail d'intérêt général sans trop de problème.

Le deuxième groupe des débiteurs d'amendes défaillants comprend des personnes qui, en raison de leurs problèmes et de leurs faiblesses personnels, ne

peuvent pas travailler dans des institutions normales offrant un travail d'intérêt général. Ces personnes ont souvent des problèmes d'alcool, n'ont pas l'habitude de travailler du fait de longues périodes de chômage, éprouvent des difficultés dans leur vie sociale, sont parfois sans domicile fixe et très instables (voir aussi Dolde, 1999; Wirth, 2000). Le troisième groupe, enfin, est celui qui refuse toutes les offres de travail d'intérêt général.

Tous les Länder allemands ont des institutions qui devraient pouvoir fournir un travail d'intérêt général aux débiteurs d'amendes défaillants. Dans de nombreux cas toutefois, les seules personnes impliquées sont celles qui travaillent pour le ministère public et celles qui ne sont pas des travailleurs sociaux. Elles offrent un travail d'intérêt général (équivalant au nombre de jours-amendes imposés) comme peine de substitution à la détention en écrivant une lettre au délinquant condamné. Les lacunes du système apparaissent si le délinquant ne réagit pas. Dans ce cas, il est incarcéré par la police, souvent sans avoir été informé des conséquences de la non-acceptation de l'offre. Seuls quelques Länder ont mis en place une forme de travail social permettant d'affecter à un travail d'intérêt général les débiteurs des amendes défaillants qui font problème (voir Jehle, Feuerhelm et Block, 1990; Feuerhelm, 1991 et 1997).

Le projet développé en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale s'est occupé des deux premiers groupes envisagés ci-dessus en les motivant de manière systématique pour accomplir un travail d'intérêt général plutôt que de purger une peine de prison de substitution. Il a été lancé en octobre 1998 et la période d'essai s'est achevée fin 2000. Depuis le début de 2001, le projet est géré par le ministère de la Justice de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, qui prend en charge les coûts des travailleurs sociaux engagés dans le projet ainsi que la gestion active spéciale et intensive de cette assistance personnalisée.

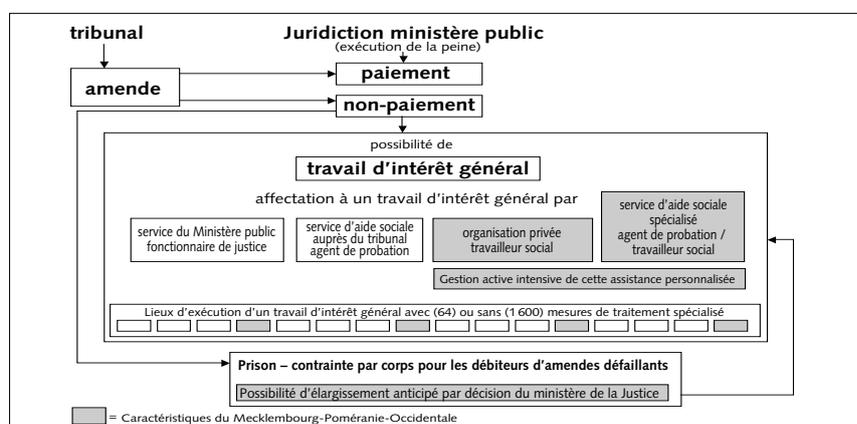
L'organisation du travail d'intérêt général en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale: le développement de services spécialisés dans l'affectation et les modalités de traitement

C'est en 1993 que l'on a adopté le travail d'intérêt général comme peine de substitution à la contrainte par corps pour les débiteurs d'amendes défaillants en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale. Son organisation par les services du ministère public s'est révélée assez inefficace en raison des problèmes que l'on vient d'évoquer. Le nouveau modèle s'appuie sur trois «piliers», qui sont autant d'innovations: la première consiste à confier l'affectation à un travail d'intérêt général dans deux circonscriptions judiciaires aux travailleurs sociaux des services de la probation et, dans les deux autres, à des organisations d'assistance postpénitentiaire privées. La deuxième innovation est l'aide intensive dont bénéficient ceux des débiteurs d'amendes défaillants qui font problème et ne pourraient pas, sans cela, exercer un travail d'intérêt général. On les accompagne à leur travail, on leur offre parfois des soins spécialisés psychologiques ou autres, etc. Enfin, la troisième innovation, c'est un règlement administratif

du ministre de la Justice permettant d'affecter à un travail d'intérêt général même ceux des intéressés qui n'avaient pas réagi à une proposition en ce sens avant d'être incarcérés. C'est ainsi que nombre de débiteurs d'amendes défaillants sont libérés après quelques jours de détention à la suite d'une remise de peine de l'administration judiciaire et affectés à un travail d'intérêt général.

Lors du lancement du projet en 1998, quelque 500 institutions proposaient un travail d'intérêt général; à la fin de la période d'essai, ce nombre était passé à 1616, dont 64 offraient des soins ou des traitements spéciaux à des personnes souffrant de problèmes psychiques ou autres problèmes de comportement particuliers, alcooliques ou chômeurs de longue durée par exemple. Les institutions proposant un travail d'intérêt général sont réparties dans tout le pays. Aucun débiteur d'amendes défaillant n'a donc un trajet supérieur à 30 km pour se rendre sur un lieu où il peut accomplir un travail d'intérêt général. Il s'agit là d'un résultat remarquable pour un Land comme le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale qui a la plus faible densité démographique d'Allemagne (1,75 million d'habitants seulement pour 23 838 km²). Près d'un tiers des institutions offrant un travail d'intérêt général sont gérées par les communes, presque 50 % par des organisations privées et 10 % par les Eglises. Le graphique suivant permet de se rendre compte de la structure du système d'affectation à un travail d'intérêt général en Allemagne et des particularités du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale à cet égard.

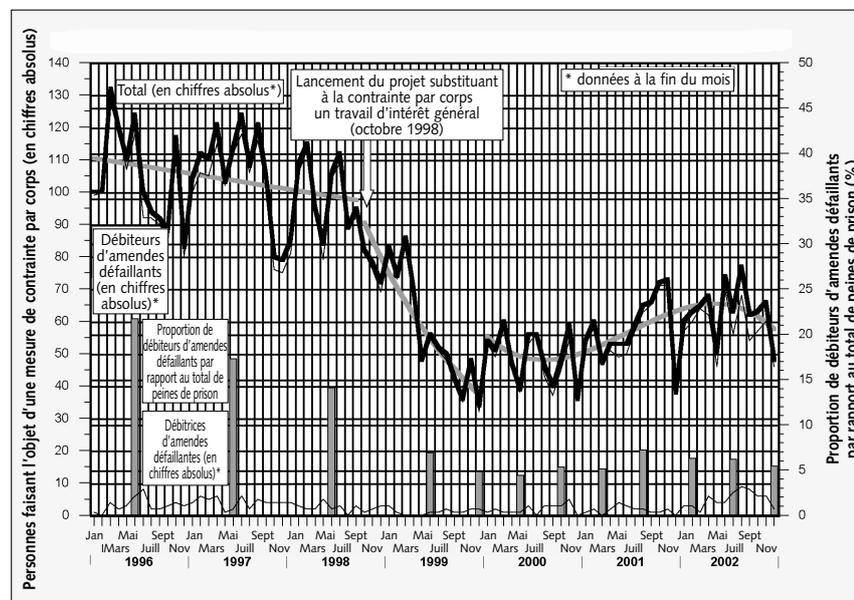
Graphique 1 – L'exécution des condamnations à une amende en Allemagne et en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale



Résultats du projet: réduction du nombre de débiteurs d'amendes défaillants incarcérés et succès des stratégies du travail d'intérêt général de substitution

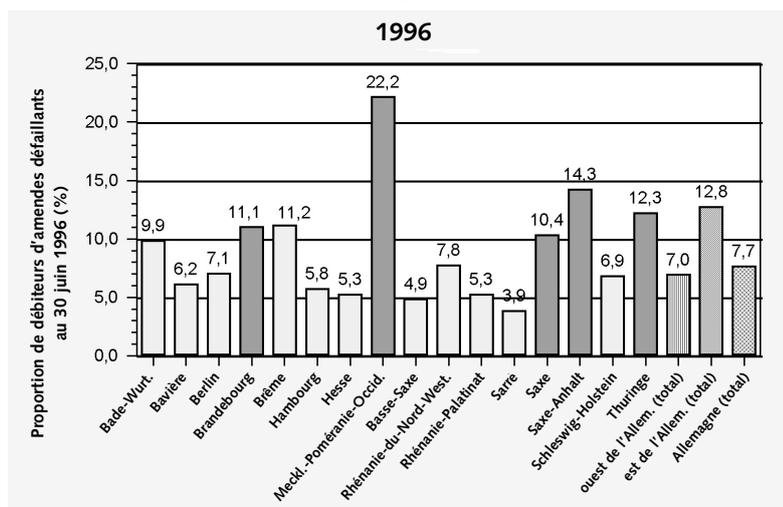
Depuis le lancement du projet, la moyenne journalière de débiteurs d'amendes défaillants faisant l'objet d'une mesure de contrainte par corps est passée de 110-120 à 50-60 (graphique 2).

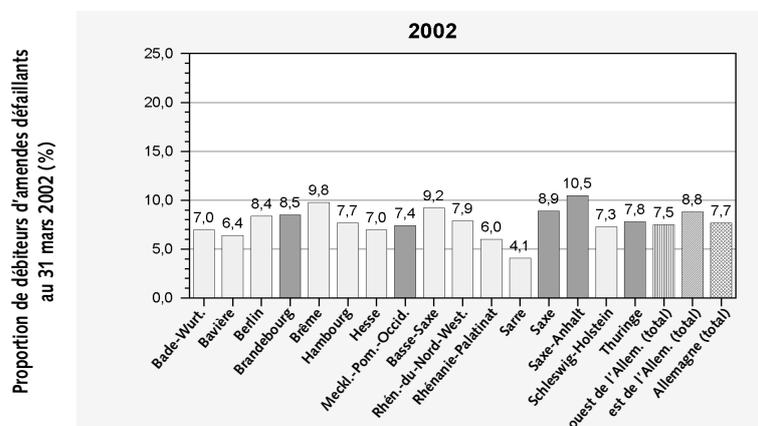
Graphique 2 – Débiteurs d’amendes défaillants faisant l’objet d’une mesure de contrainte par corps en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (1996-2002)



En d’autres termes, l’occupation des prisons par les débiteurs d’amendes défaillants a été réduite de moitié. En 1996, 22 % des capacités carcérales étaient occupés par les débiteurs d’amendes défaillants alors que, du début de 2000 à 2002, ce pourcentage a été réduit, passant de 5 à 7 % seulement (voir aussi le graphique 3).

Graphique 3 – Proportion de débiteurs d’amendes défaillants parmi la population carcérale totale en Allemagne (1996 et 2002)





Ce résultat positif est également confirmé par le nombre annuel d'incarcérations pour défaut de paiement des amendes: ce nombre a été réduit de 27 %. Seuls 5 % des amendes débouchent sur une peine d'emprisonnement de substitution, ce qui est un des pourcentages les moins élevés de l'ensemble des Länder allemands (voir le tableau 1 ci-dessous).

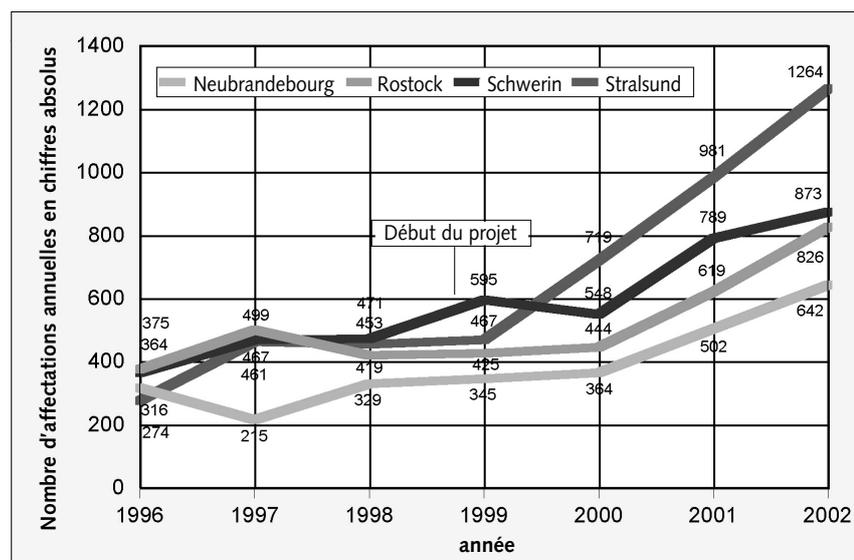
Tableau n° 1 – nombre d'incarcérations de débiteurs d'amendes défaillants par Land (1998 et 2000)

Land	Incarcérations de débiteurs d'amendes défaillants en 1998	Incarcérations de débiteurs d'amendes défaillants en 2000	Evolution en % par rapport à 1998
Bade-Wurtemberg	4 911	4 664	- 5,0
Bavière	6 041	5 296	- 12,3
Berlin	4 843	5 317	+ 9,8
Brême	1 236	1 026	- 17,0
Hambourg	2 994	2 757	- 7,9
Hesse	3 458	3 232	- 6,5
Basse-Saxe	6 029	4 446	- 26,3
Rhén.-du-Nord-West.	17 524	15 956	- 8,9
Rhénanie-Palatinat	2 412	1 979	- 18,0
Sarre	507	357	- 29,6
Schleswig-Holstein	1 282	1 220	- 4,8
Anciens Länder total	51 237	46 250	- 9,7
Brandenburg	2 444	2 018	- 17,4
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	1 536	1 126	- 26,7
Saxe	3 719	3 655	- 1,7
Saxe-Anhalt	1 691	2 074	+ 22,7
Thuringe	1 590	1 464	- 7,9
Nouveaux Länder total	10 980	10 337	- 5,9
Allemagne total	62 217	56 587	- 9,0

Source: Calculs personnels d'après les statistiques publiées par le *Statistisches Bundesamt, Rechtspflege*, Fachserie 10, Reihe 4.2, Strafvollzug, 1998 et 2002, tableau 1.3.

L'examen des dossiers des délinquants condamnés à une amende permet de constater que la grande majorité d'entre eux – plus de 90 % – se sont acquittés de toute la somme immédiatement après leur condamnation. Ce n'est que dans 1 à 2 % des cas que les amendes ont finalement débouché sur une incarcération, cependant que le nombre d'ordonnances prononçant un travail d'intérêt général ne cessait d'augmenter. C'est ce que l'on peut voir sur le graphique 4 ci-après qui montre que, entre 1999 et 2002, les affectations à un travail d'intérêt général ont doublé ou presque triplé. Un résultat fort intéressant est que ce nombre est particulièrement élevé dans le ressort du tribunal de première instance de Stralsund. Cela peut s'expliquer par la gestion spécialement active du service social de ce ressort. Non seulement les travailleurs sociaux y ont offert des travaux d'intérêt général aux délinquants, mais ils ont effectué des visites systématiques à leur domicile et essayé de les motiver au moyen de contacts personnels. Cette forme d'assistance personnalisée semble être la plus efficace.

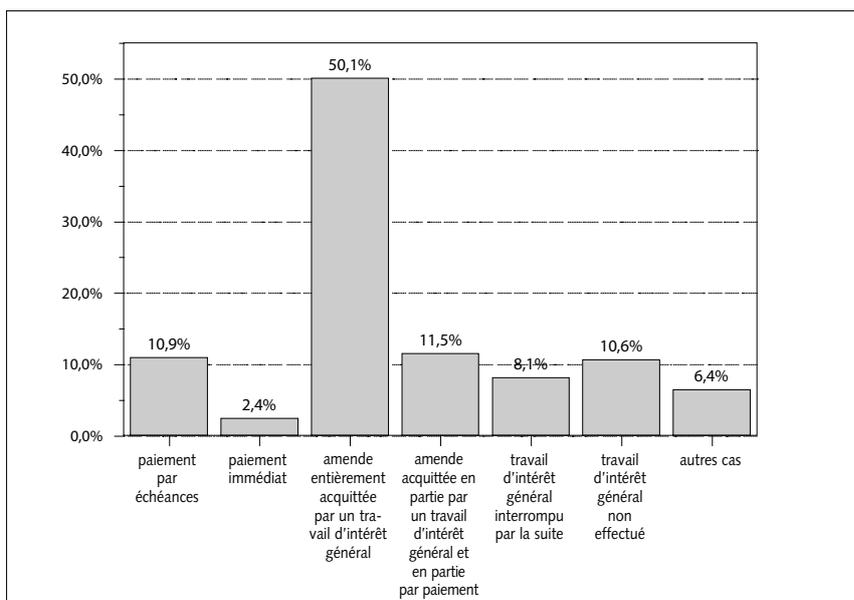
Graphique 4 – Affectation à des travaux d'intérêt général dans différentes circonscriptions judiciaires du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (1996-2002)



Les affectations à une institution avec ou sans traitement et contrôle spécialisés ont été une réussite dans la plupart des cas. Seuls 10,6 % des personnes ainsi affectées n'ont pas entamé leur travail d'intérêt général. 8,1 % l'ont commencé puis l'ont cessé. Ce qui est intéressant, c'est qu'un assez grand nombre de ceux qui avaient accepté l'exécution d'un travail d'intérêt général ont préféré s'acquitter de leur dette par la suite: 2,4 % ont payé la totalité de l'amende immédiatement après avoir donné leur accord, 10,9 % par échéances. Quelque 11,5 % ont commencé l'exécution du travail d'intérêt général, mais ont préféré payer ensuite le reste de l'amende au lieu de continuer à travailler. La majorité

des délinquants ont toutefois accompli intégralement leur travail d'intérêt général comme substitut à la détention. En tout, plus de 80 % des débiteurs d'amendes défaillants ont réussi à éviter l'incarcération soit en exécutant un travail d'intérêt général, soit en s'acquittant en définitive d'une partie au moins de l'amende (voir le graphique 5). La proportion de délinquants n'allant pas jusqu'au bout de leur travail d'intérêt général ou ne l'entamant pas du tout a augmenté avec le nombre d'heures de travail imposées. Jusqu'à 180 heures de travail, 5 % des intéressés se sont arrêtés, cependant qu'au-delà de 540 heures, ce pourcentage est passé à 17 %. S'agissant des débiteurs d'amendes qui n'ont jamais entamé leur travail, la tendance a été la même, les chiffres passant de 6,5 % (jusqu'à 90 heures) à 17 % (plus de 540 heures). Cette situation vient appuyer l'idée de limiter la durée du travail d'intérêt général et de faire passer de six à trois le nombre d'heures pour chaque jour-amende comme cela a été proposé dans les projets de lois évoqués ci-dessus.

Graphique 5 – Paiement des amendes et exécution du travail d'intérêt général en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale entre 1999 et 2001 (N = 5,547).



L'affectation à l'une des 64 institutions offrant des soins et traitements spécialisés à laquelle on recourt dans les cas vraiment délicats (problèmes d'alcool, difficultés à assumer un travail régulier, etc.) a connu un taux de succès à peu près équivalent à celui obtenu dans les autres cas. Cela prouve que l'on a bien sélectionné les débiteurs d'amendes défaillants à problèmes, qui requéraient une attention particulière.

La possibilité, pour l'intéressé, d'être affecté à une institution offrant un travail d'intérêt général même après avoir été arrêté pour accomplir une peine d'emprisonnement de substitution pour non-paiement d'une amende a été également une réussite. Quelque 55 % des cas se sont terminés avec succès au moyen d'un travail d'intérêt général ou du paiement de l'amende (en plusieurs échéances ou d'une autre façon). Dans 45 % des cas d'élargissement, la mesure de grâce juridictionnelle a dû être révoquée, un tiers des délinquants ayant commis une nouvelle infraction, un autre tiers ne s'étant pas présenté à l'institution offrant le travail d'intérêt général, le dernier tiers, enfin, ayant cessé ce travail. On peut considérer néanmoins qu'il s'agit d'un succès, car ces cas étaient extrêmement délicats puisqu'ils concernaient des personnes connaissant des problèmes personnels particuliers.

Le projet en termes de coûts et profits

Les coûts du projet ont été couverts, au cours des trois premières années, par une fondation privée² de Munich et, depuis 2001, par le ministère de la Justice du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale. Les coûts annuels du projet de travail d'intérêt général englobaient les salaires des médiateurs rattachés au service de la probation ou des organisations privées chargées d'affecter les délinquants aux institutions accomplissant des travaux d'intérêt général. Par ailleurs, les institutions offrant des soins ou des traitements spécialisés ont reçu une certaine somme pour chaque cas dont elles s'occupaient (20 € pour la gestion de dix heures de travail d'intérêt général par délinquant). Les coûts totaux annuels se sont élevés à 330 000 € (pour le détail, voir Dünkel, Scheel et Grosser, 2002, p. 70).

Le profit tiré du projet peut se calculer au regard des sommes épargnées par l'absence d'utilisation des capacités carcérales. Il s'agit de 50 places par jour en moyenne. Le coût quotidien brut d'un lit de prison est de quelque 80 €. Dans la mesure toutefois où les économies réalisées ne portaient pas sur les coûts de personnel et des bâtiments, etc. de la prison, l'épargne réelle représente environ 25 € par jour correspondant aux frais de nourriture, à la rémunération du travail et à l'assurance des prisonniers. Le montant total des économies réalisées est donc de 50 places pour 365 jours, autrement dit 456 250 €.

De surcroît, il faut tenir compte du fait que les médiateurs ont réussi à convaincre les condamnés non seulement d'exécuter un travail d'intérêt général, mais également, dans un grand nombre de cas, de s'acquitter en tout ou en partie de l'amende (ce qui n'aurait pas été le cas en cas d'exécution de la peine de prison à titre substitutif). D'après les rapports des médiateurs, cette stratégie représente des économies annuelles de quelque 150 000 €.

2. Internationale Stiftung zur Förderung von Kultur und Zivilisation.

Le profit total tiré annuellement du projet en termes financiers est donc de 600 000 € pour des coûts globaux de 330 000 € seulement. Ces chiffres ont finalement convaincu le ministère des Finances et, depuis 2001, les coûts sont supportés par le budget du Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale.

L'importance du projet de réforme globale du droit pénal allemand, s'agissant de l'extension du travail d'intérêt général comme sanction pénale

Comme on l'a déjà indiqué, pendant plusieurs années, les législateurs allemands ont envisagé la possibilité d'étendre le travail d'intérêt général dans le cadre du droit pénal. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays européens (voir Albrecht et Schädler, 1986; Cornils, 1994; van Kalmthout, 2001), la conception du travail d'intérêt général en tant que sanction autonome n'a pas été sans soulever de problèmes au nom d'arguments tirés du droit constitutionnel et touchant au travail forcé. La Constitution interdit le travail forcé dans l'un de ses articles³. Le même article l'admet toutefois dans le cas des condamnés. La question de l'inconstitutionnalité du travail d'intérêt général se pose en particulier dans les cas où il ne se substitue pas à une peine d'emprisonnement (encore que la Cour constitutionnelle ait accepté le travail d'intérêt général comme mesure éducative dans le cadre de la justice pour mineurs).

Les derniers projets de loi ont donc préféré le modèle dans lequel le travail d'intérêt général n'est pas une sanction autonome, mais une peine volontaire de substitution aux amendes (et aux courtes peines de prison fermes de six mois au plus ou aux peines de prison avec sursis de douze mois au plus – voir le projet de la Kommission zur Reform des Sanktionensystem, 2000). Dans l'avenir, le délinquant se verra donc offrir le choix d'un travail d'intérêt général, ce qui permettra de raccourcir la procédure par rapport à la situation actuelle dans laquelle le procureur tente d'abord de recouvrer l'amende, puis impose une peine de prison de substitution, et n'offre qu'ensuite une possibilité de travail d'intérêt général au délinquant pour lui éviter la prison.

Certains Länder se sont toutefois fortement opposés au projet. Il a été avancé qu'il serait impossible d'organiser le travail d'intérêt général dans les zones rurales ou dans les grands Länder. L'exemple du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, un Land rural pauvre à superficie étendue, vient réfuter cet argument. Lors des débats qui se sont tenus au Bundesrat (chambre des Länder), l'exemple du Mecklembourg-Poméranie-Occidentale a donc joué un rôle déterminant. En 2004, le parlement fédéral adoptera sans doute un projet de loi étendant le travail d'intérêt général tel qu'il a été appliqué (avec succès) à titre expérimental en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale.

3. Loi fondamentale, *Grundgesetz*, article 12.

Bibliographie

Albrecht, H. J. et W. Schädler (sous la dir. de), *Community service. A new option in punishing offenders in Europe*, Fribourg-en-Brisgau, 1986.

Cornils, K., «Gemeinnützige Arbeit in den nordischen Ländern», *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 77, 1994, pp. 322-329.

Dolde, G., «Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen – Ein wesentlicher Anteil im Kurzstrafenvollzug», *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 48, 1999, pp. 330-335.

Dünkel, F. et Grosser, R., «Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit», *Neue Kriminalpolitik*, 11, n° 1, 1999, pp. 28-33.

Dünkel, F. et Kunkat, A., «Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – Eine Bestandsaufnahme», *Neue Kriminalpolitik*, 9, n° 2, 1997, pp. 24-33.

Dünkel, F., Scheel, J. et Grosser, R., «Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit», *Bewährungshilfe*, 49, 2002, pp. 56-72.

Feuerhelm, W., «Ergebnisse einer Erhebung bei Staatsanwaltschaften und einer Aktenuntersuchung zu "Gemeinnütziger Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe"», in Jehle, J. M., Feuerhelm, W. et Block, P. (sous la dir. de), *Gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1990, pp. 47-95.

Feuerhelm, W., *Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafenvollstreckung*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1991.

Feuerhelm, W., *Stellung und Ausgestaltung der gemeinnützigen Arbeit im Strafrecht*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1997.

Jehle, J. M., Feuerhelm, W. et Block, P. (sous la dir. de), *Gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1990.

Kaiser, G., *Kriminologie*, 3^e édition, Heidelberg, 1996.

Kerner, H. J. et Kästner, O. (sous la dir. de), *Gemeinnützige Arbeit in der Strafrechtspflege*, Bonn, 1986.

Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems, «Abschlußbericht», Bonn, publication sur l'Internet, voir: www.bmj.bund.de (*Gesetzesvorhaben*), 2000.

Van Kalmthout, A., «Si non solvit in opera...» *Bijdragen over de geschiedenis en ontwikkeling van onbetaalde arbeid als strafsancie*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2001.

Wirth, W., «Ersatzfreiheitsstrafe oder "Ersatzhausarrest"? Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Zielgruppen potentieller Sanktionsalternativen», *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 49, 2000, pp. 337-344.

Chapitre 10

Baisse de la population pénale: expériences finlandaises à long terme

Tapio Lappi-Seppälä

Comme dans de nombreux autres pays, la réflexion menée en Finlande autour de la politique pénale a connu de profondes modifications depuis le début des années 1960 et tout au long des années 1970. Au cours des années 1960, les pays nordiques ont été le siège d'un débat social très animé à propos des résultats et des justifications du traitement par la contrainte dans des établissements pénitentiaires ou autres (comme c'est le cas pour les soins médicaux imposés et pour le traitement des alcooliques).

En Finlande, les critiques formulées contre l'«idéologie du traitement» se sont confondues, depuis lors, avec celles que suscitait un Code pénal trop répressif et le recours excessif aux peines d'emprisonnement. Il en est résulté une certaine idéologie de la politique pénale connue sous le nom «néo-classicisme à visage humain». Ce concept insiste à la fois sur les garanties légales contre les soins imposés et sur l'objectif d'une diminution des mesures à caractère répressif en général.

Entre 1970 et 1990, tous les principaux éléments constitutifs de la législation pénale finlandaise ont été remaniés à partir de ces prémices. L'idéologie réformatrice qui a présidé au remaniement des textes dès le début des années 1970 et ultérieurement s'appuyait sur une approche pragmatique et non moralisatrice de la problématique pénale. Dans ce contexte, le rôle du droit pénal en tant qu'élément de la politique pénale occupe une place bien moindre qu'auparavant.

Cette approche pragmatique et rationnelle allait également de pair avec une très nette orientation de la politique sociale («une bonne politique sociale est la meilleure politique pénale»). Cette option impliquait, notamment, que des mesures prises contre la marginalisation sociale et en faveur de l'égalité jouent aussi le rôle de mesures contre la délinquance; mais elle supposait également que la maîtrise de la criminalité et la politique pénale soient intégrées au concept de justice sociale et ne soient plus autant qu'auparavant une affaire de contrôle de la dangerosité de certains individus. Cette opinion reflétait également les valeurs qui sont celles de l'idéal nordique d'un Etat providence et elle était très largement partagée par les pénologues aussi bien que par les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et de l'administration pénitentiaire.

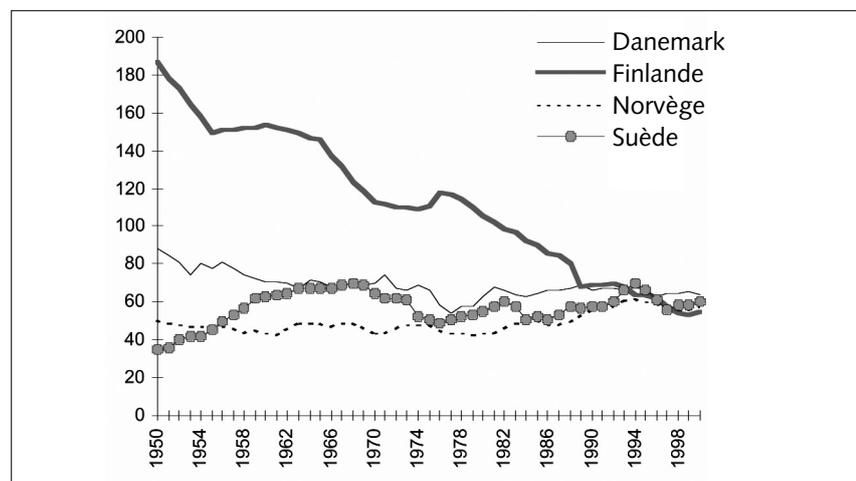
L'humanisation du système de sanctions et la diminution du nombre des prisonniers ont été les effets tangibles de cette volonté de réforme.

Ce chapitre traite de certains des résultats et des facteurs sous-jacents de cette politique ainsi que de ses évolutions ultérieures¹.

Le changement

Au début des années 1950, le nombre de prisonniers en Finlande était quatre fois supérieur à ce qu'il était dans les autres pays nordiques. La Finlande comptait quelque 200 prisonniers par tranche de 100 000 habitants, alors que les chiffres correspondants en Suède, au Danemark et en Norvège étaient de l'ordre de 50. Au cours des années 1970, le nombre de prisonniers en Finlande restait l'un des plus élevés de l'Europe de l'Ouest. Toutefois, la diminution constante constatée dès la fin de la seconde guerre mondiale s'est poursuivie. Même pendant les années 1970 et 1980, époque à laquelle la population pénale de la plupart des pays européens avait augmenté, celle de la Finlande a continué à diminuer et, au début des années 1990, elle avait atteint le niveau des pays nordiques (figure 1).

Figure 1 – Nombre de prisonniers (par tranche de 100 000 habitants) dans les quatre pays scandinaves (entre 1950 et 2000)



Données compilées à partir des travaux de Falck, von Hofer et Storgaard, 2003.

Cette évolution à long terme – qui s'est étalée sur près d'un demi-siècle – ne peut être interprétée par référence à un ou deux facteurs simples. Elle s'explique à la fois par des facteurs structureaux et par des évolutions idéologiques dans la réflexion sur la politique pénale ainsi que par des réformes judiciaires et

1. Le sujet a déjà été traité plus en détail par l'auteur, in Lappi-Seppälä, 1998 et 2001; voir également Törnudd, 1993.

par le changement des pratiques en matière de condamnations et d'application des peines d'emprisonnement. Il est évident que le rôle joué par ces différentes raisons de fond varie avec le temps.

Réformes du droit et politiques en matière de condamnations

Depuis le début des années 1970, les principaux éléments de la législation pénale finlandaise ont été remaniés à partir de points de vue «néoclassiques» connus sous les noms d'«antitraitement» et «antirépression». Un mouvement s'est manifesté à cette fin en faveur d'un système de sanctions moins sévères, plus particulièrement axé sur la réduction des peines carcérales. Mais, à côté des réformes législatives, il faut également insister sur le rôle indépendant joué par l'appareil judiciaire. Dans plusieurs affaires, les tribunaux ont pris l'initiative de condamnations plus clémentes, avant même que le législateur soit parvenu à la même conclusion. Les principales réformes et les évolutions constatées dans la politique de condamnation peuvent être résumées comme suit².

Tendances générales constatées dans le choix des peines

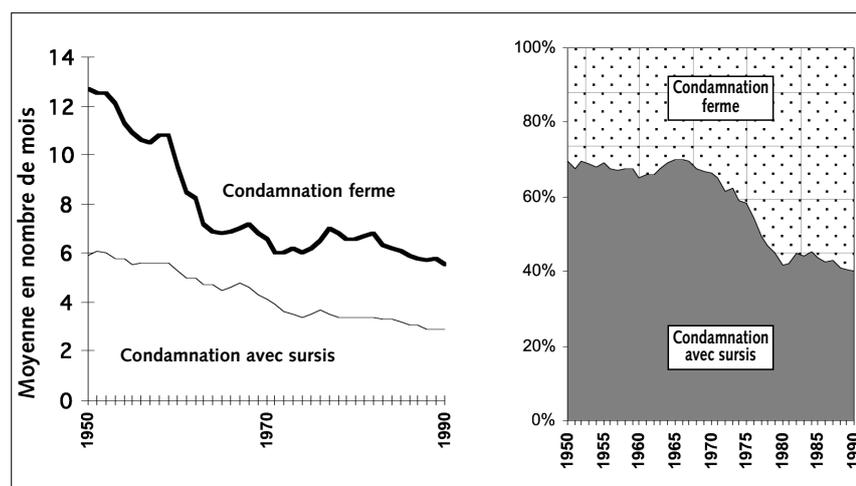
Depuis toujours, le nombre de possibilités offertes au juge finlandais dans le choix des peines est limité. Les trois alternatives de base ont toujours été la peine d'emprisonnement ferme, la même peine avec sursis et l'amende. Cette dernière a constitué la sanction principale tout au long du siècle passé. Cela dit, la condamnation avec sursis s'est révélée être l'alternative la plus efficace aux peines d'emprisonnement. Le recours à cette option dans le choix des peines n'a cessé de croître de façon constante. Entre 1950 et 1990, le nombre de condamnations avec sursis est passé de quelque 3 000 à 18 000 par an. Cette croissance a été particulièrement rapide entre 1970 et 1980. Un examen plus attentif des pratiques des tribunaux en matière de condamnations mettrait en évidence deux évolutions consécutives entre 1950 et 1990; l'une et l'autre sont illustrées par les chiffres reproduits sur la figure 2 (page suivante).

Entre 1950 et 1965, la durée moyenne des peines d'emprisonnement fermes est tombée de treize à sept mois (voir le schéma de gauche). Le schéma de droite révèle une autre évolution: jusqu'au milieu des années 1960, deux peines d'emprisonnement sur trois correspondaient à des condamnations fermes. A partir de la fin des années 1960, la proportion des peines fermes est tombée de 70 % en 1966 à 42 % en 1980.

2. La présentation qui suit ne traite que des principales réformes du système de sanctions. La première «reconnaissance officielle» du nombre important de prisonniers a été fournie par les chiffres de l'amnistie générale de 1967. Grâce à cette amnistie, les peines carcérales ont été réduites d'un sixième. Le lecteur trouvera également une liste des réformes législatives introduites en Finlande depuis 1967 in Lappi-Seppälä, 1998 et 2001; Törnudd, 1993.

Ces deux évolutions peuvent s'expliquer essentiellement par les changements constatés dans le choix des peines pour deux catégories distinctes de crimes et de délits: le vol et la conduite en état d'ivresse.

Figure 2 – Durée moyenne des peines carcérales prononcées par les tribunaux et choix entre les condamnations fermes et avec sursis (1950-1990)



Peines prononcées en cas de délit contre les biens

Les peines de réclusion prononcées dans le cas des délits traditionnels contre les biens ont maintenu la population carcérale à un niveau très élevé au début des années 1950. Pendant les dix ans qui ont suivi, les tribunaux ont commencé à nuancer les condamnations, mais le niveau atteint par les peines minimales et la définition stricte des infractions dans les cas de récidive ont imposé des limites rigoureuses à leurs efforts. Cela dit, en 1972, de nouvelles définitions et de nouvelles attitudes à l'égard de la sanction en cas de délit contre les biens ont été introduites. Mais en 1991, la liberté d'appréciation des formes fondamentales d'atteinte aux biens a de nouveau été limitée. En conséquence, il y a eu une évolution très nette dans la pratique en matière de condamnations. En 1971, 38 % des délinquants condamnés pour vol purgeaient une peine d'emprisonnement. Vingt ans plus tard, en 1991, cette proportion avait diminué jusqu'à atteindre 11 % seulement. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Lappi-Seppälä, 1998; Törnudd, 1993. La figure 3 ci-dessous montre l'évolution de la durée des peines d'emprisonnement prononcées pour vol entre 1950 et 1991.

Les évolutions sont plus que spectaculaires. Ainsi, en 1950, la durée moyenne de toutes les peines d'emprisonnement prononcées pour vol était de douze mois. En 1971, la durée de ces peines était encore de 7,4 mois, mais, en 1991,

elle n'était plus que de 2,6 mois³. Une évolution du même ordre peut également être mise en lumière pour d'autres catégories de crimes et de délits (voir la figure 4).

Figure 3 – Durée moyenne des peines d'emprisonnement pour vol (1950-1991)

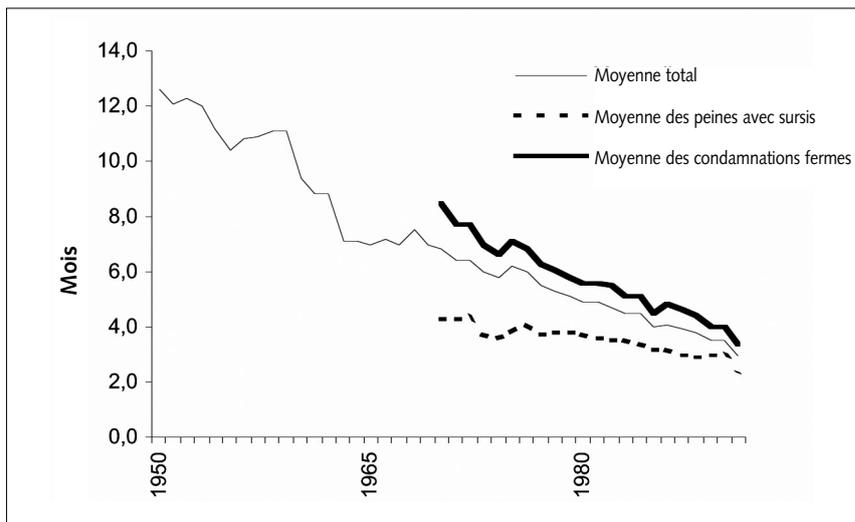
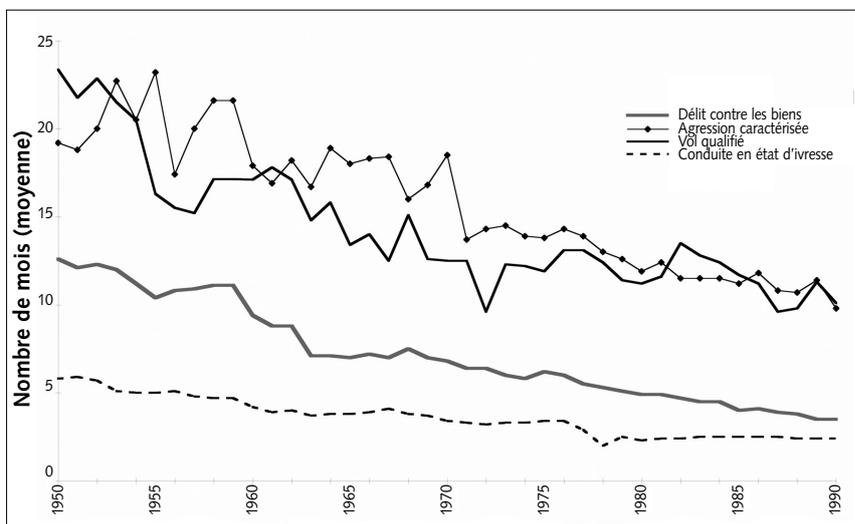


Figure 4 – Durée moyenne des peines d'emprisonnement pour quatre infractions différentes (1950-1990)



3. Naturellement, il faut aussi tenir compte du fait que, à long terme, les formes conventionnelles de vol ont évolué. Ainsi, les délits contre les particuliers et les ménages ont été en partie remplacés par le vol simple à l'étalage.

Conduite en état d'ivresse

La conduite en état d'ivresse joue un rôle particulier dans la politique pénale des pays nordiques. L'association entre des habitudes de forte consommation d'alcool et une attitude extrêmement restrictive et sans tolérance à l'égard de la conduite en état d'ivresse explique que cette infraction soit l'une de celles qui ont une importance décisive dans les débats sur la politique pénale. Une part substantielle des problèmes posés dans les prisons finlandaises au cours des années 1960 résultait de la condamnation à des peines de réclusion – longues par définition – prononcées en cas de conduite en état d'ivresse. Pendant les années 1970, cette pratique a évolué au profit de peines carcérales de substitution. Ce sont les tribunaux eux-mêmes qui sont à l'origine de cette évolution dont le développement a été renforcé par une législation spécifique. Ainsi, la définition de la conduite en état d'ivresse a été modernisée par un amendement à la loi de 1977. A cet égard, le législateur s'est prononcé de façon résolue en faveur de condamnations avec sursis et d'amendes.

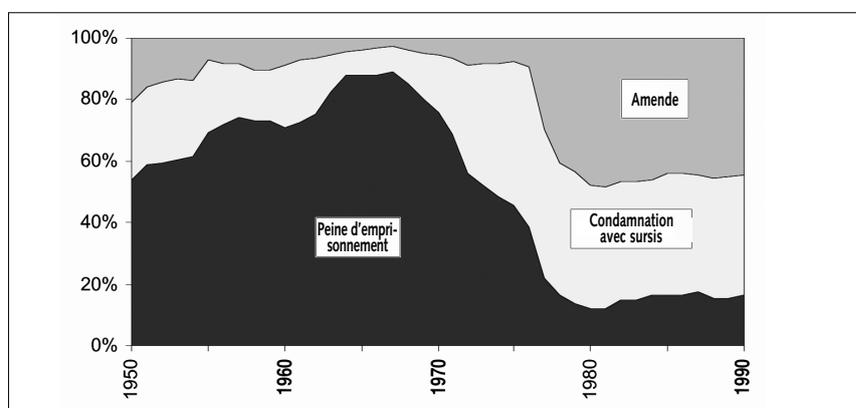
Dans les mêmes circonstances, trois autres textes de loi ont été adoptés en vue de renforcer le recours plus systématique aux condamnations avec sursis et aux amendes (plus particulièrement en cas de conduite en état d'ivresse). La réforme introduite par la loi sur les condamnations avec sursis a été l'occasion de combiner ce type de peine avec une amende. La réforme du système du jour-amende s'est traduite par une réévaluation du montant des jours-amendes et a encouragé les tribunaux à recourir également aux amendes dans le cas d'infractions plus graves. Toutefois, la réforme de 1977 – la plus importante d'un point de vue général – a porté sur l'adoption de règles générales en matière de condamnations. Ces dispositions, reprises par le titre 6 du Code pénal, fournissent aux tribunaux une orientation générale pour élaborer des sanctions applicables à tous les types d'infractions. Elles constituent également un cadre pour prolonger le débat sur le type de condamnation approprié. La conduite en état d'ivresse a été l'un des premiers thèmes de ce débat. En réalité, la discussion a été le fait des magistrats avec l'aide organisationnelle du ministère de la Justice (voir Lappi-Seppälä, 2001). Le déploiement de ces efforts pour faire évoluer la pratique en matière de condamnations dans les cas de conduite en état d'ivresse a eu des effets positifs, comme le montre la figure 5 ci-contre.

En 1971, dans 70 % des cas, les conducteurs en état d'ivresse ont été condamnés à une peine de prison ferme. Dix ans plus tard, en 1981, cette proportion était tombée à 12 %. Depuis la réforme de 1977, l'emprisonnement avec sursis associé à une amende ferme est devenu la sanction normale en cas d'infraction «qualifiée» pour conduite en état d'ivresse, tandis que les cas de conduite en état d'ivresse «ordinaire» (taux d'alcoolémie inférieur à 0,12 %) sont sanctionnés par des amendes seulement.

Les réformes introduites au cours des années 1970 en matière de condamnations se sont révélées constitutives d'une politique pénale efficace. L'une des raisons en est que ces réformes ont représenté un ensemble cohérent qui visait des objectifs clairs et s'appuyait sur une stratégie globale. Le cas que représente

la conduite en état d'ivresse en est un bon exemple. Le législateur a d'abord fourni l'occasion de combiner une amende et une condamnation avec sursis, avant de relever le quantum des jours-amendes. Après l'adoption d'un texte sur la conduite en état d'ivresse, de nouvelles dispositions en matière de condamnations ont été promulguées et ont fourni un cadre au débat sur le quantum des peines et le niveau estimé «normal» des sanctions. D'une certaine façon, toutes ces réformes faisaient partie intégrante d'une seule et même enveloppe parfaitement planifiée.

Figure 5 – Condamnations prononcées dans les cas de conduite en état d'ivresse (en pourcentages, pour la période 1950-1990)



Nouvelle alternative en matière de condamnations: le travail d'intérêt général (TIG)

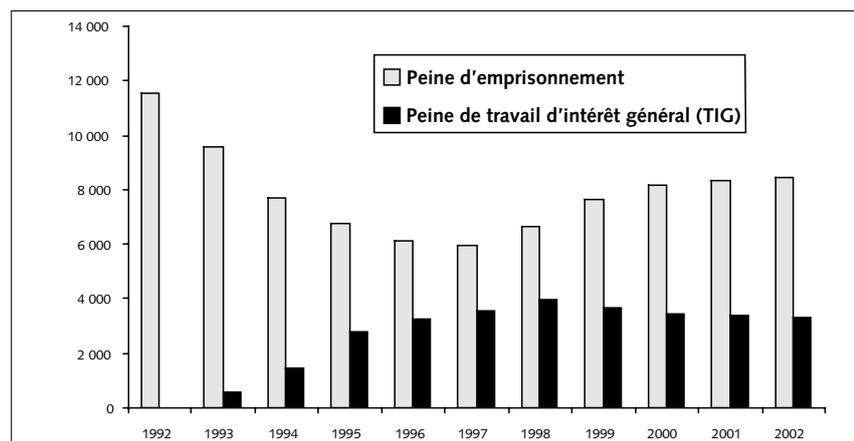
Cet élément fondamental du système de condamnation est resté relativement stable au cours des dernières décennies. L'introduction du travail d'intérêt général a constitué la seule modification d'importance apportée à cette structure. Cette nouvelle modalité a été initialement introduite en 1991 à titre expérimental. En 1994, le système a été étendu à l'échelle de tout le pays et le TIG est devenu un élément standard du système finlandais de sanctions pénales.

La condamnation à une peine de travail d'intérêt général est prononcée à la place d'une peine de prison ferme d'une durée maximale de huit mois. Pour qu'il soit certain que le TIG se substituera bien dans les faits à des peines de prison fermes, une procédure en deux temps a été prévue. Tout d'abord, le tribunal est supposé prononcer son jugement conformément aux principes et aux critères usuels de condamnation, sans même envisager la possibilité d'un TIG. S'il en résulte une peine de prison ferme, le tribunal peut commuer sa décision en une peine de travail d'intérêt général dans certaines conditions bien précises. En premier lieu, il faut que le condamné donne son accord à la nouvelle sanction; en second lieu, il faut que le délinquant ait également la possibilité d'exécuter la peine de TIG à laquelle il a été condamné. En troisième lieu, la récidive

et les condamnations antérieures peuvent faire obstacle au recours à cette sanction. La durée d'une peine de travail d'intérêt général varie entre 20 et 200 heures. Lorsqu'une peine de prison est commuée en TIG, le barème utilisé assimile un jour d'emprisonnement à une heure de TIG. Ainsi, une peine d'emprisonnement de deux mois serait commuée en une peine de travail d'intérêt général d'une durée approximative de soixante heures. Si le condamné ne respecte pas les modalités qui lui sont imposées pour effectuer son travail d'intérêt général, le tribunal prononce, en principe, une nouvelle peine d'emprisonnement ferme. En matière de TIG, aucun contrôle supplémentaire n'est prévu, par exemple pour surveiller le comportement du délinquant. Le contrôle est strictement limité à son obligation de travailler.

L'idée du législateur était donc de ne recourir au TIG que dans les cas où, sans cette possibilité, le délinquant aurait été condamné à une peine d'emprisonnement ferme. Comme le montre la figure 6, cet objectif a été parfaitement atteint.

Figure 6 – Peines d'emprisonnement et de travail d'intérêt général dans la pratique des tribunaux finlandais



En même temps qu'augmentait le nombre des peines de travail d'intérêt général, celui des peines d'emprisonnement fermes diminuait. En 1998, la moyenne par jour du nombre de délinquants qui purgeaient une peine de travail d'intérêt général était de 1 200, tandis que le nombre correspondant pour les peines d'emprisonnement était encore de 2 800. Il n'est donc pas déraisonnable de prétendre que, sur une courte période de temps, le travail d'intérêt général ait pu constituer une alternative importante aux peines d'emprisonnement. Comme le montrent les chiffres, le recours au TIG semble avoir atteint son apogée dans les années 1998-1999.

Catégories spécifiques de prisonniers

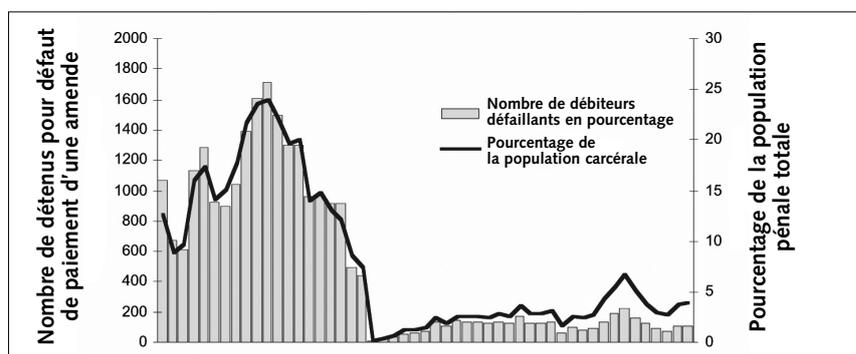
Avec le temps, des catégories distinctes de prisonniers ont bénéficié d'une attention différente. Au cours des années 1960 et 1970, l'accent a été mis sur

les débiteurs défaillants par défaut de paiement de leurs amendes et sur les récidivistes placés en détention préventive. Au cours des années 1970 et 1980, le recours aux peines d'emprisonnement pour les jeunes délinquants a été limité.

Débiteurs défaillants par défaut de paiement de leurs amendes

Pendant les années 1950 et 1960, les débiteurs défaillants par défaut de paiement de leurs amendes ont représenté une part substantielle de la population pénale en Finlande (qui pouvait parfois dépasser 25 % du nombre total de détenus). A la fin des années 1960, le nombre de prisonniers incarcérés pour défaut de paiement d'une amende a été limité grâce à deux réformes législatives consécutives: la dépénalisation de l'ivresse publique (qui a contribué à réduire le nombre de condamnations pour défaut de paiement dans la mesure où l'ivresse publique était l'une des principales infractions susceptibles d'être sanctionnées par une amende) et le relèvement du quantum des jours-amendes, accompagné d'une diminution du nombre de jours-amendes (avec, pour effet, une réduction des condamnations pour défaut de paiement).

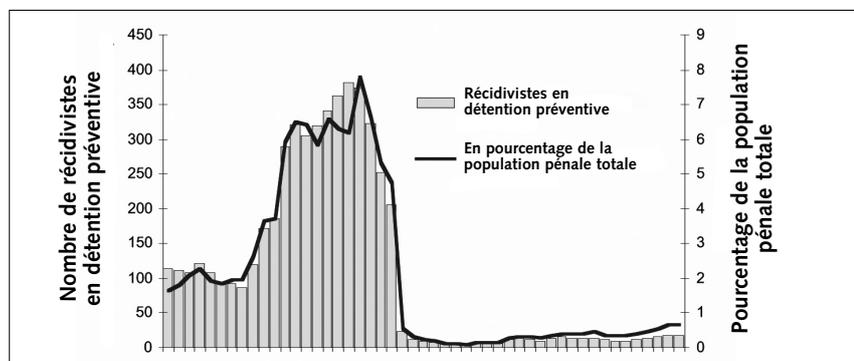
Figure 7 – Nombre de délinquants incarcérés pour défaut de paiement d'une amende (1950-2000)



Détention préventive

Le système mis en place par la justice pénale finlandaise comporte une disposition qui permet de placer les récidivistes chroniques en détention préventive dès que la condamnation est prononcée, à la condition que le tribunal chargé de sanctionner et un tribunal spécial en décident ainsi. Au cours des années 1960, la grande majorité des détenus étaient des récidivistes, coupables de délits contre les biens. Sur la base d'un amendement adopté en 1971, le choix de la détention préventive a été exclusivement limité aux délinquants violents et dangereux. Le nombre de personnes maintenues en détention pour récidive a chuté de 90 % en un an, puisqu'il est passé de 206 à 24. Depuis lors, la moyenne annuelle se situe entre dix et vingt prisonniers.

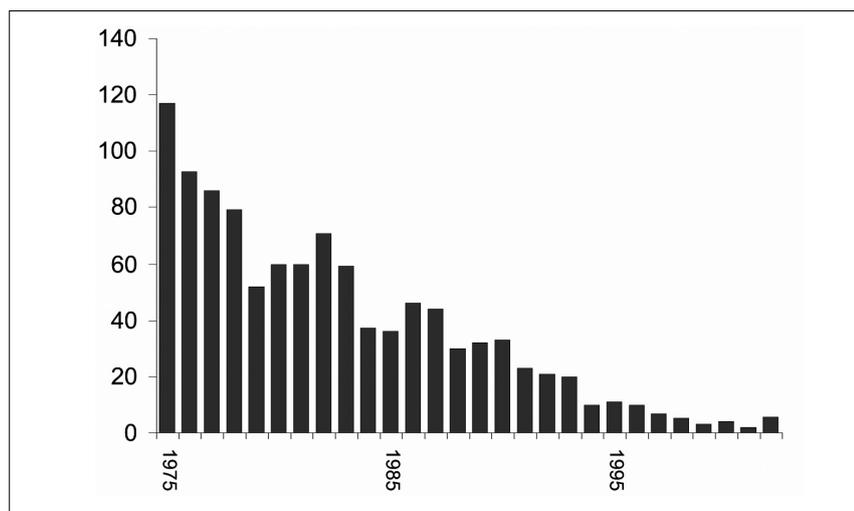
Figure 8: Baisse du nombre de prisonniers en détention préventive



Délinquants mineurs

En Finlande, il n'existe pas de dispositif pénal spécifique pour l'enfance délinquante, au sens où les systèmes juridiques du continent utilisent ce concept: ainsi, il n'existe pas de tribunaux pour enfants et le nombre de sanctions spécifiques exclusivement applicables aux jeunes délinquants est particulièrement limité. Toutefois, les peines prononcées contre les jeunes délinquants âgés de 15 à 17 ans sont volontairement atténuées. Par ailleurs, les conditions posées pour qu'il n'y ait pas sanction (absence de poursuites, par exemple) sont beaucoup moins restrictives pour les jeunes délinquants. Ceux-ci, lorsqu'ils sont âgés de moins de 21 ans et qu'ils sont condamnés à une peine d'emprisonnement, sont généralement libérés sur parole après avoir purgé un tiers de leur peine, au lieu de la moitié comme c'est le cas généralement. En dépit de l'absence de

Figure 9 – Nombre de jeunes prisonniers dont l'âge est compris entre 15 et 17 ans

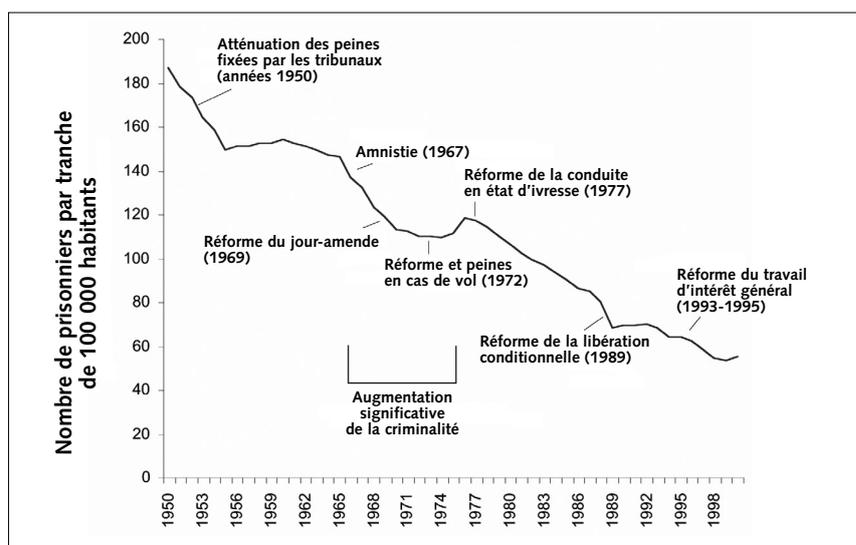


mesures propres à l'enfance délinquante, il y a eu une volonté délibérée de ne pas recourir à des peines d'emprisonnement pour les groupes d'âge les plus jeunes. Cette volonté s'est principalement appuyée sur les peines de substitution traditionnelles. La fréquence avec laquelle les tribunaux ont prononcé des peines d'emprisonnement contre les jeunes délinquants a diminué tout au long des années 1970 et 1980. En outre, la loi sur les condamnations avec sursis a été amendée en 1989 par l'adoption d'une disposition qui permet de ne condamner les jeunes délinquants à des peines fermes que s'il y a des raisons exceptionnelles pour agir ainsi. Cette évolution globale a eu une incidence très nette sur la pratique (figure 9). Actuellement, il y a environ une centaine de prisonniers dont l'âge est compris entre 18 et 20 ans, et moins de dix dans le groupe d'âge entre 15 et 17 ans, alors que, récemment encore, dans les années 1960, les chiffres correspondants étaient dix fois supérieurs.

Libération conditionnelle

Le système de la libération conditionnelle (ou anticipée) s'est également révélé être un outil particulièrement fécond pour mieux maîtriser le nombre des détenus. Toutes les modifications introduites dans la structure de base de ce système auront des effets visibles sur le nombre de prisonniers. En Finlande, tous les prisonniers – à l'exception de ceux qui ont purgé leur peine en détention préventive ou qui ont été condamnés à perpétuité – bénéficieront d'une libération conditionnelle. Actuellement, la durée minimale de la peine qui doit avoir été purgée avant qu'un prisonnier puisse bénéficier d'une telle mesure est fixée à quatorze jours. C'est grâce à une série de réformes que ce chiffre a pu être ramené à un niveau aussi bas.

Figure 10 – Réformes de la politique carcérale et nombre de prisonniers (1950-2000)

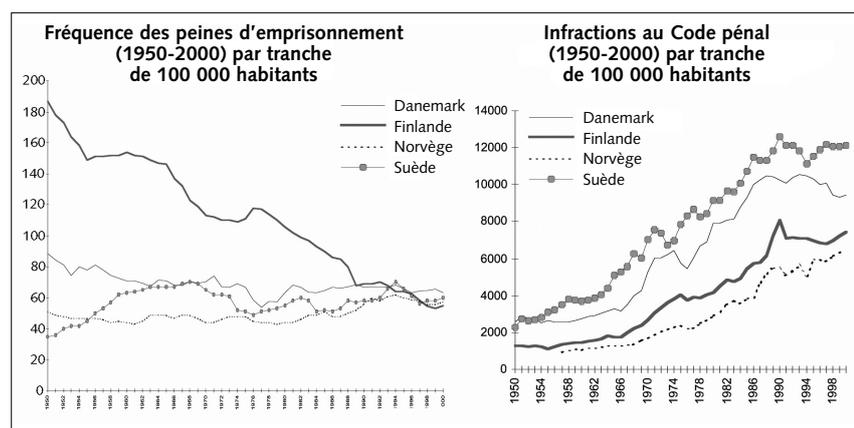


Au milieu des années 1960, cette durée avait déjà été abrégée de six à quatre mois puis, à nouveau, au milieu des années 1970, de quatre à trois mois et, pour finir, en 1989, de trois mois à quatorze jours. La figure 10 montre ce qu'ont été les effets de la réforme du régime de la libération conditionnelle de 1989 ainsi que quelques-unes des autres évolutions importantes dont il a été question plus haut.

Fréquence des peines d'emprisonnement et taux de criminalité

Une évolution fondamentale dans le recours aux peines carcérales conduit naturellement à se poser la question de leur incidence sur le taux de criminalité. A maintes reprises, la recherche a confirmé que le recours à des peines d'emprisonnement n'avait que relativement peu de rapport avec le nombre d'infractions commises ou présumées. Naturellement, il y a un certain nombre de difficultés méthodologiques bien connues à surmonter pour rapprocher le taux de criminalité de la fréquence des peines d'emprisonnement (et d'autres évolutions constatées dans la gravité des condamnations). Cela dit, la possibilité d'examiner comparativement la situation dans des pays qui auraient en commun de fortes similitudes sociales et structurelles – tout en ayant des histoires très différentes du point de vue pénal – constitue une perspective exceptionnelle sur le sujet. Dans les faits, les expériences vécues dans les pays nordiques fournissent une occasion intéressante d'évaluer la façon dont des modifications radicales dans la pratique pénale d'un pays se sont reflétées dans le taux de criminalité par rapport à des pays qui avaient conservé un système pénal plus ou moins stable. La figure 11 fournit des indications sur la fréquence des peines d'emprisonnement et les crimes et délits constatés en Finlande, en Suède, au Danemark et en Norvège entre 1950 et 2000.

Figure 11 – Fréquence des peines d'emprisonnement et taux de criminalité (1950-2000)



Données compilées à partir de l'ouvrage de Falck, von Hofer et Storgaard, 2003.

Le simple rapprochement entre les différents pays nordiques fait apparaître une différence frappante dans le recours aux peines carcérales, mais également une similitude étonnante entre les tendances constatées en matière de criminalité. Le fait que le taux d'incarcération ait fortement baissé en Finlande n'a pas perturbé la symétrie avec les taux de criminalité dans les pays nordiques. La différenciation des résultats ne commence qu'au cours des années 1990, lorsque la criminalité constatée en Norvège continue d'augmenter alors que les chiffres baissent au Danemark. Toutefois, les taux d'incarcération dans les deux pays se maintiennent au même niveau (56-60, pour la Norvège, et 63-68 pour le Danemark).

Les chiffres confirment également une fois encore la conclusion générale des criminologues selon laquelle les taux de criminalité augmentent et diminuent en suivant des lois et une dynamique qui leur sont propres, tandis que les politiques en matière de condamnation évoluent en suivant une trajectoire qui leur appartient également en propre; ainsi, ces deux systèmes sont globalement indépendants l'un de l'autre.

Facteurs sous-jacents

La diminution de la population pénale en Finlande a été le fruit d'une politique délibérée, systématique et à long terme⁴. Des réformes législatives avaient été entreprises en ce sens dès le milieu des années 1960. Déjà auparavant – dans les années 1950 – les tribunaux avaient commencé à réduire le quantum des peines qu'ils prononçaient. Dans bon nombre de cas, le législateur bénéficiait de l'appui de l'appareil judiciaire et, en particulier, des tribunaux de première instance. Très souvent, les tribunaux avaient fait évoluer leurs pratiques en matière de condamnations bien avant que le législateur ait modifié la loi. Pour autant, une question subsiste: quels sont les facteurs qui ont rendu cette évolution possible et qui ont favorisé les réformes législatives? La description des techniques utilisées n'est pas compliquée, mais il est plus délicat d'expliquer pourquoi elles ont été adoptées et acceptées⁵.

Une partie de la réponse est à rechercher dans la structure de la culture politique en Finlande. Le criminologue finlandais Patrik Törnudd a insisté sur l'importance de la volonté politique et du consensus pour faire baisser le taux d'incarcération: «Les experts en charge de la planification des réformes et de la recherche partageaient cette conviction pratiquement unanime que le taux d'incarcération élevé

4. Un exposé aussi bref ne permet pas de saisir toute la complexité des facteurs qui ont eu une incidence sur cette évolution. Ainsi, il ne faut pas oublier les facteurs structureaux et démographiques: le vieillissement d'un grand nombre de personnes nées après la guerre (voir Aho, 1997) a également contribué à réduire la population carcérale.

5. Pour bien mettre la situation en perspective, il faudrait insister sur le fait que cette évolution apparaît plutôt comme la «normalisation» des taux d'incarcération plutôt que comme un mouvement massif de «décarcération»: il s'est donc agi de passer d'un niveau totalement absurde à un niveau qui puisse être considéré comme «raisonnable» pour les pays nordiques – même s'il est déjà dix fois inférieur au niveau actuellement constaté aux Etats-Unis.

en Finlande par rapport à la norme internationale était tout à fait regrettable et qu'il devait être possible de réduire de façon significative le quantum et la durée des peines d'emprisonnement, sans répercussion grave sur la situation pénale» (Törnudd, 1993, p. 12). Cette conviction était également celle des fonctionnaires, de l'appareil judiciaire, de l'administration pénitentiaire et – tout aussi important – de la classe politique dans son ensemble⁶.

Une autre façon de caractériser la politique pénale finlandaise, étroitement liée à celle dont il vient d'être question, consisterait à insister sur le caractère tout à fait exceptionnel du rôle joué par les experts. En effet, les réformes ont été préparées et menées par des experts en nombre relativement limité et dont les interrogations en matière de politique pénale avaient suivi – du moins sur les points essentiels – des trajectoires similaires. En outre, le rôle joué par ces professionnels a été encore renforcé par des contacts personnels et professionnels étroits avec des hommes politiques influents et avec des universitaires⁷. En conséquence – et à la différence de la situation caractéristique de nombreux autres pays –, la maîtrise de la criminalité n'a jamais constitué un problème politique central en Finlande lors des campagnes électorales. A tout le moins, les hommes politiques influents ne se sont pas appuyés sur des politiques populistes du style «*prison à vie en cas de double récidive*» ou «*transparence du châtime*nt».

Cette remarque conduit à évoquer un autre élément dans la configuration de la politique pénale finlandaise: le rôle des médias. En Finlande, les médias ont conservé une attitude tout à fait distante et raisonnable à l'égard des problèmes que soulevait la politique pénale. Dans une très large mesure, les Finlandais n'ont pas été confrontés à un populisme de mauvais aloi. Mais les choses pourraient bien être en train de changer. Un nouveau titre apparu sur le marché des quotidiens du soir il y a une dizaine d'années environ ainsi que la multiplication du nombre de chaînes de télévision, et la compétition accrue qui en est résultée, ont fait une place non négligeable aux émissions sur la criminalité dans le paysage audiovisuel finlandais.

La «*maturité comportementale*» au sein de l'appareil judiciaire est également l'un des facteurs importants qui a joué un rôle décisif au cours des dernières décennies. En effet, il serait erroné de conclure trop rapidement que ce qui s'est passé en Finlande au cours des dernières décennies n'était que le fruit de l'habileté à manœuvrer d'un petit groupe d'experts. La collaboration et l'aide de l'appareil judiciaire ont été, à l'évidence, une condition nécessaire pour que le changement soit possible. Dans bon nombre de cas, le législateur a reçu l'appui sans réserves de l'appareil judiciaire – et spécialement des tribunaux de pre-

6. Du moins dans la mesure où elle ne s'opposait pas aux propositions de réforme préparées par le ministère de la Justice.

7. Plusieurs des ministres de la Justice en poste au cours des années 1970 et 1980 entretenaient des relations directes avec les chercheurs; et, en effet, l'une d'entre eux, Inkeri Anttila, était professeur de droit pénal et directrice de l'Institut national de recherche en politique judiciaire au moment de sa nomination en tant que ministre.

mière instance. Très souvent, les tribunaux ont modifié leurs pratiques, avant même que le législateur ne change la loi. Naturellement, le fait que la criminologie et la politique pénale soient enseignées dans les facultés de droit aux futurs juristes et avocats – ceux qui, ultérieurement, auront à appliquer la loi – est également un facteur important. Enfin, la majorité des juges d'instance et des procureurs est relativement jeune; ils ont achevé leur formation universitaire au cours des années 1970 et 1980, dans l'esprit de la politique pénale libérale. Par ailleurs, différents cours et séminaires de formation organisés régulièrement par les autorités judiciaires à l'intention des magistrats (et des procureurs), en coopération avec les universités, ont également eu une incidence sur les pratiques en matière de poursuites et de condamnations.

En outre, l'évolution de la criminalité elle-même joue un rôle. Le fait que la Finlande ait été – et soit toujours – une société pacifique et sûre, où le niveau atteint par la délinquance reste bas, rendait plus facile l'adoption de politiques libérales pour maîtriser la criminalité. Et même s'il en va bien ainsi, il est encore possible de soutenir que ce facteur n'a qu'une force d'explication relativement limitée. Car, en fait, sur une période d'environ vingt ans et plus particulièrement au cours des années 1960, la Finlande a été le théâtre de modifications sociales et structurelles d'importance, dans la mesure où elle est passée d'une économie essentiellement rurale et agricole à une société urbaine et industrialisée dans laquelle l'Etat providence joue son rôle. Cette évolution accélérée a eu une incidence sur le taux de criminalité. Les crimes et délits recensés ont brutalement augmenté entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1970, puis à nouveau au cours des années 1980. Toutefois, ce phénomène n'a pas empêché le nombre de prisonniers de baisser (et il ne faut pas en conclure que cette diminution a eu un effet significatif sur la croissance de la criminalité, comme indiqué précédemment).

Observations relatives aux dernières tendances

Politisisation de la politique pénale

A tout prendre, la politique pénale des dernières décennies en Finlande peut très bien être qualifiée à la fois de rationnelle et d'humaniste. Comme nous le savons, les tendances constatées au plan international dans le domaine de la politique pénale sont orientées dans le sens opposé. La politique pénale est de plus en plus souvent devenue un «outil» de la politique générale, avec des conséquences tout à fait regrettables. Les mesures adoptées sont souvent dictées par des motifs autres qu'une politique pénale rationnelle, quand ce n'est pas par une analyse délibérée de certains objectifs, moyens et valeurs. Aux mains de la classe politique, la politique pénale n'est souvent qu'un outil de plus de la stratégie politique générale, un moyen de transmettre un «message symbolique» et de prendre position. L'argumentation demeure très éloignée des analyses distanciées et basées sur les faits issus d'une politique pénale, qui voudraient que

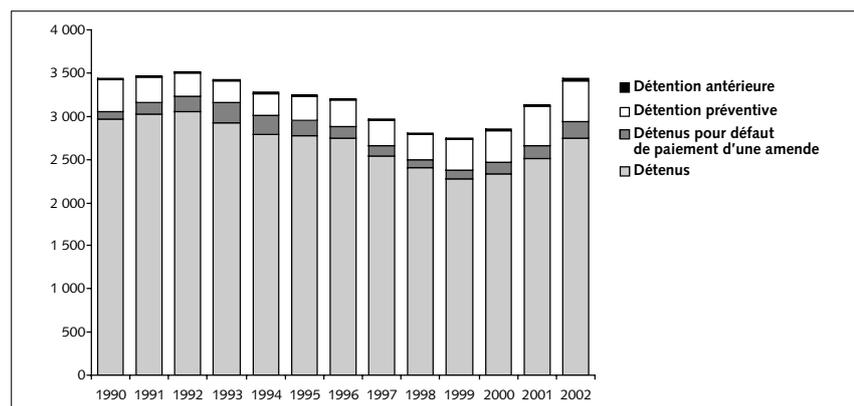
la loi pénale soit considérée comme une *ultima ratio* – à n'utiliser que dans les cas où d'autres moyens ne sont pas applicables et uniquement lorsqu'elle génère plus de bienfaits que d'inconvénients. Au contraire, les interventions de la justice répressive ne sont souvent déterminées que par la nécessité politique de «faire quelque chose». En vertu de la méthode empirique, il semblerait que plus le niveau de l'autorité politique est élevé, plus simplistes soient les approches retenues. Les résultats se passent de commentaires, avec des programmes élaborés autour de slogans volontairement réduits à deux ou trois mots tels que «prison à vie en cas de double récidive», «la prison est efficace», «transparence du châtimement» ou «guerre aux stupéfiants», et ainsi de suite⁸.

Il semble bien, malheureusement, que tel soit bien le cas aussi à propos de la politique pénale appliquée au niveau de l'Union européenne. C'est l'une des raisons pour lesquelles un grand nombre de chercheurs nordiques en droit pénal sont rien moins qu'enthousiastes à l'égard des tentatives politiques d'harmonisation de la législation pénale. L'importance toujours croissante de la composante internationale de la criminalité et de sa maîtrise, les pressions constantes en faveur d'une harmonisation du droit pénal au sein de l'Union européenne ainsi que la tendance générale à la politisation de la politique pénale sont autant de considérations qui entraînent des risques plus importants de voir la répression renforcée en Finlande également. Des signes de cette approche davantage répressive sont également apparus dans le débat en Finlande.

Augmentation du nombre de peines d'emprisonnement entre 1999 et 2002

Le nombre de peines d'emprisonnement – ainsi que le nombre de prisonniers – a recommencé à augmenter. Entre 1999 et 2002, cette hausse atteint 25 % (figure 12).

Figure 12 – Population pénale par catégories de détenus en Finlande (1991-2002)



8. Roberts *et al.*, 2003, font une excellente analyse des manifestations de ce populisme pénal dans cinq pays anglophones. Le lecteur trouvera également chez Garland, 2001, une très bonne analyse des forces sociales et politiques à l'œuvre derrière ces évolutions.

Ces évolutions cachent en fait une augmentation du nombre de détenus étrangers (essentiellement de la Fédération de Russie et d'Estonie). Entre 1999 et 2002, leur nombre a plus que doublé. Le recours à la détention préventive a augmenté de 35 % et le nombre de détenus pour défaut de paiement d'une amende a pratiquement doublé (tableau 1).

Tableau 1 – Population pénale en 1999 et en 2002 par type de détenus (moyennes annuelles)

	1999	2002	Augment. (%)
Population pénale totale	2 743	3 433	+ 25
– purgent une peine	2 215	2 673	+ 20
– en détention préventive	354	478	+ 35
– défaut de paiement d'une amende	102	190	+ 86
Détenus étrangers	138	293	+ 112

L'évolution peut également être interprétée à partir des différentes catégories d'infractions (tableau 2).

Tableau 2 – Population pénale par type d'infractions (à l'exclusion de la détention préventive et du défaut de paiement des amendes)

	1 ^{er} mai 1999	1 ^{er} mai 2002	1 ^{er} mai 2003	Augmentation 1999-2003 (%)
Pop. pénale totale	2 361	2 762	2 974	+ 26
– voies de fait	988	1 082	1 254	+ 38
– stupéfiants	360	498	496	+ 21
– délits contre les biens	552	684	667	+ 21
– conduite en état d'ivresse	312	313	355	+ 14
– autres	149	185	202	+ 35

Les infractions liées aux stupéfiants ont connu une augmentation rapide. Par ailleurs, le nombre de peines d'emprisonnement consécutives à des infractions à la législation sur les stupéfiants a doublé et les peines ont été allongées d'un tiers. Toutefois, plus encore que les modifications intervenues dans les pratiques en matière de condamnations, cette augmentation est le reflet d'évolutions constatées dans la nature de la criminalité (et spécialement dans les quantités de stupéfiants). A ce propos, il y a une bonne nouvelle: entre 2002 et 2003, la situation semble s'être stabilisée; mais il y a également une mauvaise nouvelle: les infractions avec violence – auxquelles correspond le groupe de prisonniers le plus nombreux – ont augmenté de 28 % et cette augmentation s'est poursuivie entre 2002 et 2003. Ces chiffres sont le résultat d'un renforcement global

et délibéré du contrôle officiel des infractions avec violence (à trois niveaux: constat de l'infraction, appréhension des délinquants et condamnation). Cette tendance pourrait très bien se maintenir à l'avenir. A la fin des années 1990, le recours au travail d'intérêt général a également été moins fréquent (ce qui explique une partie de l'évolution constatée entre 1997 et 2000). Toutefois, depuis 2000, il semble y avoir stabilisation dans le recours au travail d'intérêt général.

Le tableau 3 ci-après illustre la situation actuelle et les plus récentes évolutions (1^{er} janvier 2003 et 1^{er} janvier 2004). Le nombre total de prisonniers est resté inchangé.

Tableau 3 – Nombre de prisonniers en Finlande aux 1^{er} janvier 2003 et 2004

	1 ^{er} janvier 2003	1 ^{er} janvier 2004
Population pénale totale	3 469	3 463
– purgent une peine d'emprisonnement	2 819	2 845
– en détention préventive	475	450
– défaut de paiement d'une amende	175	168
Détenus étrangers	285	306

Un pas en arrière, adaptation ou signe avant-coureur de nouvelles politiques?

Il n'est pas facile de savoir si cette augmentation à court terme de la population pénale en Finlande n'est qu'un «pas en arrière normal» – après une diminution constatée dans le long terme – ou si elle résulte d'une adaptation à de nouvelles circonstances et à des évolutions dans la nature de la criminalité ou, enfin, si elle est le signe avant-coureur de nouvelles politiques répressives qui auraient finalement atteint la Finlande aussi.

La conjecture la plus sûre veut que ces trois éléments soient intervenus conjointement. Il aurait été difficile d'éviter une augmentation du nombre de toxicomanes emprisonnés (ainsi, d'un point de vue politique, il était délicat d'atténuer les peines alors que le trafic des stupéfiants lié à la criminalité organisée et en provenance de la Fédération de Russie et des pays Baltes connaissait une croissance rapide). La diminution à court terme du recours à des peines de travail d'intérêt général a représenté, à son tour et en partie, un «pas en arrière» auquel il fallait s'attendre après l'augmentation rapide du recours à cette nouvelle sanction.

Mais le climat dans lequel s'inscrit la politique pénale a également connu ses propres évolutions. Les mots clés des précédentes décennies «politique pénale humaine et rationnelle» ont disparu de la rhétorique politique et des déclara-

tions officielles. Des initiatives visant à confier aux forces de l'ordre de plus grands pouvoirs d'investigation ont été défendues avec des slogans du type «criminalité transnationale organisée», qui aurait exigé une «politique pénale d'un nouveau genre». Cela dit, ces initiatives politiques directes favorables à des sanctions plus lourdes ont été limitées exclusivement aux crimes et délits avec violence et à caractère sexuel. Par ailleurs, le coût matériel et les difficultés pratiques qui ont suivi l'augmentation de la population pénale ont également attiré l'attention du public et suscité ses préoccupations. En conséquence, des plans ont été élaborés pour étendre l'application de peines carcérales de substitution à un nouveau type de traitement réservé à ceux qui – en raison de leur alcoolisme ou de leur toxicomanie – ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier d'une peine de travail d'intérêt général. Des propositions ont également été formulées pour limiter le recours à la détention préventive.

Cela dit, à long terme, la structure et la teneur de la politique pénale dépendent, dans une plus large mesure, des conditions sociales et politiques. En dernière instance, la question de savoir si la Finlande est appelée à connaître une croissance de sa population pénale similaire à celle qu'ont connue de nombreux autres pays devrait être posée à partir de ces prémisses. Toutefois, un certain optimisme reste encore de mise, dans la mesure où les conditions sociales, politiques, économiques et culturelles qui expliquent l'augmentation de la population pénale tant aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni, ne sont pas identiques dans le cas de la Finlande.

L'égalité sociale et l'homogénéité démographique de la société finlandaise sont des facteurs essentiels dont la Finlande peut se prévaloir comme d'autant de garanties contre une politique répressive non fondée. En effet, les tensions et les distinctions raciales et sociales, ainsi que les craintes et les frustrations susceptibles d'être exploitées par des groupes politiques marginaux sont moins fréquentes et moins intenses, et la demande d'un renforcement du contrôle social et de l'exclusion est moins radicale.

A ce propos, l'Etat providence n'a jamais été ouvertement discrédité en Finlande, pas même pendant la récession la plus dure que le pays ait connue, dans les années 1990. La sécurité économique et sociale garantie par le modèle nordique de l'Etat providence peut toujours jouer son rôle comme dispositif social de sauvegarde d'une politique pénale tolérante. Mais, dans le même temps, il faut noter que la crainte inspirée par la criminalité s'est également renforcée en Finlande; des fractions importantes de la population sont confrontées à une insécurité plus nette qu'au cours des années 1970 et 1980 et, au cours des années 1990, des coupes budgétaires significatives ont été pratiquées dans le financement des services sociaux en général.

La culture politique dominante et la réticence à recourir à une politique pénale rigoureuse inscrite dans le cadre d'une stratégie politique générale pourraient toujours constituer la meilleure issue pour la Finlande. Mais pour combien de

temps? diront les sceptiques. La criminalité pose problème et la classe politique est responsable des solutions qu'elle propose pour le résoudre. Si rien n'est fait, le droit pénal et le système carcéral pourraient bien constituer en Finlande aussi le premier rempart contre la criminalité. Au nom du réalisme, il semblerait que le développement de stratégies cohérentes de prévention de la criminalité – extérieures au domaine de la législation pénale – devienne également un thème d'importance.

Le prix accordé à l'opinion des experts et à la demande d'une rationalité basée sur des preuves ainsi que le fort impact de l'expertise professionnelle aux différents niveaux du système de justice pénale ont également contribué à une évolution favorable de la Finlande. Mais les développements constatés dans d'autres pays montrent à quel point le pouvoir des élites peut être vulnérable. La classe politique finlandaise préfère manifester davantage chaque jour son intérêt pour la «voix du peuple» et pour les déclarations à l'emporte-pièce de policiers qui ont l'oreille de l'opinion publique, plutôt que de se pencher sur les analyses complexes des universitaires et des professionnels enfermés dans leur tour d'ivoire. Cela dit, pour frustrants qu'ils s'avèrent parfois, les efforts à déployer pour informer l'opinion publique, la classe politique et les médias n'en sont pas moins très importants.

Bibliographie

Aho, T., «Land of decreasing prison population», in *Prison population in Europe and North America. Problems and solutions*, Direction de l'administration pénitentiaire, ministère de la Justice, Helsinki, 1997.

Anttila, I., «Conservative and radical criminal policy in the Nordic countries», in *Scandinavian Studies in Criminology*, vol. 3, Universitetsforlaget, Norwich, 1971, pp. 9-21.

Anttila, I. et Törnudd, P., «The dynamics of the Finnish Criminal Code reform», in Lahti, R. et Nuotio, K. (sous la dir. de), *Criminal law theory in transition. Finnish and comparative perspectives*, Finnish Lawyers' Publishing Company, Tampere, 1992. Également publié in Törnudd, 1996.

Falck, S., von Hofer, H. et Storgaard, A., *Nordic criminal statistics 1950-2000*, Department of Criminology, université de Stockholm, 2003.

Garland, D., *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, University of Chicago Press, 2001.

Lappi-Seppälä, T., *Regulating the prison population. Experience from a long-term policy in Finland*, National Research Institute of Legal Policy, Research Communications, 38, 1998.

Lappi-Seppälä, T., «Sentencing and punishment in Finland: the decline of the repressive ideal», in Tonry, M. et Frase, R. (sous la dir. de), *Punishment and penal systems in western countries*, Oxford University Press, New York, 2001.

Roberts, J. V., Stalans, L. J., Indermaur, D. et Hough, M., *Penal populism and public opinion. Lessons from five countries*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Törnudd, P., *Fifteen years of decreasing prisoner rates in Finland*, National Research Institute of Legal Policy, Research Communications, 8, 1993.

Törnudd, P., *Facts, values and visions. Essays in criminology and crime policy*, National Research Institute of Legal Policy, Research Reports, 138, 1996.

PARTIE III
LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE

Chapitre 11

Ouvrir les prisons pour réduire les tensions et renforcer la réhabilitation: journées de permission et régime de semi-liberté en Allemagne

Frieder Dünkel

Les réformes du système pénitentiaire allemand dans les années 1970

A la fin des années 1960, des critiques sévères se sont fait entendre contre le système pénitentiaire allemand. Les prisons étaient perçues comme des «écoles du crime» et l'administration pénitentiaire, débordée, était souvent confrontée à des émeutes et autres troubles dans ses établissements. A cette époque, le débat sur la réhabilitation («resocialisation») a conduit à introduire des changements fondamentaux dans le système pénitentiaire. A partir de 1967, c'est-à-dire au moment où, dans le contexte de la réforme générale du Code pénal, une commission spéciale est chargée de rédiger une nouvelle loi pénitentiaire, on commence à accepter la notion de resocialisation comme un principe directeur en matière d'exécution des peines privatives de liberté. Dès la fin des années 1960 apparaissent les premières mesures visant à assouplir les régimes de détention, avec les premières expériences d'autorisations de séjour à domicile et les autorisations de travailler à l'extérieur. En 1976, alors que, aux Etats-Unis et en Scandinavie, on commence à remettre en cause le modèle de la resocialisation, l'Allemagne de l'Ouest adopte une loi pénitentiaire ayant clairement pour objet la mise en place d'une politique de prévention spécifique. L'article 2 de la loi pénitentiaire (*Strafvollzugsgesetz – StVollzG*) dispose que la réinsertion du prisonnier dans la société est le seul objectif de l'exécution d'une peine. Mais elle n'apporte pas d'éléments clairs quant aux moyens permettant la réhabilitation (resocialisation), de telle sorte que les diverses mesures évoquées dans la loi – telles que le travail, les activités de loisirs comme le sport, etc., les visites, les contacts avec le monde extérieur et les types de permissions ainsi que leur périodicité – sont considérées comme des mesures de réhabilitation. Le présent chapitre propose de présenter les différentes formes de permissions (journées de permission et autres) et d'analyser leur impact sur le climat régnant dans les prisons allemandes, afin d'illustrer le développement des «bonnes pratiques» en cours dans ce domaine particulier de la politique pénale.

Après la réunification de l'Allemagne en 1990, la loi ouest-allemande s'applique dans son intégralité à l'ancienne République démocratique allemande. Les

mêmes lois s'appliquent donc aux délinquants et aux détenus dans tous les Länder (Etats fédérés) de la République fédérale d'Allemagne. Sur ce point, il faut prendre en compte cet élément important qu'est «la division institutionnelle du travail» (Feest et Weber, 1998, p. 234) entre les Etats fédérés et l'Etat fédéral. La législation relative aux prisons relève de la compétence fédérale, tandis que l'administration pénitentiaire et la gestion quotidienne des prisons incombent aux Etats fédérés. Il en résulte des variations importantes des conditions de détention ainsi que des cultures et des traditions régionales, qui mettent en évidence différentes interprétations de la loi fédérale pénitentiaire (StVollzG).

Ouvrir les prisons

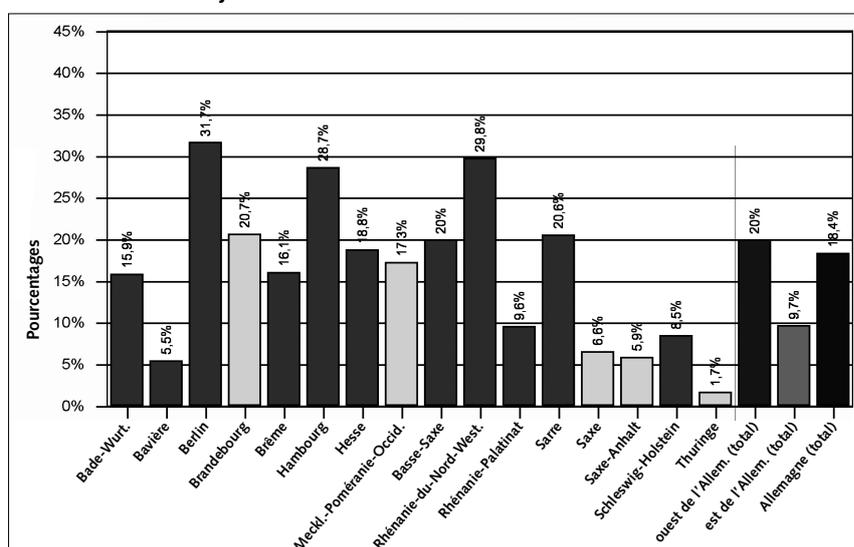
Il existe plusieurs méthodes pour ouvrir les prisons et développer les contacts avec le monde extérieur. D'un côté, on a mis en place des prisons ouvertes dans lesquelles aucun véritable mécanisme n'est prévu pour empêcher les évasions¹. Elles se caractérisent principalement par les nombreuses possibilités de contact qu'elles autorisent avec le monde extérieur (par exemple, les visites à l'intérieur de la prison et les permissions de sortie hors de la prison), conformément au principe directeur de «normalisation» exposé à l'article 3.I de la loi pénitentiaire, qui dispose que les conditions de vie à l'intérieur des prisons doivent, dans la mesure du possible, être équivalentes à celles prévalant à l'extérieur.

Ces centres de semi-liberté sont parfois utilisés pour des détenus dès le début de leur peine, mais ils sont principalement utilisés pour préparer les détenus à leur libération, en particulier pour ceux qui purgent les derniers mois de leur peine. Une étude comparative des différents Länder met en évidence des approches contrastées face à la mise en place de prisons ouvertes en Allemagne. Le graphique 1 montre le pourcentage de détenus purgeant leur peine dans un centre de semi-liberté à un moment donné. L'écart est surprenant: 5 % en Bavière ou 10 % dans le Land de Rhénanie-Palatinat contre 30 % environ en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Dans les «nouveaux» Etats fédérés de l'ex-Allemagne de l'Est, les variations sont tout aussi spectaculaires, avec 2 % en Thuringe et 21 % en Brandebourg. On voit clairement que les Etats du Nord sont plus libéraux que ceux du Sud, et que l'on recourt plus fréquemment au régime de semi-liberté dans les Etats de l'Ouest que dans les Etats de l'Est. Ces différences ne s'expliquent pas par la présence de populations carcérales différentes, avec des détenus qui, considérés comme dangereux ou violents, ne pourraient pas bénéficier d'un régime plus souple. Elles résultent simplement de la diversité des approches adoptées face à la nécessité de faire de l'ouverture des prisons une priorité, mais aussi des jugements portés par l'administration pénitentiaire sur les détenus pour décider si tel détenu représente ou non un risque. Le nombre de détournements des permissions de sortie (évactions) ou

1. Voir les articles 141.II et 10 de la loi pénitentiaire; Dünkel et Rössner, 2001, pp. 327 et suivantes.

de détenus qui ne sont pas revenus de leur journée de permission ou de travail ne varie pas. Par conséquent, les régimes plus libéraux n'ont pas engendré une augmentation des crimes ni de l'insécurité. Le même constat ressort d'études réalisées sur une longue période dans certains Länder. Dans les années 1980, le Land de Bade-Wurtemberg a doublé la proportion de délinquants placés dans des centres de semi-liberté et la même évolution s'est produite dans le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, sans que cela ait de conséquences négatives – telles que des évasions ou des crimes perpétrés au cours d'une détention en prison ouverte – sur l'un ou l'autre de ces deux Länder (voir, par exemple, Dünkel, 1996 et 1998).

Graphique 1 – Proportion des condamnés adultes placés dans des centres de semi-liberté au 30 juin 2000 dans les différents Länder



L'ouverture croissante des prisons – qu'il s'agisse des autorisations de séjour à domicile (permission de sortie, *Hafturlaub*), des brèves permissions de sortie (*Ausgang*) et des autorisations de travailler à l'extérieur (*Freigang*) – constitue l'une des innovations fondamentales du système pénitentiaire allemand. Cet assouplissement du régime carcéral a été introduit à titre expérimental en 1969, puis des dispositions ont été introduites dans la loi pénitentiaire de 1976. L'autorisation de séjour à domicile peut être accordée de manière régulière pour un maximum de vingt et un jours par an². Une brève permission de sortie

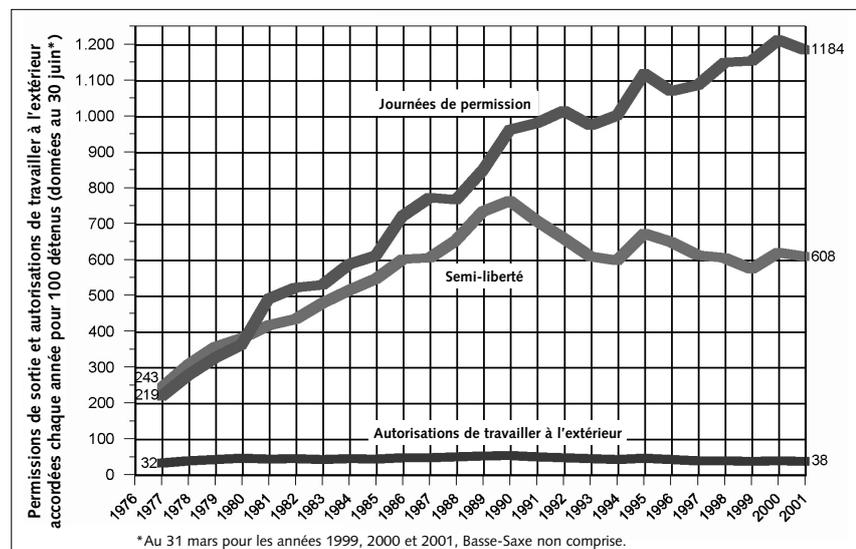
2. De plus, il est possible d'accorder une permission spéciale pour une durée pouvant aller jusqu'à sept jours; une permission spéciale de sept jours supplémentaires peut aussi être accordée dans les trois mois précédant la libération. Les détenus bénéficiant d'une autorisation de travailler à l'extérieur ont droit à six jours de permission spéciale par mois dans les neuf mois précédant leur libération (articles 15 et 35 de la loi pénitentiaire; sur les règlements juridiques et administratifs, voir Van Zyl Smit, 1988).

s'entend d'une autorisation accordée au prisonnier de quitter l'institution pour quelques heures par jour, en particulier pour rechercher un emploi ou un logement, ou pour rendre visite à des proches. L'autorisation de travailler à l'extérieur implique que le prisonnier travaille chaque jour en dehors de l'institution, sans supervision et pour un salaire normal; les détenus concernés sont tenus de verser autour de 300 € chaque mois à l'institution pour les frais de séjour et de logement. Toutes ces mesures peuvent être accordées aux détenus dans des centres de semi-liberté comme dans les centres fermés, mais certaines règles administratives limitent cette possibilité dans les centres fermés, en particulier pour les délinquants violents et les délinquants sexuels.

Journées de permission et régime de semi-liberté

L'augmentation du nombre d'autorisations de séjour à domicile et de brèves permissions de sortie a été bien plus importante que prévu, comme le montre le graphique 2.

Graphique 2 – Permissions de sortie et autorisations de travailler à l'extérieur en Allemagne de l'Ouest (1977-2001)

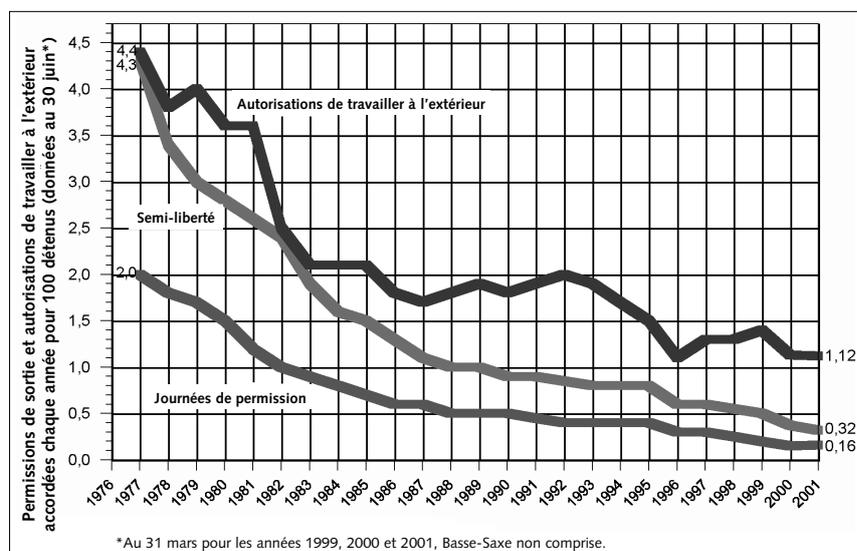


Entre 1977 et 1990, le nombre d'autorisations de séjour à domicile (semi-liberté) accordées est passé de 243 à près de 800 par groupe de 100 détenus choisis parmi la population des détenus condamnés (dont le nombre est réévalué le 30 juin de chaque année). A partir de 1990 et jusqu'en 1994, il a diminué. Depuis le milieu des années 1990, il reste stable: autour de

600 environ (608 en 2001). Le nombre de brèves permissions de sortie (journées de permission) a augmenté de manière régulière, passant de 219 à 1 184 pour 100 détenus entre 1977 et 2001. Même le nombre d'autorisations de travailler à l'extérieur a augmenté, passant de 32 à 54 détenus à la fin des années 1980. Depuis lors, cependant, le taux de chômage lié à la situation économique du pays a aussi touché le système carcéral, de telle sorte que l'on revient à 38 libérations accordées en 2001 pour 100 détenus.

Le succès de ces mesures est tout à fait étonnant: la proportion de détenus qui ne regagnent pas l'établissement pénitentiaire au moment convenu, ou qui n'y reviennent plus, ne dépasse pas les 1 %. Depuis 1977, les taux d'échec (c'est-à-dire pas de retour en prison) baissent alors que, dans le même temps, les autorités pénitentiaires étendent l'application du régime de semi-liberté (voir le graphique 3).

Graphique 3: Défaut de retour de permission en Allemagne de l'Ouest (1977-2001)

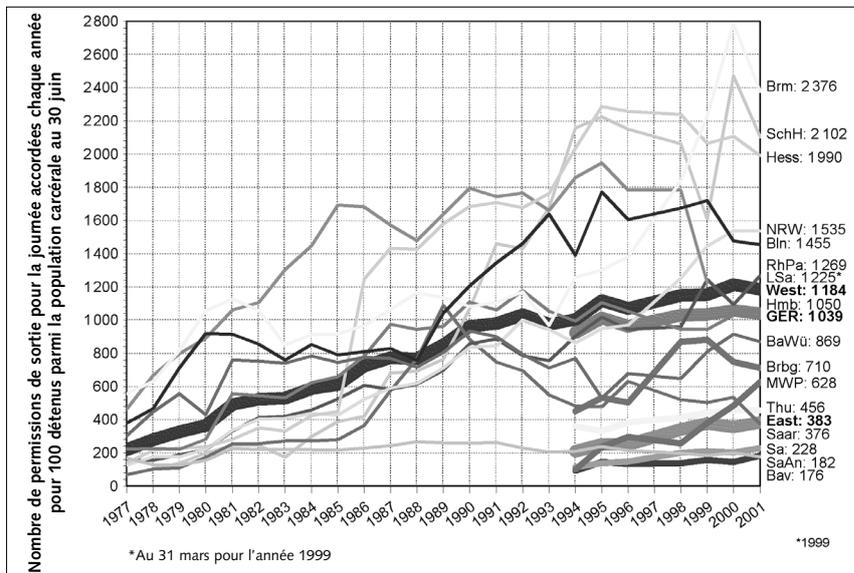


Même si l'on prend en compte le nombre de détenus concernés par ce régime plutôt que le nombre de permissions accordées, en considérant qu'un même prisonnier peut bénéficier de plusieurs permissions (Böhm, 1986, pp. 201 et suivantes), le taux de succès est toujours supérieur à 90 % (Dünkel, 1992, pp. 99 et suivantes). La critique de l'application libérale du régime de semi-liberté n'a donc aucun fondement (Dünkel, 1996 et 1998; Dünkel et Kunkat, 1997).

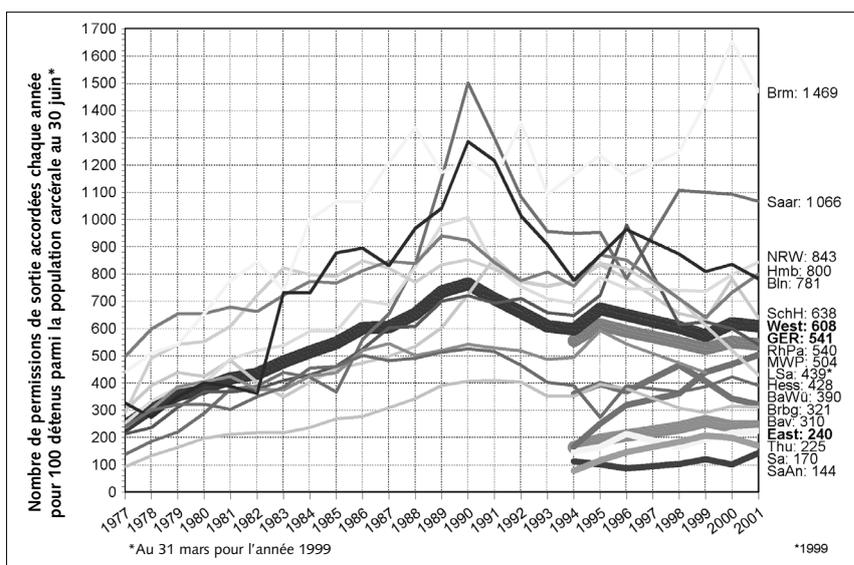
Le nombre d'infractions commises en période de permission est inférieur à la moyenne, bien que les médias se plaisent à relater des cas isolés de manière sensationnelle et à critiquer l'attitude trop libérale des autorités pénitentiaires au motif qu'elles ne seraient plus à même d'assurer la sécurité des citoyens. Sous la pression de l'opinion publique et en réaction à des incidents isolés, plusieurs Länder ont cherché à restreindre le régime de semi-liberté, tandis que d'autres – par exemple les villes-Etats de Berlin, Brême et (jusqu'à récemment) Hambourg – ont continué de l'appliquer de manière libérale. Ces pratiques régionales sont exposées dans les figures 4 et 5. La comparaison régionale met en évidence le clivage traditionnel entre le Nord et le Sud, où la pratique restrictive du régime de semi-liberté reste la norme. On note cependant des exceptions dans certains établissements et dans certains Etats. Un changement politique peut avoir des conséquences déterminantes: après l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates en 1985 dans la Sarre, le nombre d'autorisations de séjour à domicile accordées chaque année a plus que doublé et le nombre de brèves permissions de sortie a presque quadruplé, sans pour autant que le nombre d'infractions augmente. Les nouveaux Länder rencontrent des difficultés particulières et sont bien plus réticents à placer les détenus sous un régime de semi-liberté. Certains d'entre eux n'ont même pas encore atteint le niveau de la Bavière qui, parmi les anciens Länder, affiche la pratique la plus conservatrice. Dans les Länder est-allemands aussi, on relève un clivage nord-sud: le Land de Brandebourg et celui de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale suivent une approche un peu plus libérale que les autres nouveaux Länder. En mettant trop en avant les questions de sécurité, la politique pénitentiaire freine le développement de mesures destinées à la réinsertion sociale, telles que l'assouplissement des régimes carcéraux (voir les commentaires de Dünkel, 1995 et 1998).

Le fait de placer plus de détenus sous le régime de semi-liberté n'entraîne pas d'augmentation du taux d'échec (nombre de détenus ne rejoignant pas l'établissement pénitentiaire) ni la perpétration d'infractions pendant la période de permission (voir le graphique 6). Les évolutions restrictives observées dans plusieurs Länder n'ont donc aucune justification.

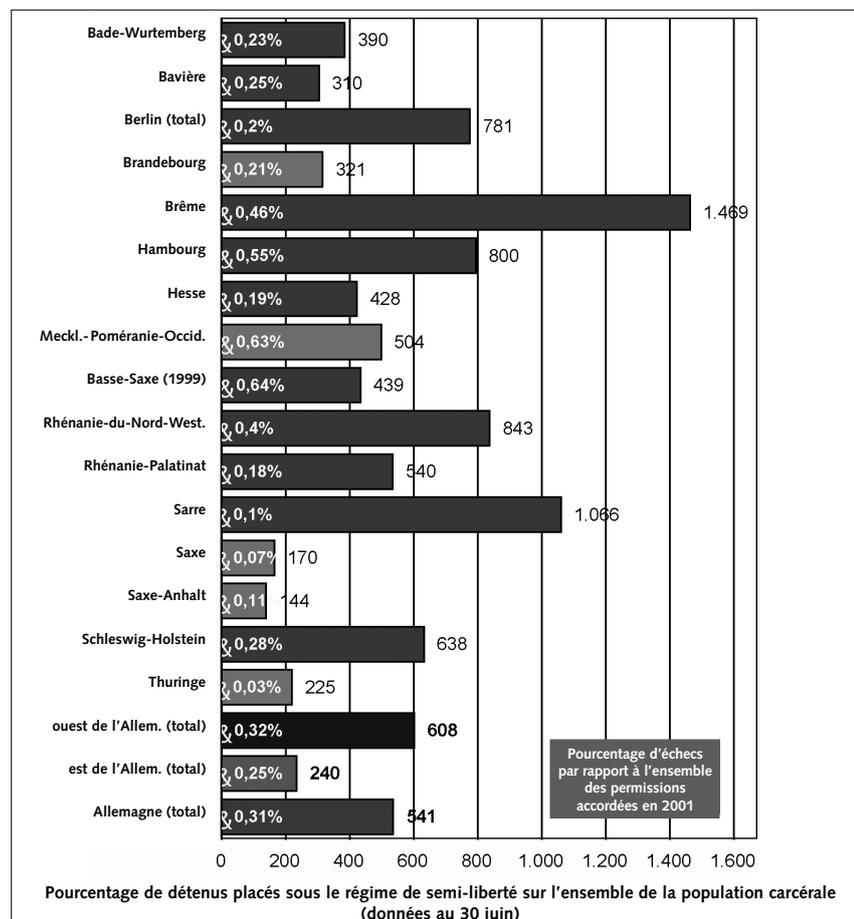
Graphique 4 – La journée de permission en Allemagne (1997-2001): étude comparée dans les Länder



Graphique 5 – Le régime de semi-liberté en Allemagne (1997-2001): comparaison des Länder



Graphique 6 – Régime de semi-liberté et proportion d'échecs (%) dans les Länder en Allemagne (2001)



Autorisation de travailler à l'extérieur

S'agissant de l'autorisation de travailler en dehors de l'établissement pénitentiaire et sans supervision (*Freigang*), on note également des différences importantes entre les Länder. Pour 100 détenus condamnés, le nombre de permissions accordées un jour donné (recueil de données de 2001) se répartissait de la manière suivante: 100 permissions à Brême, 54 dans la Sarre, 50 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 22 dans le Schleswig-Holstein; dans les nouveaux Länder, ce nombre ne dépasse en général pas 15. Les Länder de Brandebourg et de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale sont deux exceptions qui méritent d'être soulignées, avec 23 permissions accordées, tandis que, dans les autres nouveaux Länder, les autorisations de travailler à l'extérieur

restent rares. Là encore, le taux d'échec est très bas (1 % en moyenne), quelle que soit la politique pénitentiaire poursuivie, restrictive ou libérale (voir aussi Dünkel, 1999, pp. 88 et suivantes).

Cependant, il serait erroné de ne considérer les permissions de sortie que comme des mesures de libéralisation de l'exécution des peines: elles constituent aussi un outil disciplinaire, dans la mesure où le directeur de la prison a le pouvoir discrétionnaire de les accorder. Les détenus considèrent parfois cette pratique comme trop libérale. Mais des études de terrain ont montré que presque tous les détenus (plus de 70 % des condamnés à des peines supérieures à six mois et presque 90 % des détenus purgeant des peines supérieures à un an; voir Dünkel, 1992, pp. 99 et suivantes, pp. 235 et suivantes) s'étaient vu accorder une permission de sortie à l'approche de leur libération. Du fait de l'étendue du pouvoir discrétionnaire des directeurs de prison, les tribunaux spéciaux – appelés *Strafvollstreckungsgericht* – ne peuvent exercer qu'un contrôle limité. Les règles administratives encadrant le pouvoir discrétionnaire du directeur de prison sont particulièrement problématiques. Certaines catégories de détenus, comme les délinquants violents, les détenus condamnés dans des affaires de drogue ou les étrangers en attente de leur extradition ou de leur expulsion, se voient souvent refuser des permissions de sortie, ou tout au moins le directeur de la prison doit-il examiner le risque de fuite avec la plus grande attention. Pour les délinquants violents, certains Länder ont instauré des règles administratives qui requièrent un examen spécial par le ministère de la Justice lui-même.

Le principe de la resocialisation comme droit fondamental (constitutionnel) du détenu et son influence sur l'application du régime de semi-liberté

Récemment, la Cour constitutionnelle fédérale a souligné l'importance des mesures d'application du régime de semi-liberté, telles que la journée de permission, au regard du principe constitutionnel de la resocialisation. En vertu de ce principe, les autorités pénitentiaires doivent motiver leur refus d'accorder une permission de sortie, en particulier lorsque la demande leur est présentée dans la période précédant la libération du prisonnier, lorsqu'une libération anticipée peut être envisagée. Le juge (*Strafvollstreckungskammer*, voir *infra*) doit être en mesure d'évaluer de manière réaliste le risque d'une nouvelle infraction. La permission de sortie constitue une mesure de réinsertion qui doit être accordée pour faciliter la préparation à une libération anticipée, et ce quel que soit le régime carcéral – y compris dans les prisons fermées et les quartiers de haute sécurité – sous lequel le détenu est placé³. La Cour constitutionnelle fédérale a en outre considéré que les autorités pénitentiaires pourraient avoir l'obligation de transférer les détenus vers des établissements situés à proximité de leur famille, afin de faciliter les mesures d'application du régime de semi-liberté⁴.

3. Voir BVerfG ZfStrVo, 1998, 180; NStZ, 1998, 373; NStZ, 1998, 430; NJW, 1998, 1133; et, pour plus de précisions, Heghmanns, 1999.

4. BVerfG NJW, 1998, 1133.

Libération anticipée: aspects juridiques et pratiques de la resocialisation

En vertu de la section 57 du Code pénal, le *Strafvollstreckungskammer* du tribunal régional, qui est également une juridiction d'appel, peut ordonner que l'exécution de la fin d'une peine soit suspendue. Les conditions requises pour que l'exécution de la fin de la peine soit suspendue sont les suivantes: le détenu doit avoir exécuté les deux tiers de la peine à laquelle il a été condamné – d'un minimum de deux mois –, et le pronostic judiciaire doit être favorable. Les autorités pénitentiaires doivent préparer le détenu à une libération anticipée, notamment en lui accordant des permissions régulières, pour être en mesure d'établir un pronostic plus favorable.

La suspension peut même être accordée lorsque la moitié de la peine a été exécutée – pour les peines d'une durée minimale de six mois – à condition que la nature de l'infraction, la personnalité du détenu et son attitude face aux institutions permettent de considérer que le pronostic est favorable. Cet «aménagement à mi-parcours» concerne en général les délinquants condamnés pour la première fois, à des peines inférieures à deux années d'emprisonnement; dans certains cas exceptionnels, il peut concerner d'autres détenus⁵. Un conseiller de probation peut alors être désigné. La loi prévoit que ce sera normalement le cas pour les détenus ayant exécuté au moins une année de leur peine. En outre, la personne libérée peut être astreinte à certaines règles de conduite. Le détenu doit toujours donner son accord à sa libération anticipée. La période de libération conditionnelle et de contrôle par le service de probation⁶ dure entre deux et cinq années.

Dans le cas des condamnés à perpétuité, il est possible de suspendre l'exécution de la peine pour les détenus qui ont déjà exécuté quinze années de leur peine de prison, à condition que le pronostic soit favorable et que la gravité de l'infraction ne requière pas leur maintien en prison⁷. Aujourd'hui, la durée moyenne de détention se situe entre dix-huit et vingt ans (Weber, 1990). Cette disposition a soulevé des critiques, à juste titre, parce que la référence à la gravité de l'infraction implique, en pratique, que presque aucun prisonnier ne bénéficie de mesure de libération anticipée après la période minimale de quinze ans; la situation prévalant avant 1981 ne s'est donc pas améliorée (Laubenthal, 1987; Weber, 1999; Dünkel, 2002)⁸. La pratique actuelle plaide en faveur de la

5. Voir l'article 57.II du Code pénal.

6. Le Code pénal allemand dispose que le contrôle par un conseiller de probation est obligatoire dans les cas où le détenu a exécuté une peine privative de liberté d'au moins un an, voir l'article 57.III du Code pénal.

7. Article 57.a du Code pénal.

8. Avant 1981, un condamné à perpétuité ne pouvait être libéré que par voie de grâce décidée par le pouvoir exécutif. En 1977, la Cour constitutionnelle fédérale a décidé que ce n'était pas suffisant (BVerfGE 45, 187), mais que, par ailleurs, la condamnation à perpétuité était conforme à la Constitution.

suppression de la disposition relative à la gravité de l'infraction et même de l'abolition de la réclusion à perpétuité. Mais la Cour constitutionnelle fédérale a considéré que cette disposition n'était pas anticonstitutionnelle, à condition que le caractère particulièrement grave de l'homicide ait été établi par la cour au moment où elle a prononcé la peine (et non par le *Strafvollstreckungskammer* quinze années plus tard)⁹.

Un mineur peut voir sa peine privative de liberté suspendue par un juge des enfants, agissant en qualité de *Vollstreckungsleiter*, après l'exécution d'un tiers de la peine et à condition que six mois au moins se soient écoulés depuis le début de son incarcération¹⁰. Toute décision relative de libération anticipée peut faire l'objet d'un appel immédiat devant la cour d'appel régionale.

Dans les années 1980, la pratique consistant à suspendre les fins de peines s'est largement développée. Mais on ne dispose pas de données fiables sur ce point, car les statistiques fournies par le ministère fédéral de la Justice incluent tous les cas de libération, y compris les nombreux délinquants qui n'ont pas payé leur amende, qui ne sont pas concernés par la libération conditionnelle. Certaines recherches ont révélé que la proportion de détenus bénéficiant d'une libération anticipée dépassait 50 %, si l'on ne prend en compte que les peines susceptibles d'être commuées (Böhm et Erhard, 1984; Dünkel, 1992). D'après une étude représentative réalisée dans le Land de Schleswig-Holstein sur les détenus libérés en 1989 (voir Dünkel, 1992), 53 % des hommes adultes et 74 % des femmes adultes avaient bénéficié d'une libération conditionnelle; la proportion était de 75 % pour les mineurs placés dans des établissements spécialisés pour les mineurs. S'agissant des peines privatives de liberté de plus d'un an, les pourcentages de détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée atteignait 63 % pour les hommes et 94 % pour les femmes. Le recours à la libération anticipée varie considérablement d'un tribunal à l'autre, selon la durée de la peine, la nature de l'infraction et d'autres éléments tels que la conduite en prison et la manière dont les permissions de séjour à domicile se sont déroulées (voir Dünkel, 1992, pp. 115 et suivantes, p. 287). On constate une augmentation encore plus importante du nombre d'affaires suivies par des conseillers de probation. Actuellement, 85 % des détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée sont suivis par un conseiller de probation. Même si les résultats varient beaucoup d'un cas à un autre, le taux de succès est légèrement plus élevé pour les détenus ayant bénéficié d'une libération conditionnelle que pour les détenus qui ont exécuté la totalité de leur peine (Dünkel, 1981; Böhm et Erhard, 1988 et *infra*).

Pour certains crimes, et dans certaines circonstances, des mesures de contrôle peuvent être ordonnées après la libération de détenus ayant exécuté la totalité de leur peine ou ayant bénéficié d'une libération conditionnelle après une

9. Voir BVerfGE 86, 288.

10. Article 88 de la loi sur la justice des mineurs.

période de détention provisoire¹¹. Ces mesures de contrôle répondent au double objectif de resocialisation et de protection de la société. En pratique, les libérés placés sous contrôle – en particulier les cas les plus difficiles – bénéficient également de mesures d'assistance. Dans ce contexte, il peut arriver qu'un contrôle excessif constitue un obstacle plutôt qu'un soutien à la réinsertion. De plus, il paraît injuste que l'infraction aux conditions du contrôle par la personne qui y est soumise soit constitutive d'une infraction distincte passible d'une peine d'emprisonnement pouvant durer jusqu'à une année¹². Cela constitue clairement une violation de la Recommandation n° R (92) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (voir Morgenstern, 2002).

Outre l'assistance d'un conseiller de probation, les anciens détenus peuvent bénéficier en Allemagne de diverses autres formes d'assistance gratuite (non judiciaire) offertes par des associations publiques et privées. Une caractéristique essentielle de ces associations, qui fonctionnent grâce au volontariat, est leur indépendance. Il s'agit, pour la plupart, de bureaux de conseils, de centres d'aide à la recherche d'un logement, d'un travail ou de loisirs, ou encore d'agences d'assistance financière. Souvent, elles sont financées par les amendes versées dans le cadre des procédures pénales.

Aux termes de l'article 72 de la loi fédérale sur l'assistance sociale (*Bundes-sozialhilfegesetz – BSHG*), les anciens détenus peuvent bénéficier d'une assistance sociale pour les aider à faire face à certaines difficultés. Les textes prévoient que cette assistance inclue les activités de conseil, la recherche d'un logement et d'un travail stables, ainsi que des formations professionnelles et des loisirs. Bien que la loi détaille minutieusement les différentes formes d'assistance sociale pour les anciens détenus, ceux-ci n'en restent pas moins dans une situation difficile, nécessitant d'autres formes d'assistance à la sortie de prison.

Impact de l'ouverture du système pénitentiaire sur la réhabilitation: données empiriques et indicateurs

On l'a dit plus haut, l'ouverture des prisons n'a pas eu de conséquences négatives particulières telles que des évasions ou des crimes qui auraient été commis par des détenus placés en régime de semi-liberté. Ce qui est bien plus difficile à déterminer, c'est de savoir si, en agissant comme un facteur d'intégration sociale, ce régime a contribué à faire diminuer les récidives. Quelques études ont été réalisées en Allemagne sur la récidive en relation avec les modalités de détention de ses auteurs. Le principal problème méthodologique auquel on se trouve ici confronté réside dans la difficulté – voire l'impossibilité – de compa-

11. Les dispositions relatives à ces mesures de contrôle se trouvent aux sections 68 et suivantes du Code pénal; elles se substituent au contrôle exercé par la police, aboli en 1975.

12. Voir l'article 145.a du Code pénal.

rer des groupes de détenus placés sous différents régimes de détention à partir d'une certaine sélection de centres de semi-liberté.

Cependant, une étude de grande ampleur, réalisée à Berlin pour évaluer les programmes de soutien psychosocial, a révélé que, après une période à risque de cinq ans, le taux de récidive (nouvelle incarcération) des détenus libérés à la fin de leur peine exécutée en régime de semi-liberté était de 10 % inférieur à celui d'anciens détenus présentant des profils comparables – du point de vue de leur situation judiciaire et sociale et des facteurs de risques qui en résultent – ayant exécuté la totalité de leur peine dans un centre fermé (voir Dünkel, 1980, pp. 274 et suivantes; voir aussi Rüter et Neufeind, 1978).

Dolde a montré que le taux de récidive dans le Land de Bade-Wurtemberg avait diminué après la mise en place d'un programme spécial permettant aux détenus condamnés à de courtes peines (d'une durée maximale de huit mois) d'exécuter leur peine dès le début selon un régime de semi-liberté (afin d'éviter qu'ils ne perdent leur emploi; voir Dolde, 1992, p. 28).

La réhabilitation soulève une autre question importante, celle de l'impact de la libération conditionnelle anticipée sur le risque de récidive. La réponse n'est pas facile à apporter, parce que les détenus exécutant la totalité de leur peine présentent, dans la plupart des cas, des pronostics défavorables, tandis que ceux qui bénéficient d'une libération conditionnelle sont ceux pour lesquels le pronostic est bon¹³. Mais, malgré des variations dans la pratique, il est tout de même possible d'établir des comparaisons entre des détenus présentant des profils similaires du point de vue de leur passé judiciaire et social, certains ayant bénéficié d'une libération anticipée et d'autres non. On peut constituer un groupe statistiquement comparable à la catégorie des anciens détenus ayant bénéficié d'une libération conditionnelle en utilisant la méthode statistique de l'analyse des covariances. C'est la démarche qui a été suivie dans le cadre du projet de recherche sur l'Unité de traitement psychosocial de Berlin-Tegel (voir Dünkel, 1980 et 1981; Dünkel et Geng, 1988). Les résultats en termes de récidive (nouvelle infraction et nouvelle incarcération) sont encourageants: le taux de réincarcération de la catégorie de détenus sortis de la prison normale au bénéfice d'une libération anticipée est de 13 % inférieur à celui des détenus ayant exécuté la totalité de leur peine (voir Dünkel, 1980, pp. 340 et suivantes, p. 343; Dünkel, 1981, pp. 287 et suivantes, p. 290). La différence n'était pas si importante que (-8 %) pour la catégorie de détenus bénéficiant d'un suivi psychosocial, parce que ceux qui exécutaient la totalité de leur peine avaient aussi bénéficié de mesures d'aménagement dans une optique de réhabilitation (permissions de sortie, etc.) Mais le résultat mérite d'être souligné dans la mesure où les deux tiers des détenus de cette catégorie ont bénéficié d'une libération anticipée (en général après avoir exécuté les deux tiers de leur peine), contre un tiers pour les détenus issus d'une prison classique. On peut donc en conclure que le fait de recourir largement à la libération anticipée pour les détenus bénéficiant d'un

13. Voir l'article 57 du Code pénal.

suivi psychosocial produit des effets plutôt positifs et, en tout état de cause, n'engendre aucune conséquence négative. En Allemagne, la libération anticipée s'accompagne d'un suivi par le service de probation. Les détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée et d'un suivi par un conseiller de probation ont un taux de récidive de 16 % inférieur aux détenus sortis d'une prison classique n'ayant pas bénéficié de ce type de suivi (voir Dünkel, 1981, p. 291). Cela tend à montrer l'impact positif du suivi par le service de probation après une libération anticipée. Il faut remarquer que la législation allemande impose ce suivi, en particulier dans le cas des détenus dits «à risque» qui, sans cela, risquent de rechuter¹⁴.

Au total, le groupe avec un suivi psychosocial affichait un taux de récidive de 18 à 20 % inférieur à celui du groupe qui n'en bénéficiait pas dans la prison classique (voir aussi les méta-analyses de Lösel, 1993 et 2001). Cette recherche sur la prison de Tegel a aussi montré que la libération anticipée pouvait avoir des effets différents selon le type de délinquant concerné. Indépendamment de la nature de l'infraction, du nombre de condamnations préalables et de l'âge du détenu, le taux de récidive est inférieur pour les détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée (voir Dünkel, 1981, pp. 289 et suivantes).

L'étude réalisée dans le Land de Hesse par Böhm et Erhard n'a pas vraiment permis d'appréhender les différences entre les groupes comparés (le taux de récidive des détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée variait entre 5 et 15 %), mais les auteurs concluent que la libération anticipée engendre des effets au moins aussi positifs que l'exécution complète d'une peine (voir Böhm et Erhard, 1988, pp. 490 et suivantes). On arrive à la même conclusion en observant les fluctuations des taux de libérations anticipées accordées selon les tribunaux (*Strafvollstreckungskammer*). Que ce taux soit de 72 % plutôt que 57 % ou seulement 43 % pour d'autres prisons, on ne relève pas de conséquence négative (voir Böhm et Erhard, 1988, pp. 485 et suivantes, p. 489).

Il faut noter que le taux de récidive des étrangers, parmi les détenus ayant bénéficié d'une libération anticipée, était presque nul (Böhm et Erhard, 1988, p. 493).

Le rapport coût/efficacité de la libération anticipée apporte aussi un argument en faveur de cette mesure: elle coûte évidemment moins cher, puisqu'elle permet d'éviter une détention plus longue. Une journée de détention en Allemagne coûte environ 80 € en moyenne; libérer les détenus lorsqu'ils ont exécuté les deux tiers de leur peine de dix-huit mois d'emprisonnement permet donc d'économiser 75 € par jours (avec les 5 € par jour que coûte le service de probation) ou 13 500 € pour l'ensemble de la période concernée par la libération anticipée, c'est-à-dire six mois de détention.

Les résultats obtenus en Allemagne correspondent à ceux auxquels parvient la recherche réalisée en France par Kensey et Tournier (1999) ainsi que d'autres études internationales (voir, par exemple, Sherman, 1998, qui donne d'autres références).

14. Voir l'article 57.III, en lien avec l'article 56.d du Code pénal.

Ces résultats apparaissent plausibles si on les analyse à la lumière des publications internationales sur les stratégies de réhabilitation des délinquants (voir Sherman, 1998; Lipton, 1998; Vennard et Hedderman, 1998; Lösel, 2001). L'un des préalables nécessaires à la réinsertion est une préparation systématique à la libération, avec un accompagnement social visant à améliorer le comportement social et les compétences professionnelles du détenu. Ces stratégies prometteuses s'appuient notamment sur l'octroi de permissions de sortie et sur le développement des contacts avec le monde extérieur, particulièrement courants dans les centres de semi-liberté. Les publications qui évaluent ces stratégies insistent sur l'importance des dispositifs d'insertion sociale et de formation (voir Andrews *et al.*, 1990).

Si l'ouverture des prisons permet de renforcer la réhabilitation «externe», puisqu'elle permet de réduire le taux de récidives, la question se pose aussi de savoir si elle a également un impact «interne», c'est-à-dire si elle permet d'améliorer les conditions de vie et de travail à l'intérieur des prisons. Le recours aux mesures disciplinaires et aux mesures de sécurité ainsi que la survenance de troubles (émeutes, grèves de la faim, etc.) constituent des indicateurs des conflits internes. L'hypothèse de départ est celle de la réduction des tensions dans les prisons allemandes et de l'amélioration du climat qui y prévaut grâce à l'ouverture du système pénitentiaire. En premier lieu, nous devons examiner des conflits que l'on a pu percevoir à travers le recours à des sanctions disciplinaires et à des mesures de sécurité, et étudier leur évolution.

Les sanctions disciplinaires et les mesures de sécurité, indicateurs des tensions en prison

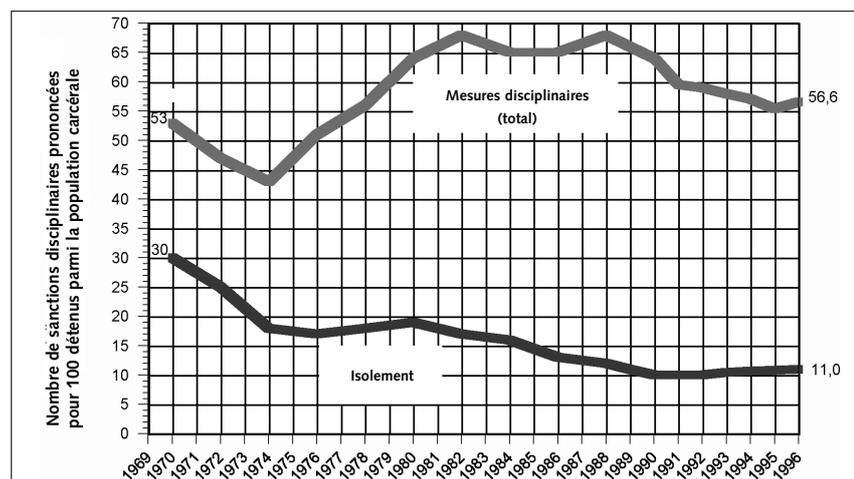
La loi pénitentiaire de 1977 a certes limité le recours aux mesures disciplinaires, mais elle ne les abolit pas entièrement. Les articles 102 et suivants prévoient une série de punitions pour infraction à la discipline: avertissements, restrictions financières, restrictions sur les activités de loisir, interdiction de travailler, et même placement en isolement pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre semaines. Le débat continue sur la question de savoir si les évasions et les automutilations devraient engager des sanctions disciplinaires, comme c'est souvent le cas dans la pratique (Callies et Müller-Dietz, 2002, article 102, note 11.f). La plupart des spécialistes considèrent que c'est inutile dans le cas d'évasions sans violence.

Même les praticiens estiment que l'impact de ces «petites et ridicules persécutions» n'est pas significatif (Baumann, 1974, p. 114). Au total, chaque année, les institutions pénales d'Allemagne de l'Ouest prononcent 35 000 sanctions disciplinaires (57 pour 100 détenus en 1996)¹⁵. A partir du milieu des années 1970, ce chiffre a augmenté (43 pour 100 détenus en 1974). A partir de 1982,

15. Depuis 1996, les Länder ne fournissent plus de statistiques au ministère fédéral de la Justice sur les mesures disciplinaires. Il n'existe donc plus de données statistiques.

en revanche, il s'est stabilisé, pour ensuite diminuer légèrement à partir de 1988. Le graphique 7 reproduit cette évolution. Le recours, assez fréquent, aux mesures disciplinaires met en évidence non seulement la persistance d'une conception traditionnelle, plus répressive, des soins dispensés aux détenus et de l'éducation, mais également le maintien de toute une série d'interdictions et de consignes qui régissent la vie quotidienne en prison, et cela conduit inévitablement à la violation des règles. En raison de l'assouplissement du régime carcéral et de la grande liberté d'action qui en résulte avec, notamment, l'ouverture des cellules et l'organisation de la vie en collectivité, les détenus ont davantage la possibilité d'enfreindre les règles de l'institution.

Graphique 7 – Sanctions disciplinaires dans les prisons en Allemagne de l'Ouest (1970-1996)



Outre les simples avertissements, les sanctions disciplinaires comprennent: d'abord, le retrait de l'allocation pénitentiaire (*Hausgeld*) destinée à l'achat de cigarettes, de nourritures et autres dépenses; l'interdiction de participer aux activités collectives telles que les jeux d'équipes et le sport; enfin, la mesure disciplinaire la plus sévère est la détention, c'est-à-dire le maintien à l'isolement dans une cellule spéciale, pendant quatre semaines au maximum (deux semaines dans les établissements pour mineurs). En 1970, 30 détenus sur 100 étaient ainsi détenus mais depuis lors, la proportion a diminué: en 1996 ils n'étaient plus que 11 sur 100 (voir le graphique 7). Pourtant, il semble que les détenus considèrent que le retrait de leur allocation et le refus d'octroyer des autorisations de séjour à domicile ou des courtes permissions sont des sanctions plus sévères que la détention en isolement. Bien que, officiellement, le refus des permissions de sortie à domicile ne soit pas une mesure disciplinaire, il est souvent perçu comme tel.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la loi pénitentiaire, l'approche thérapeutique de l'application des peines privatives de liberté doit aussi viser à protéger le reste de la population contre la perpétration de nouvelles infractions. Outre les mesures générales destinées à prévenir les évasions, la loi prévoit des mesures spéciales pour l'incarcération des détenus dangereux. Cela est cohérent, car si on appliquait les mesures générales aux cas les plus dangereux, tous les détenus en pâtiraient de manière disproportionnée. Pour éviter cela, il existe des institutions différentes selon le niveau de sécurité requis. Les sanctions disciplinaires formelles ne forment donc qu'une partie d'un système de sanctions informelles auxquelles on recourt pour maintenir la discipline et l'ordre dans les prisons (Walter, 1999, p. 447). Des mesures telles que le retrait de certains privilèges ou commodités de la vie de tous les jours, comme le fait de posséder certains objets, ne constituent pas, formellement, des mesures disciplinaires, mais elles sont souvent utilisées à cette fin.

Le détenu peut être fouillé¹⁶, transféré si cela est nécessaire pour sécuriser son incarcération¹⁷ et les autorités peuvent relever des informations à son sujet pour compléter le dossier de la police¹⁸.

L'article 88 de la loi pénitentiaire autorise les mesures suivantes, que l'on peut définir, dans un sens plus strict, comme des mesures sécuritaires: le retrait au détenu de certains objets; la surveillance nocturne; l'isolement par rapport aux autres détenus; la restriction du temps passé dehors; le cantonnement dans une cellule spéciale de sécurité («cellule de retour au calme») et la mise aux fers. Cette disposition contient un catalogue exhaustif des mesures autorisées; elle doit être interprétée à la lettre et conformément au principe de proportionnalité. Le maintien dans une «cellule de retour au calme» pose un vrai problème. On y recourt lorsqu'il n'y a aucun autre moyen de calmer un détenu se trouvant dans un état psychologique particulièrement difficile. Cette mesure ne se substitue pas aux soins médicaux. Mais dans quelle mesure ce problème peut-il être traité par l'administration de médicaments, comme c'est le cas dans la plupart des hôpitaux psychiatriques? La question reste ouverte. La loi ne régleme pas cet aspect du problème, qui n'est donc pas vraiment résolu. Mais les divergences relevées d'une région à l'autre sont préoccupantes. En 1996, l'isolement concernait entre 2 et 6 détenus sur 100 dans les Länder de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, de Saxe, de Saxe-Anhalt et de Bavière (voir le graphique 8). En revanche, cette mesure était infligée entre 15 et 16 fois à Berlin, à Brandebourg, à Brême, et même 18 fois dans le Land de Schleswig-Holstein. Ces chiffres ne traduisent pas la présence de groupes différents qui seraient à l'origine de problèmes de sécurité: ils reflètent nettement des différences importantes dans la pratique.

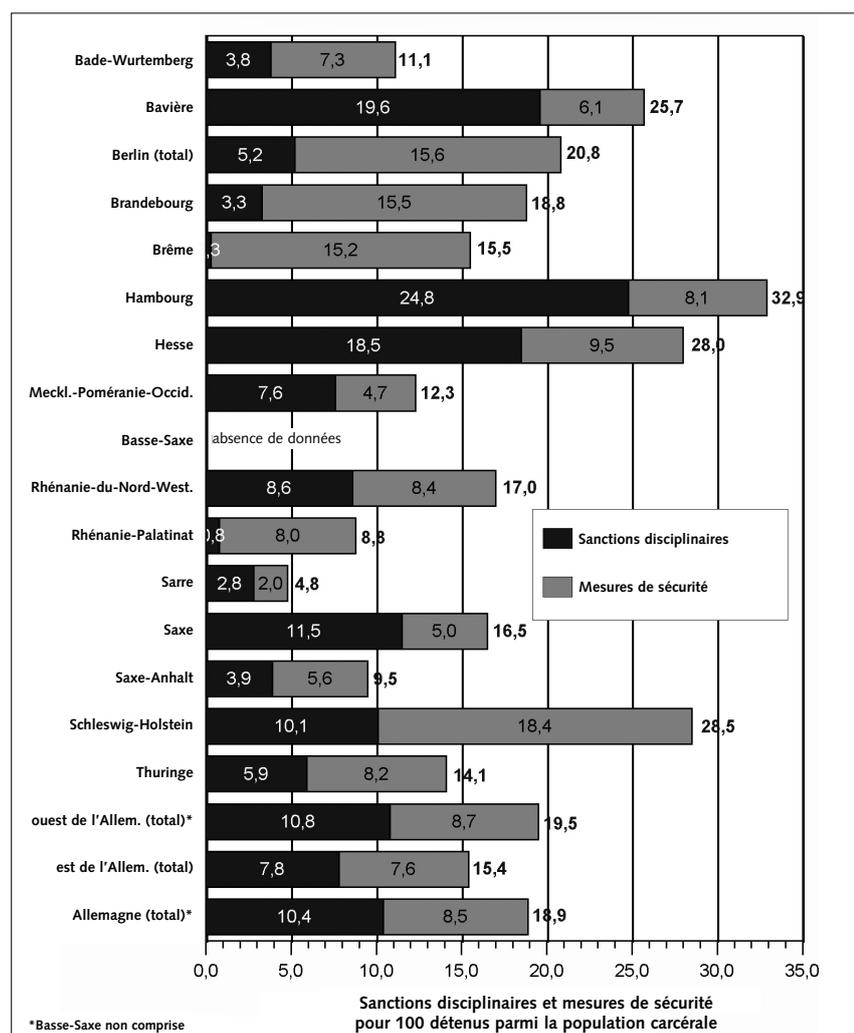
16. Article 84 de la loi pénitentiaire.

17. Article 85 de la loi pénitentiaire.

18. Article 86 de la loi pénitentiaire.

Le graphique 8 met ces divergences en évidence. C'est dans les prisons les plus fermées que l'on trouve des cellules de sécurité, où tous les objets dangereux ont été retirés. On comptait environ 300 cellules de ce type dans l'ensemble de la République fédérale (*Bundestags-Drucksache*, 11/4302, p. 9).

Graphique 8 – L'isolement dans les prisons allemandes (1996). Sanctions disciplinaires et mesures de sécurité dans les Länder



Faire baisser les tensions en ouvrant les prisons

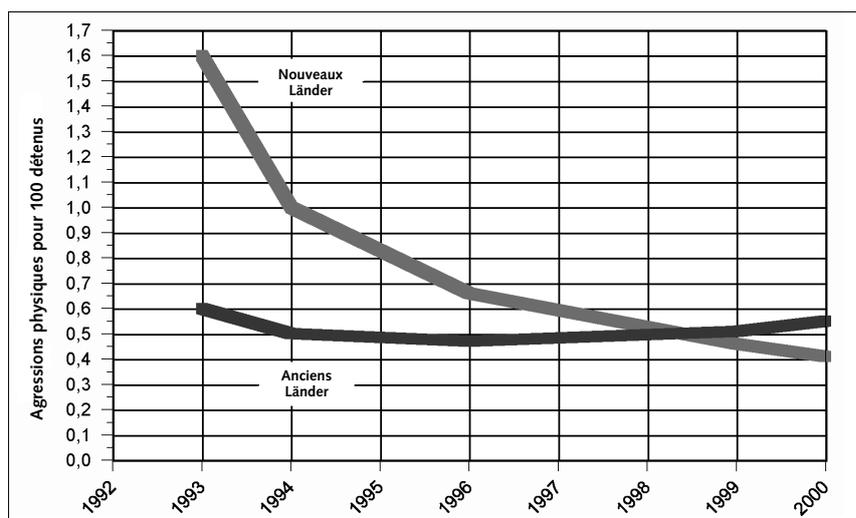
Ces études diverses ne permettent pas de prouver de manière incontestable un lien entre la diminution des troubles et l'ouverture des prisons depuis le début

des années 1970. Cependant, les professionnels affirment clairement que, depuis l'introduction du régime de semi-liberté, la vie quotidienne en prison est devenue bien plus facile à gérer (ou, pour parler du point de vue du détenu, la vie quotidienne des détenus est devenue bien plus gérable) et que les tensions ont considérablement diminué (voir Preusker, 1987; Kaiser et Schöch, 2002). Ces constats peuvent donner lieu à des interprétations ambivalentes, la permission de sortie pouvant aussi être perçue comme une mesure permettant de discipliner les détenus.

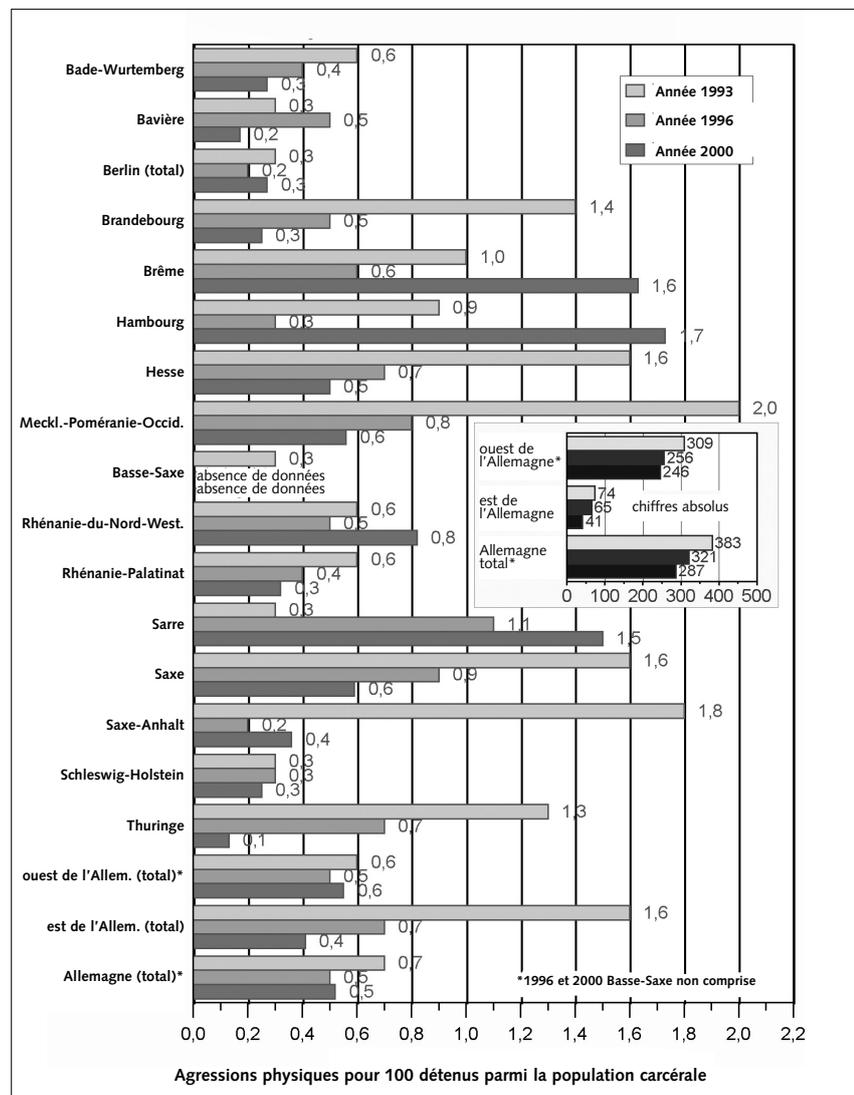
La diminution des violences perpétrées par les détenus contre les gardiens de prison constitue une indication de la baisse des tensions.

Il est intéressant de relever que, au début des années 1990, il y avait deux fois plus de violences contre les gardiens de prisons dans les «nouveaux» Länder que dans les «anciens» (1 et 0,5 pour 100 détenus respectivement en 1994; voir Dünkel, 1996, p. 100), où les permissions de sortie étaient bien plus répandues (voir graphiques 9 et 10). Cela s'explique sans doute par le fait que, dans les années 1990, les Länder d'Allemagne de l'Est mettaient l'accent sur les prisons de sécurité et sur la prévention des évasions (pour une critique de cette politique, voir Dünkel, 1995). Cette politique engendrait des tensions entre les détenus, qui se manifestaient par des comportements agressifs envers le personnel pénitentiaire. Depuis 1994, les autorités pénitentiaires d'Allemagne ont sans cesse développé les mesures de réhabilitation que sont l'ouverture des prisons et l'assouplissement des régimes carcéraux. Parallèlement, le nombre d'agressions physiques contre le personnel pénitentiaire a considérablement diminué.

Graphique 9 – Evolution des agressions physiques contre le personnel pénitentiaire en Allemagne (1993-2000) dans les nouveaux et anciens Länder



Graphique 10 – Agressions physiques contre le personnel pénitentiaire en Allemagne (1993, 1996 et 2000) dans les différents Länder



Conclusion

Le système pénitentiaire allemand a connu des changements majeurs depuis la fin des années 1960, avec le développement de régimes libéraux et des possibilités pour les détenus d'entrer en contact avec le monde extérieur. Cette évolution a largement contribué à faire baisser les troubles et les émeutes en prison,

sans entraîner de conséquences négatives pour la sécurité des citoyens. En outre, le développement du recours aux permissions de sortie a eu des effets positifs, puisqu'on constate une diminution du nombre de cas où les détenus concernés n'ont pas rejoint l'établissement pénitentiaire et du nombre de crimes graves commis en permission. Dans de nombreux pays européens, on assiste à des évolutions similaires. Par opposition, on remarque que la mise en place de régimes pénitentiaires plus répressifs, en particulier pour certaines catégories de délinquants, est un facteur de tensions et, dans certains cas, engendre la violence, la prise d'otages, etc. par des détenus qui n'ont aucun espoir de se voir accorder une permission ou d'autres formes d'aménagement (détenus condamnés à de longues peines et détenus maintenus dans des quartiers de haute sécurité). On doit donc en conclure qu'il faut assouplir le régime carcéral (y compris les permissions de sortie) et permettre à toutes les catégories de détenus, y compris les condamnés à perpétuité et ceux qui sont en détention préventive – dès lors qu'ils ne sont plus considérés comme des dangers pour la société –, de conserver l'espoir d'une libération anticipée. Une telle approche contribuera à renforcer la sécurité à l'intérieur des prisons et, par conséquent, à limiter les risques de rétorsion tant pour le personnel pénitentiaire que pour l'ensemble de la population.

Bibliographie

Andrews, D. A. *et al.*, «Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis», *Criminology*, 28, 1990, pp. 369-404.

Baumann, J. (sous la dir. de), *Die Reform des Strafvollzugs*, Goldmann Verlag, Munich, 1974.

Böhm, A., «Vollzugslockerungen und offener Vollzug zwischen Strafzwecken und Vollzugszielen», *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 6, 1986, pp. 201-206.

Böhm, A. et Erhard, C., «Die Praxis der bedingten Strafrestausssetzung. Eine Untersuchung zur Anwendung des § 57 StGB in Hessen», *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 67, 1984, pp. 365-378.

Böhm, A. et Erhard, C., «Strafrestausssetzung und Legalbewährung. Überblick über Ergebnisse einer Rückfalluntersuchung in zwei hessischen Vollzugsanstalten mit unterschiedlicher Strafrestausssetzungspraxis», in Kaiser, G. *et al.* (sous la dir. de), *Kriminologische Forschung in den 80er Jahren*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Fribourg-en-Brisgau, 1988, pp. 481-494.

Calliess, R.-P. et Müller-Dietz, H., *Strafvollzugsgesetz*, 9^e édition, C. H. Beck Verlag, Munich, 2002.

Dolde, G., «Zehn Jahre Erfahrung mit dem Vollzug der Freiheitsstrafe ohne soziale Desintegration», *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 40, 1992, pp. 24-30.

Dünkel, F., *Legalbewährung nach sozialtherapeutischer Behandlung*, Duncker und Humblot, Berlin, 1980.

Dünkel, F., «Prognostische Kriterien zur Abschätzung des Erfolgs von Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug sowie für die Entscheidung über die bedingte Entlassung», *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 64, 1981, pp. 279-295.

Dünkel, F., *Empirische Beiträge und Materialien zum Strafvollzug. Bestandsaufnahmen des Strafvollzugs in Schleswig-Holstein und des Frauenvollzugs in Berlin*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Fribourg-en-Brisgau, 1992.

Dünkel, F., «Imprisonment in transition. The situation in the new states of the Federal Republic of Germany», *British Journal of Criminology*, 35, 1995, pp. 95-113.

Dünkel, F., *Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Forum Verlag, Bonn, 1996.

Dünkel, F., «Riskante Freiheiten? – Offener Vollzug, Vollzugslockerungen und Hafturlaub zwischen Resozialisierung und Sicherheitsrisiko», in Kawamura, G. et Reindl, R. (sous la dir. de), *Wiedereingliederung Straffälliger. Eine Bilanz nach 20 Jahren Strafvollzugsgesetz*, Lambertus Verlag, Fribourg-en-Brigau, 1998, pp. 42-78.

Dünkel, F., «Germany», in Van Zyl Smit, D. et Dünkel, F. (sous la dir. de), *Prison labour – Salvation or slavery?*, Ashgate, Aldershot, 1999, pp. 77-103.

Dünkel, F., «§§ 38, 39 StGB», in Neumann, U., Puppe, I. et Schild, W. (sous la dir. de), *Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2002.

Dünkel, F. et Geng, B., «Aspects of the recidivism of career offenders according to different forms of correction and release from prison», in Kaiser, G. et Geissler, I. (sous la dir. de), *Crime and criminal justice. Criminological research in the 2nd decade of the Max Planck Institute in Freiburg*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Fribourg-en-Brigau, 1988, pp. 137-185.

Dünkel, F. et Kunkat, A., «Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme», *Neue Kriminalpolitik*, 9, n°2, 1997, pp. 24-33.

Dünkel, F. et Rössner, D., «Germany», in Van Zyl Smit, D. et Dünkel, F. (sous la dir. de), *Imprisonment today and tomorrow. International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*, Kluwer, Deventer, Boston, 2001, pp. 288-350.

Feest, J. et Weber, H., «Germany: ups and downs in the resort to imprisonment – Strategic or unplanned outcomes», in Weiss, R.P. et South, N. (sous la dir. de), *Comparing prison systems. Towards a comparative and international penology*, Gordon and Breach Publishers, Amsteldijk, 1998, pp. 233-261.

Heghmanns, M., «Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur gerichtlichen Überprüfung der Versagung von Vollzugslockerungen – eine Trend-wende?», *Zeitschrift für die gesamten Strafrechtswissenschaften*, 111, 1999, pp. 647-672.

Kaiser, G. et Schöch, H., *Strafvollzug*, 5^e édition, C. F. Müller, Heidelberg, 2002.

Kensey, A. et Tournier, P., «Prison population inflation. Overcrowding and recidivism: the situation in France», *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, 1999, pp. 97-119.

Laubenthal, K., *Lebenslange Freiheitsstrafe. Vollzug und Aussetzung des Strafrechts zur Bewährung*, Rhömhild, Lübeck, 1987.

Lipton, D. S., «The effectiveness of correctional treatment revisited thirty years later: preliminary meta-analytic findings from the CDATE study», communica-

tion présentée au 12^e Congrès international de criminologie, Séoul, 24-29 août 1998.

Lösel, F., «Sprechen Evaluationsergebnisse von Meta-Analysen für einen frischen Wind in der Straftäterbehandlung?», in Egg, R. (sous la dir. de), *Sozialtherapie in den 90er Jahren*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1993, pp. 21-31.

Lösel, F., «Behandlung oder Verwahrung? Ergebnisse und Perspektiven der Interventionen bei "psychopathischen" Straftätern», in Rehn, G. et al. (sous la dir. de), *Behandlung «gefährlicher Straftäter»*, Centaurus, Herbolzheim, 2001, pp. 36-53.

Morgenstern, C., *Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2002.

Preusker, H., «Erfahrungen der Praxis mit dem Strafvollzugsgesetz», *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 36, 1987, pp. 11-16.

Rüther, W. et Neufeind, W., «Offener Vollzug und Rückfallkriminalität», *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 61, 1978, pp. 363-376.

Sherman, L.W. et al., *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, US Department of Justice, 1998 (voir également: National Institute of Justice, «Research in brief», juillet 1998; documentation complète: www.preventingcrime.org).

Van Zyl Smit, D., «Leave of absence for West German prisoners: legal principle and administrative practice», *British Journal of Criminology*, 28, 1988, pp. 1-18.

Vennard, J. et Hedderman, C., «Effective interventions with offenders», in Goldblatt, P. et Lewis, C. (sous la dir. de), *Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Home Office, Londres, 1998, pp. 101-119.

Walter, M., *Strafvollzug*, 2^e édition, Boorberg Verlag, Stuttgart, Munich, Hanovre, 1999.

Weber, H., «Die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe über Tatschuld und positive Generalprävention», *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 73, 1990, pp. 65-81.

Weber, H., *Die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999.

Chapitre 12

La libération conditionnelle et la prévention de la récidive

Annie Kensey

Dans le cadre des exemples de bonnes pratiques en ce qui concerne la justice criminelle et la prison, le présent chapitre traite de la libération conditionnelle (LC) et des efforts déployés en France pour éviter la récidive des anciens détenus.

Le premier point décrit d'abord le fort accroissement de la population carcérale en France et les moyens possibles de renverser cette tendance alarmante. En vingt ans, le nombre de détenus a doublé et, après avoir baissé récemment pendant cinq ans, est reparti à la hausse.

Les études que nous avons menées à l'Administration pénitentiaire, en collaboration avec Pierre V. Tournier, montrent l'importance du lien étroit qui existe entre les aménagements de peine et la réinsertion dans la société des anciens détenus.

Evolution de la population carcérale en France

Entre 1975 et 1995, le nombre de détenus a augmenté de 100 %, passant de 26 000 à 52 000, alors que la population générale augmentait de 10 % pendant la même période. Après une baisse relative pendant quelques années, les chiffres augmentent à nouveau à un rythme sans précédent.

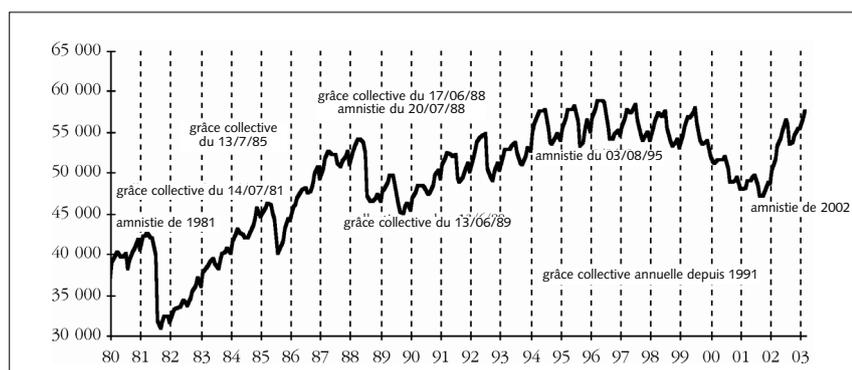
L'augmentation de la population carcérale depuis le milieu des années 1970 n'a pas été affectée par trois lois d'amnistie et les grâces collectives répétées, décrétées chaque année depuis 1991, comme le montre la figure 1.

Ces données correspondent à un «bilan», c'est-à-dire qu'elles indiquent le nombre de personnes détenues au 1^{er} de chaque mois. Il est important d'examiner les fluctuations des flux d'entrée en prison et des durées de détention. Cette hausse entre 1975 et 1995 s'explique en grande partie par l'allongement de la durée moyenne de détention, qui passe de 4,3 mois en 1980 à 7,6 mois, tandis que les flux annuels d'entrée en détention stagnent ou diminuent. Entre 1996 et 2002, la durée moyenne de la détention continue de croître, mais les entrées en détention diminuent plus fortement.

La réduction des flux d'entrée est liée aux efforts déployés pour le développement des alternatives à l'incarcération, notamment pour les infractions les

moins graves. Il convient de souligner, toutefois, que ce n'est pas suffisant pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale, puisque cette mesure ne s'applique pas aux peines de plus en plus longues.

Figure 1 – Evolution de la population carcérale en France de 1980 à 2003 (effectifs au 1^{er} de chaque mois)



Cette tendance à l'allongement des peines, qui a été observée en France depuis 1981, se retrouve dans plusieurs pays européens. Pendant les années 1980, le nombre d'entrées en prison tend à diminuer en Belgique, en Allemagne, en Italie et au Portugal, alors que la population détenue augmente à cause de l'allongement des peines, à l'exception de l'Allemagne.

Cette surpopulation a des effets sur le personnel pénitentiaire et les intervenants extérieurs et sur les détenus. Pour tous ceux qui vivent ou travaillent en prison, elle a pour corollaire l'insécurité. Mais elle a aussi des effets sur la collectivité, car la pression numérique de la population carcérale travaille contre les programmes de réinsertion et de prévention de la récidive.

Pourquoi réduire la population carcérale?

Lors d'un séminaire international sur la surpopulation des prisons et les solutions possibles¹, les participants ont montré que la réinsertion sociale était plus facile quand l'exécution des peines comportait des mesures individualisées de libération anticipée.

La meilleure solution pour mettre un frein à la surpopulation carcérale est de réduire la durée des détentions tout en poursuivant une politique de diminution des entrées en prison.

1. *Populations des prisons en Europe et en Amérique du Nord. Problèmes et solutions*, Helsinki, mars 1997.

En théorie, on peut réduire la durée de la détention par diverses mesures: entre autres, en abrégant la durée de la procédure avant le jugement, en modifiant l'échelle des peines, en réformant l'exécution des peines, et en modifiant le comportement des juges et des jurys.

La réduction de l'échelle des peines peut être impopulaire, car «l'opinion publique» accepte mal la clémence. Mais c'est oublier le rôle pédagogique des autorités gouvernementales, des professionnels, des associations et des chercheurs. Ensemble, ils peuvent informer les citoyens plutôt que suivre le baromètre des opinions publiques publié par les instituts de sondage.

Enfin, la situation critique des prisons peut inciter les juges à être moins sévères. Mais appartient-il à nos tribunaux de prendre en compte la surpopulation carcérale dans ses délibérations? En tout cas, il importe d'informer les juges et les magistrats des réalités du monde carcéral.

En France, les grâces collectives sont désormais une tradition du 14 juillet, fête nationale, afin de désengorger les établissements pénitentiaires. Elles excluent cependant certaines catégories d'infractions et ne représentent qu'une réduction de peine supplémentaire qui s'applique sans distinction aux condamnés. En cela, la grâce collective est la mesure la moins responsabilisante qui soit pour les condamnés. L'octroi en est presque systématique, comme pour les réductions de peine, et la mesure perd de ce fait tout caractère personnel.

Ces procédures de pure gestion de la pénurie de place et de la discipline en détention sont fort éloignées de l'esprit de la libération conditionnelle, qui est une vraie mesure de prévention.

La bonne pratique: libération conditionnelle et prévention de la récidive

Une recherche sur la récidive menée par l'Administration pénitentiaire et le CNRS² a montré l'efficacité de la libération conditionnelle. Elle concernait la cohorte des libérés de 1982, originellement condamnés à trois ans au moins. Le casier judiciaire de ces condamnés a été examiné au 15 juin 1988 pour une première analyse du taux de retour en prison; 34 % d'entre eux sont retournés en prison dans une période de quatre ans après la libération.

Les condamnés libérés sous condition en 1982 représentaient un tiers de la cohorte.

2. Kensey A. et Tournier P. V, *Le retour en prison, analyse diachronique (détenus libérés en 1973 – détenus libérés en 1982, initialement condamnés à trois ans ou plus)*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, CESDIP, Travaux et documents n° 40, 1991; *Libération sans retour? Devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison condamnés à une peine à temps de trois ans et plus*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, CESDIP, Travaux et documents n°47, 1994.

Selon le mode de libération, le taux de retour en prison varie du simple au double: le taux était de 23 % pour les libérés conditionnels, contre 40 % pour ceux qui étaient sortis en fin de peine.

La différence est notable, mais ces résultats peuvent être partiellement attribués aux bénéfices des mesures de contrôle et d'assistance prévus pour les libérés conditionnels. Cet important écart des taux peut résulter aussi de la sélection des détenus qui bénéficient de la mesure de libération conditionnelle.

Ces deux éléments, «assistance et contrôle» et «sélection des bénéficiaires», ont des effets cumulatifs qui sont évidemment difficiles à évaluer séparément. La nature des critères influençant la décision d'octroi ou de rejet de la LC peut varier considérablement, et certains d'entre ces critères – le comportement en détention, par exemple – échappent complètement à la présente analyse. Toutefois, certaines différences structurelles se dégagent d'emblée quand on observe la proportion de libérés conditionnels. Elle est deux fois plus élevée parmi ceux qui n'ont pas de condamnation antérieure, ceux qui ont commis un crime plutôt qu'un délit et la proportion augmente avec l'âge. Il est donc intéressant de mesurer les effets de structures par rapport aux variations du taux de retour entre le groupe des sortants «fin de peine» et le groupe des «libérés conditionnels».

Ainsi, en tenant compte des répartitions différentes des deux groupes selon le passé judiciaire, l'infraction et l'âge à la libération, et à l'aide du calcul de taux comparatifs, le taux de retour selon le mode de libération se trouve réduit de moitié mais la différence reste significative: 29 % pour les libérés conditionnels, contre 37,5 pour les autres.

Le tableau suivant présente les résultats.

	Retours en prison selon le mode de sortie		
	Fin de peine	Libérés conditionnels	Différence
Taux observé	39,8%	23%	16,8
Taux à structure équivalente (âge, nature de l'infraction, condamnation antérieure)	37,5%	29,4%	8,1

Il est évident que cette méthode est un peu trop rudimentaire pour avoir la prétention de séparer le facteur «sélection des bénéficiaires» du facteur «assistance et contrôle». Elle indique simplement la possible importance des critères de sélection.

La seconde étude porte sur le devenir judiciaire de cette même cohorte de détenus libérés en 1982. On a ainsi examiné le casier judiciaire des 1 157 libérés de l'échantillon. Nous avons pu ainsi constater quel est le taux de nouvelles affaires ayant entraîné une nouvelle condamnation, qu'il s'agisse d'une peine privative de liberté ou non, et notamment étudier l'incidence du mode de sortie de prison de cette cohorte de condamnés sur leur devenir judiciaire.

Dans près de 50 % des cas étudiés, nous avons constaté une nouvelle infraction commise dans un délai de quatre années après la libération et sanctionnée par une condamnation au casier judiciaire.

Le délai moyen entre la libération et les faits relatifs à la nouvelle affaire est d'un an et un mois. Un peu moins de 40 % des libérés ont commis de nouveaux faits moins de six mois après leur libération.

La gravité des nouveaux faits est globalement inférieure à celle des infractions initiales. Cependant, ils conduisent, dans la majorité des cas, au prononcé de peines privatives de liberté.

L'existence d'un casier judiciaire (antérieur à la première affaire) a une forte incidence sur la probabilité de la survenance d'une nouvelle affaire: parmi les libérés n'ayant eu auparavant aucune affaire, 40 % ont commis de nouveaux faits, contre 75,5 % lorsque les libérés avaient deux condamnations inscrites au casier judiciaire.

L'incidence du mode de sortie de prison sur les nouvelles affaires est réelle: le taux de nouvelles affaires commises par les libérés en fin de peine est de 54,5 % alors qu'il est de 39,6 % pour les libérés conditionnels.

L'étude se poursuit de façon plus précise: les cohortes sont étudiées selon l'infraction initiale.

Cette analyse permet de dégager des conclusions plus significatives quant à l'incidence de la libération conditionnelle sur la prévention de la récidive. Les taux de nouvelles affaires concernent tout type d'infraction nouvelle inscrite au casier judiciaire.

Lorsque l'infraction initiale est un vol, catégorie qui présente le plus fort taux de nouvelles affaires, le taux est de 75 % pour les condamnés qui ont été libérés en fin de peine et de 64,3 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un vol qualifié crime, le taux de nouvelles affaires est de 64,4 % pour les libérés en fin de peine contre 39,1 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est qualifiée coups et blessures volontaires, le taux est de 60,9 % pour les libérés en fin de peine et de 35,1 % pour les libérés conditionnels. Lorsque l'infraction initiale est un viol, le taux est de 46,9 % pour les libérés en fin de peine et de 24,9 % pour les libérés conditionnels.

Lorsque l'infraction initiale est un meurtre, le taux de nouvelles affaires est de 41,1 % pour les libérés en fin de peine et de 24,6 % pour les libérés conditionnels.

Enfin, lorsque l'infraction initiale est un attentat à la pudeur (les attentats à la pudeur sont qualifiés d'agression sexuelle depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal en 1994), le taux de nouvelles affaires est de 37 % pour les libérés en fin de peine et de 12,5 % pour les libérés conditionnels; cependant, le nombre de cas évalués dans la cohorte ciblée étant inférieur à 20, ce taux est considéré comme peu significatif.

Pour éliminer les effets de structure, comme pour l'analyse du retour en prison, nous avons construits des typologies pour chaque infraction. Il en ressort que le taux de nouvelles affaires est diminué dans la quasi-totalité des cas par une sortie anticipée en libération conditionnelle, notamment pour ce qui concerne les condamnés pour la première fois.

Ainsi, le taux de récidive des condamnés libérés conditionnels est nettement plus faible que celui des libérés en fin de peine. La sélection des détenus bénéficiaires d'une libération conditionnelle est significative, mais n'explique pas complètement un taux de récidive moins élevé. La supervision des détenus après leur libération est sans doute encore plus déterminante.

La libération conditionnelle est en fait la mesure la plus prometteuse, puisqu'elle concerne aussi les longues détentions et est fondée sur l'idée d'un retour à la communauté préparé et supervisé.

Cependant, depuis les années 1970, le nombre d'octrois de la libération conditionnelle a diminué de façon importante en France.

Si l'on veut vraiment favoriser le recours à la libération conditionnelle et faire en sorte qu'elle puisse être appliquée au plus grand nombre des détenus, il est impératif de réduire le risque de récidive par des prises en charge effectives, avant la libération, au sein de la prison, adaptées aux condamnés, mais aussi par le développement de mesures réelles de prise en charge et de contrôle plus ou moins coercitif selon les cas après la sortie. Ces deux conditions sont nécessaires pour rendre la libération conditionnelle plus crédible aux yeux de ceux qui sanctionnent et de ceux au nom desquels on sanctionne.

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, qui renforce les droits des victimes, contient plusieurs dispositions concernant la libération conditionnelle; 23 mesures sont proposées: par exemple, élargissement et allègement des conditions d'octroi, assouplissement de la procédure, extension de la compétence du juge de l'application des peines en la matière, suppression de la compétence du garde des Sceaux et transfert à une juridiction collégiale, judiciarisation et motivation des décisions, amélioration des mesures de contrôle et d'assistance, etc.

La préparation de cette partie de la loi s'est appuyée sur les résultats de nos travaux, repris pour une grande part par la commission, présidée par M. Farge, mise en place en 1999 par le garde des Sceaux afin d'étudier les moyens de relancer la libération conditionnelle.

En 2003, le nouveau gouvernement a demandé au député Jean-Luc Warsmann la rédaction d'un rapport sur le développement des alternatives à l'incarcération. Une des préconisations est de construire un cadre juridique permettant l'adoption d'un principe général de préparation progressive à la sortie par le recours quasi systématique en fin de peine à une mesure alternative à l'incarcération.

PARTIE IV
PROCÉDURE PÉNALE

Chapitre 13

Traitement des repentis et des témoins: le système italien et les bonnes pratiques

Francesco De Leo, Mariavaleria del Tufo, Gualtiero Michelini et Francesco Patrone

Confrontée, avant d'autres Etats européens, au problème du crime organisé, l'Italie est l'un des pays les plus expérimentés dans la lutte contre ce type de criminalité. Sa législation en la matière peut servir de modèle à d'autres systèmes et donner des idées quant aux règles et aux réglementations à adopter dans ce domaine.

Dans le présent chapitre, les auteurs se proposent de mettre en lumière un aspect particulier de l'expérience italienne du traitement des personnes qui collaborent avec les autorités judiciaires, communément appelées «repentis». Nul n'ignore depuis plusieurs décennies leur rôle capital dans la lutte contre le crime organisé.

On s'est rendu compte peu à peu qu'il fallait légiférer pour garantir efficacement la sécurité des personnes qui doivent témoigner devant la justice au sujet d'activités criminelles et convaincre d'anciens membres d'organisations criminelles de coopérer avec les autorités judiciaires.

L'Italie a introduit avec succès un certain nombre de mesures à cet effet; la présente étude fait donc état de la législation, des normes et des pratiques applicables en Italie aux personnes qui collaborent avec la justice.

La question abordée ici concerne principalement le traitement applicable en vertu du droit pénal et des règles de procédure et pendant la détention provisoire. Une attention particulière est accordée aux systèmes de protection des repentis et des témoins. Une large place a été faite à l'utilisation et à l'organisation de la vidéoconférence, car ce moyen technique s'est révélé d'une importance primordiale pour assurer un équilibre entre le besoin de protection et les règles régissant les procès et les droits du prévenu.

A ce sujet, l'expérience italienne montre qu'il faut prévoir:

- des mesures spéciales permettant aux tribunaux de reconnaître l'existence et la portée des circonstances atténuantes; ces dernières peuvent entraîner une réduction substantielle de la peine;
- différentes sortes et degrés de protection, en fonction du risque réel encouru par la personne concernée;

- diverses méthodes de protection appropriées, allant de la surveillance du domicile à un «programme spécial de protection» complet;
- la possibilité de témoigner depuis un lieu tenu secret grâce à la technique audiovisuelle, dans le respect formel des principes constitutionnels et des règles régissant un procès équitable;
- des moyens de réparation du préjudice causé, des fonds spéciaux pour les victimes de crimes odieux, mais aussi des mesures d'assistance pratique et des solutions pour un retour à la vie en société, dans le respect de la légalité, d'anciens membres d'organisations criminelles, dans le cadre d'une stratégie globale.

Contexte législatif

Le traitement accordé en Italie aux repentis et aux témoins a été revu par la loi 45/2001, qui a amélioré les règles et procédures instituées dans ce domaine au cours des vingt-cinq dernières années afin de pouvoir lutter plus efficacement contre le crime organisé. La nouvelle loi était fondée sur la conviction que certaines informations relatives aux infractions pénales ne pouvaient être obtenues que par ceux qui y avaient directement pris part, idée qui s'est révélée juste par la suite.

L'un des premiers cas d'application du droit à un traitement préférentiel ou favorable était lié à la lutte contre le terrorisme. Le principe a été par la suite étendu aux personnes impliquées dans le crime organisé ordinaire qui collaboraient avec les autorités judiciaires. Ce n'est que lorsque la loi n°45 a été votée en 2001 que la question a fait l'objet d'une véritable réglementation. Par rapport à la loi précédente, qui avait été élaborée de manière un peu incohérente, la nouvelle loi vise à de nouveaux objectifs:

- veiller à l'authenticité des déclarations faites par les personnes qui collaborent avec les autorités judiciaires, pour éviter le problème des déclarations mensongères ou fausses des repentis (*falsi pentiti*);
- assurer uniquement la protection des personnes dont les déclarations sont reconnues comme étant liées à l'enquête et, dans le même temps, réduire le nombre des personnes à protéger, qui s'est accru considérablement au fil du temps;
- faire en sorte que tous les droits et devoirs des personnes qui collaborent avec les autorités judiciaires fassent l'objet d'une réglementation en bonne et due forme;
- établir une distinction entre les repentis et les témoins.

Le système juridique italien ne donne pas de définition du repentis. Toutefois, on peut dire que ce mot désigne deux catégories de personnes. Au sens strict du terme, il s'applique à toute personne qui, ayant fait partie d'une organisation criminelle, décide de s'en éloigner et de collaborer avec les autorités judiciaires

en leur communiquant des informations sur la structure de l'organisation et les infractions commises par elle ou par une organisation similaire. Dans un sens plus large, le mot peut s'appliquer à une personne qui, ayant commis une infraction de son propre chef, décide de prendre ses distances par rapport à cet acte et fournit des informations aux autorités judiciaires à propos d'infractions dont elle aurait connaissance – liées en général au crime organisé. Autrement dit, la distinction repose sur l'appartenance ou non de la personne qui collabore avec les autorités judiciaires à une organisation criminelle. L'existence de deux catégories de «repentis» peut s'expliquer par le traitement différent qui leur est accordé. Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque la personne faisait partie d'une bande criminelle, elle a droit à une réduction de peine et pourra bénéficier d'une protection. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire lorsque la personne n'appartient pas à un gang criminel, aucune protection ne lui est accordée. En outre, les personnes qui collaborent ont droit, si elles étaient membres d'une organisation terroriste ou de type mafieux, à une protection, quel que soit le degré de leur collaboration. Enfin, les personnes qui appartenaient à différents types d'organisations, spécialisées notamment dans le trafic de stupéfiants ou dans les enlèvements, n'auront droit à une protection que si leur collaboration est jugée par la loi comme étant de grande valeur. La différence de traitement entre les deux types d'organisations criminelles a été sévèrement critiquée.

L'expression «témoin à charge» désigne toute personne qui a été témoin ou victime d'une infraction liée ou non au crime organisé, mais n'y a pas pris part (c'est-à-dire n'est liée ou associée à celle-ci en aucune façon) et est en mesure de fournir des informations aux autorités judiciaires à ce sujet. Cette définition est «substantielle» dans le système juridique italien: d'un point de vue juridique, les prévenus peuvent apporter des témoignages factuels dans les procédures pénales liées aux poursuites dont ils font l'objet, lorsque les faits qui sont jugés ne les concernent pas directement. Dans ce cas toutefois, les règles qui s'appliquent au prévenu sont celles qui régissent la protection des repentis plutôt que celles qui régissent la protection des témoins à charge, qui, comme nous le verrons, sont différentes.

Types de traitement

Le traitement accordé aux repentis se distingue du traitement ordinaire à plusieurs égards:

- en vertu du droit pénal (c'est-à-dire du système des sanctions);
- pendant la détention provisoire;
- en vertu des règles de procédure;
- par les mesures de protection.

Alors que les «repentis» des deux catégories bénéficient de ce traitement préférentiel, un traitement sévère est infligé à ceux qui s'obstinent à participer à

des actes criminels (délinquants persistants). Cette politique judiciaire à deux vitesses a donné jusqu'ici d'excellents résultats dans la lutte contre le crime organisé en Italie.

Traitement applicable en vertu du droit pénal

S'agissant des sanctions, la loi prévoit des réductions de peine pour les personnes qui collaborent avec la justice en fournissant des informations dans le cas des infractions suivantes: enlèvement pour obtenir une rançon, enlèvement lié au terrorisme, infractions commises à des fins terroristes, association de malfaiteurs ayant pour objet le trafic de drogues, participation à une organisation criminelle de type mafieux, infractions commises à des fins criminelles de type mafieux, et association de malfaiteurs ayant pour objet la contrebande, la traite et la prostitution de mineurs. Ces infractions ont en commun le fait qu'elles constituent toutes des formes de crime organisé. Ajoutons toutefois que la contrebande et le petit trafic de drogues sont souvent inclus dans cette catégorie, même si ces infractions ne relèvent pas forcément du crime organisé. Le vol, qui est un délit distinct, n'entre pas dans cette catégorie. Pour chacune des infractions indiquées ci-dessus, la peine peut être considérablement réduite, dans une proportion allant jusqu'au deux tiers.

Concernant les restrictions prévues par la loi 45/2001 (qui concernent les mesures de protection et non les réductions de peine qui, elles, ne sont pas couvertes par cette loi), certains les ont jugées contreproductives, puisque le crime organisé est en plein développement. Il serait préférable, selon eux, d'accorder des réductions de peine à toute personne qui collabore avec la justice et pour tous les types d'infractions commises en association avec d'autres, et pas seulement aux anciens membres d'une organisation criminelle, comme c'est le cas aujourd'hui.

L'opportunité d'un vaste système de réduction de peines pour toutes les personnes qui coopèrent avec la justice a fait l'objet de multiples débats en Italie. Les partisans de cette approche considèrent que la peine doit être réduite d'un quart ou d'un tiers, selon le type de peine.

Selon cette politique à deux niveaux, les situations suivantes sont traitées différemment:

- des peines plus lourdes que les peines normales prévues par la loi (par exemple, pour les personnes coupables d'actes de terrorisme ou d'infractions à caractère mafieux); ou
- des peines pour des infractions spécifiques qui sont plus graves que des infractions pénales ordinaires (à savoir l'enlèvement en vue du versement d'une rançon ou à des fins de terrorisme, par opposition à l'enlèvement ordinaire).

Traitement pendant la détention

S'agissant du traitement pendant la détention, cette politique judiciaire à deux niveaux fonctionne de la manière suivante: d'une part, sans trop entrer dans les détails, des mesures restrictives strictes sont appliquées aux détenus reconnus coupables de crime organisé, notamment en matière d'avantages de nature pénale, tels que les réductions de peine pour bonne conduite, les possibilités de travailler en dehors de l'enceinte de la prison et les solutions alternatives à l'emprisonnement. D'autre part, ces avantages sont accessibles aux détenus qui sont disposés à collaborer avec la justice, et constituent une exception au règlement ordinaire.

Ce double régime s'applique aussi aux personnes placées en détention provisoire. Ainsi, les personnes inculpées d'infractions à caractère mafieux doivent rester en détention provisoire, alors que celles qui acceptent de coopérer peuvent être détenues ailleurs que dans un établissement pénitentiaire, voire être remises en liberté.

Le traitement plus sévère infligé aux détenus qui ont commis des infractions liées au crime organisé peut aller jusqu'à la suspension par le ministre de la Justice du règlement ordinaire des prisons (par exemple, suppression du droit de promenade, du droit de visite de la famille et du droit de recevoir des colis postaux). D'un point de vue pratique, ce traitement très sévère, qui a une incidence grave sur la vie des détenus en prison puisqu'ils sont mis à l'isolement, est essentiel car il empêche toute communication avec d'autres criminels. L'expérience de la mise à l'isolement a souvent incité les détenus à choisir de collaborer.

Les entretiens d'investigation peuvent également inciter à collaborer avec les autorités judiciaires. L'expression «entretien d'investigation» parle d'elle-même, en ce sens que ces entretiens sont menés pour les besoins de l'enquête sur la mafia par le procureur de la République et par des agents spécialisés de la force publique afin d'obtenir les informations nécessaires aux investigations. Le procureur de la République est l'autorité centrale de l'accusation habilitée à coordonner les poursuites contre les organisations criminelles à caractère mafieux sur l'ensemble du territoire italien. Les entretiens d'investigation peuvent également être utiles pour encourager la coopération avec les experts en investigation.

L'utilisation, parfois abusive, des avantages de nature pénale accordés par les organes d'investigation aux repentis ayant été très critiquée, la loi 45/2001 énonce trois exigences principales:

- une procédure rigoureuse pour déterminer si les personnes qui collaborent avec la justice méritent de bénéficier d'avantages (cela suppose, par exemple, de vérifier si les repentis méritent certains avantages en raison de leur comportement et de leur conduite pendant la procédure judiciaire);

- si les repentis méritent de bénéficier d'avantages, ceux-ci ne doivent être accordés qu'une fois que la peine a été purgée pendant une durée déterminée;
- il ne peut être automatiquement mis fin à la détention préventive simplement en échange d'une contribution de la part des repentis; en revanche, il peut y être mis fin une fois qu'il a été vérifié que les repentis ont honoré leurs engagements, ce qui ne peut se faire qu'après un certain laps de temps.

L'administration pénitentiaire a le pouvoir discrétionnaire de placer les détenus dans une même unité ou dans des unités séparées en fonction de leur dangerosité ou de la nécessité de prendre des précautions particulières pour diverses catégories de détenus. La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a prévu des sections spéciales pour les personnes posant des problèmes de sécurité personnels en raison de:

- l'attitude traditionnellement hostile à l'égard des auteurs de crimes odieux tels que le viol de mineurs;
- la rivalité entre organisations criminelles;
- la collaboration avec les autorités judiciaires.

Dans ce dernier cas, les détenus doivent être séparés, car ils sont exposés au risque de représailles.

Des mesures de protection sont accordées aux repentis à deux conditions expresses: la sécurité de l'intéressé doit être sérieusement et réellement menacée en raison de sa collaboration, et ses déclarations doivent concerner l'un des types d'infraction les plus graves.

Sur la proposition de la police ou des autorités judiciaires, la commission centrale instituée par la loi 8/1991 peut autoriser et définir des mesures spéciales de protection.

La loi prévoit l'adoption d'un décret précisant les modalités d'application des règles pénitentiaires aux personnes bénéficiant ou susceptibles de bénéficier du programme spécial de protection.

Les établissements pénitentiaires comptent actuellement trois types de sections pour les repentis:

- les sections destinées aux détenus qui collaborent avec la justice, auxquels ont été accordées ou auxquels il est proposé d'accorder des mesures spéciales de protection;
- les sections destinées aux détenus qui ont le statut de repentis, mais auxquels il n'a pas été accordé ou il n'est pas envisagé d'accorder des mesures spéciales de protection;

- les sections destinées aux détenus qui ont le statut de repentis et auxquels ont été accordées ou auxquels il est proposé d'accorder des mesures spéciales de protection.

Conformément à la politique du service central qui s'occupe de ces questions, avant qu'un détenu soit admis dans l'une des sections mentionnées ci-dessus, une procédure simplifiée a lieu afin de classer le détenu dans l'une de ces catégories ou afin que les autorités judiciaires certifient que le détenu a obtenu le statut de repentis.

Dès que le service central est informé, bien souvent par plusieurs sources, qu'un détenu a exprimé l'intention de collaborer avec la justice, ou qu'il a déjà commencé à le faire par des déclarations dans ce sens, il en fait part au directeur de la prison où est incarcéré le détenu et donne des instructions relatives à ses conditions de détention (à savoir détention dans une cellule individuelle) et aux mesures spéciales à prendre (notamment l'interdiction de tout contact avec les autres détenus qui collaborent avec les autorités judiciaires, l'interdiction des visites de la famille s'il collabore de son propre gré, sa séparation totale des autres repentis, et l'administration séparée de la nourriture et des médicaments, au besoin) pour assurer la sécurité de la personne appelée à collaborer et éviter le risque de pressions extérieures qui pourraient influencer ses déclarations.

Ces précautions sont maintenues pendant six mois au plus, jusqu'à ce que le repentis ait fini de communiquer au procureur toutes les informations en sa possession à propos de la responsabilité des autres personnes et de l'organisation criminelle.

Pendant cette phase, la personne en charge du dossier prend contact avec les autorités judiciaires à qui il est demandé de rendre compte de l'évolution de la situation du détenu en ce qui concerne son procès, des mesures prises pour assurer sa protection (telles que la rédaction de la proposition visant à le faire bénéficier du programme spécial de protection) et enfin de l'acquisition par l'intéressé du statut de repentis.

Lorsque des mesures sont prises d'urgence ou lorsque le détenu est officiellement admis à bénéficier du régime de protection spéciale, des informations sur le lieu de résidence des membres de la famille sont demandées et obtenues directement par le Bureau central de protection.

Dès que le détenu est classé dans une catégorie et admis dans l'unité correspondante de la prison, le bureau en charge du dossier reprend ses tâches administratives habituelles et veille simplement à la gestion ordinaire de la prison, avec une attention particulière pour les aménagements spéciaux requis du fait de la catégorie particulière à laquelle le détenu appartient.

Enfin, les repentis peuvent se voir accorder un certain nombre d'avantages spéciaux pouvant donner lieu à leur libération (ils peuvent, par exemple, être placés en résidence surveillée ou, pour ceux qui sont reconnus coupables, être

mis à l'épreuve), et pouvant même aller au-delà des avantages prévus par la loi pour les autres détenus.

Traitement applicable en vertu des règles de procédure

En matière de procédure, un repentis est une personne qui relate des événements et des faits relatifs à d'autres personnes; il est dès lors considéré comme un témoin à charge. C'est pourquoi les repentis sont tenus de répondre aux questions et de dire la vérité. Toutefois, au moment du premier interrogatoire, les repentis sont avertis que leurs déclarations révéleront des informations sur la responsabilité d'autres personnes et qu'ils ne seront donc plus en mesure de refuser d'accomplir leur devoir en tant que témoins à charge. Dans un cas seulement, ils ont le droit de ne pas répondre à une question: lorsque eux-mêmes ont été inculpés de la même infraction que celle pour laquelle la procédure a été engagée (par exemple lorsqu'ils ont été accusés d'avoir été les instigateurs dans une affaire de meurtre). Bien qu'ils soient considérés comme des témoins à charge, leur casier judiciaire sera pris en compte et toute déclaration qu'ils feront est susceptible d'avoir des répercussions sur leur statut dans la procédure, de sorte qu'ils ont le droit d'être représentés par un défenseur.

Il est évident que ces «témoins» sont considérés avec suspicion et toute déclaration qu'ils font est dès lors soumise à des règles plus strictes que s'il s'agissait de témoins ordinaires. Dans ces circonstances, les autorités judiciaires doivent agir avec la plus grande prudence. Il faut d'abord apprécier la crédibilité de la personne qui collabore d'après sa personnalité, son expérience, son histoire et ses relations avec la personne accusée. Ensuite, il faut vérifier la fiabilité des déclarations quant à leur précision et à leur cohérence, et à la lumière de la spontanéité avec laquelle les informations ont été données. Enfin, le contenu de la déclaration doit être étayé par d'autres sources, dont les déclarations d'autres repentis. Toutefois, pour éviter qu'un certain nombre de repentis ne s'entendent entre eux sur leurs déclarations (question qui a fait beaucoup de bruit lors d'un débat politique), une procédure plus restrictive a été adoptée et intégrée dans le nouveau dispositif réglementaire. Cette procédure prévoit que les personnes qui collaborent avec la justice sont placées dans un centre de détention et que tout contact avec le monde extérieur leur est interdit; en outre, elles n'ont pas le droit de participer à des entretiens d'investigation pendant leur détention provisoire.

Pendant le procès, les repentis sont, comme nous l'avons dit, tenus de répondre aux questions; faute de quoi, des peines leur sont infligées en vertu du droit pénal au motif qu'ils sont des témoins hostiles. En outre, l'ensemble des avantages décrits ci-dessus (tels que la possibilité de mettre fin à la détention préventive) ne peut leur être appliqué ou, s'ils en bénéficient déjà, leur est retiré. Il en va de même de la protection et des avantages annexes dont bénéficient les repentis. Enfin, précisons que les décisions de justice autorisant les repentis à bénéficier de circonstances atténuantes sont sujettes à réexamen.

A propos des règles de procédure, il arrive que les repentis ne répondent pas aux questions (ou évitent d'être questionnés) ou fournissent des déclarations qui divergent des précédentes. Leurs déclarations antérieures ne peuvent être utilisées que si:

- elles ont servi de preuve pendant l'instruction, c'est-à-dire pendant l'interrogatoire contradictoire en présence de la partie qui est accusée en raison de ces déclarations; l'audition doit, bien entendu, avoir eu lieu en présence du juge chargé de l'enquête préliminaire;
- les parties sont d'accord;
- les déclarations faites lors de phases ultérieures de l'enquête ne sont pas fiables (par exemple, lorsque l'une des parties accusées est décédée);
- il est prouvé que les repentis ont fait l'objet de violences ou de pressions, ou qu'ils ont été corrompus moyennant le versement de pots-de-vin ou d'une autre façon.

Si aucune des circonstances ci-dessus ne s'applique, les déclarations faites antérieurement par les repentis doivent être remises en question et ne sont prises en compte par la juridiction compétente que pour évaluer la crédibilité des personnes concernées.

Pour ce qui est des archives de la procédure, les procès impliquant des personnes qui collaborent avec la justice doivent toujours faire l'objet d'un enregistrement sonore. Cette disposition s'applique à l'interrogatoire des détenus. Elle a été étendue dans la pratique aux entretiens d'investigation.

Mesures de protection

En ce qui concerne la protection, il est clair, comme on l'a dit, que l'une des raisons de réformer le système de protection était de réduire le nombre de personnes protégées (plus de 7000 collaborateurs, témoins et parents). Au 31 décembre 2001, leur nombre avait chuté à 5124 (1104 collaborateurs, 74 témoins à charge, 3748 proches parents de collaborateurs et 198 proches parents de témoins). A cette date, le coût du programme spécial de protection dépassait les 33 millions d'euros.

La procédure, fondée sur des critères qualitatifs permettant de déterminer quels repentis nécessitent une protection, a été établie en rendant simplement plus strictes les règles régissant le système de protection. Nous l'avons dit, la protection est à présent accordée uniquement aux personnes qui sont disposées à collaborer avec la justice et qui faisaient partie d'organisations et de bandes criminelles, de type terroriste ou ordinaire (ainsi définies: a. organisations de type mafieux; b. organisations spécialisées dans les drogues, les enlèvements ou la contrebande; et c. organisations spécialisées dans la traite de personnes ou dans la prostitution de mineurs; toutefois, rappelons que, dans les deux derniers cas, la protection ne peut être accordée que si la collaboration de la personne concernée est considérée comme primordiale pour les besoins de l'enquête).

Auparavant, la protection était accordée pour une plus grande diversité d'infractions. En pratique, la disposition de loi 45/2001 relative aux infractions commises en réunion a été un critère utile pour réduire le champ des mesures de protection aux seules situations dans lesquelles la collaboration est jugée précieuse.

Les critères mentionnés ci-dessus sont devenus aussi plus restrictifs. Par exemple, dans le cas d'une information apportée tardivement, c'est-à-dire lorsque cette information concorde avec un élément de preuve déjà établi, aucune protection n'est accordée. Qui plus est, les repentis sont tenus de signaler toute infraction pénale et tout acte criminel dont ils ont connaissance, ainsi que tout bien appartenant à des membres d'organisations criminelles. En d'autres termes, leur collaboration doit être totale; faute de quoi ils perdent les avantages découlant de leur collaboration. Ce n'est pas la seule obligation qui incombe aux repentis, et par exemple:

- ils doivent déclarer tous les biens, de toute nature, qu'ils possèdent qui ont une origine illégale (ces biens sont immédiatement saisis);
- ils doivent s'engager à être interrogés pendant la phase d'enquête et à participer à toute autre procédure requise par la loi;
- ils ne doivent pas rencontrer d'autres repentis.

Leur conduite doit dès lors être correcte, ce qui signifie qu'ils doivent honorer les obligations spécifiques que leur impose la loi. Il va sans dire que, s'ils ne respectent pas l'un quelconque des engagements formels mentionnés plus haut, les avantages qui leur ont été accordés leur sont retirés.

Pour éviter de trop prolonger la collaboration, avec des déclarations séparées par de longs intervalles – et par là, le risque d'exploitation des repentis – les investigateurs ont six mois pour recueillir les déclarations (celles-ci doivent, au moins, contenir des informations sur des faits et des événements clés). En outre, pour avoir la certitude que les déclarations sont faites avec franchise et ne sont pas mensongères, plusieurs repentis accusant la même personne ne peuvent faire appel au même avocat pour leur défense.

Les mesures de protection ne peuvent être introduites que progressivement, en fonction du degré de danger auquel le repentis est exposé. La forme la plus simple de protection comprend des mesures très générales (notamment, des inspections occasionnelles, le déplacement de détenus d'une cellule à une autre), qui sont adoptées soit directement par la police, soit par l'administration pénitentiaire, celle-ci étant responsable de la protection des détenus.

Si ces mesures se révèlent inadéquates, des mesures spéciales sont prises. Celles-ci sont de deux types, la décision quant au type de protection à adopter revenant à une commission centrale présidée par le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur et composée de deux juges et cinq fonctionnaires. Il incombe au procureur de la République ou au chef de la police de proposer l'adoption de ces mesures spéciales.

Les mesures de protection au premier niveau sont, pour une large part, décidées par le préfet et peuvent, par exemple, comporter:

- des mesures de surveillance et de protection prises par les forces de police territoriale;
- des mesures de sécurité et de surveillance, telles que des systèmes d'alarme à distance;
- le transfert vers d'autres communes;
- des mesures de réinsertion sociale;
- des mesures de détention spéciales.

Si la situation fait encourir des risques graves pour la sécurité des personnes, un deuxième niveau de protection est mis en place. Ici, les mesures peuvent être tellement compliquées qu'elles sont décrites comme un «programme de vie» alternatif. Il est évident que, dans ce cas, il y a place pour des mesures supplémentaires, à la lumière de la situation réelle en question. Citons par exemple:

- le transfert de non-détenus vers des lieux protégés;
- la fourniture de papiers d'identité de couverture;
- le changement d'état civil (en d'autres termes, l'attribution d'une nouvelle identité personnelle);
- l'octroi d'une aide personnelle (santé, aide juridique, logement, etc.);
- l'octroi d'une assistance financière, éventuellement sous la forme de versements pour la prise en charge des frais de subsistance.

Dans les cas particulièrement urgents et graves, des mesures de protection peuvent être prises à titre temporaire, mais elles deviennent caduques à moins d'être rendues définitives dans un délai de 180 jours. En fait, c'est le moyen par lequel la protection est normalement accordée, car le danger auquel sont exposés les repentis incite les autorités judiciaires à traiter la grande majorité des cas comme des affaires d'urgence. Dans des cas exceptionnels (quoique fréquents), des mesures de protection spéciales sont accordées immédiatement par la police si la commission centrale n'a pas eu le temps de se réunir.

Le calcul des frais de subsistance est établi par la loi. Pour garantir la transparence de la gestion financière des repentis, quelque peu critiquée par le passé, le tribunal peut demander le détail des dépenses encourues et le montant de tout versement supplémentaire éventuel. Dans ces cas-là, le tribunal rend une ordonnance à la demande de l'avocat des personnes accusées par les repentis.

Les mesures destinées à dissimuler les renseignements d'état civil sont provisoires et sont spécifiquement conçues pour permettre aux repentis de se cacher dans un endroit protégé. Les fausses informations d'état civil ne peuvent en aucun cas être utilisées dans la rédaction de contrats, mais elles peuvent être utilisées en matière de soins de santé et de permis de travail.

Les mesures relatives au changement d'état civil des personnes sont très importantes. Elles sont exceptionnelles et s'appliquent aux personnes dont la collaboration a été déterminante. Ces changements étant définitifs, ils sont opérés lorsque la collaboration prend fin, c'est-à-dire une fois que la procédure est achevée. Ces mesures sont naturellement étendues à tous les membres de la famille.

En ce qui concerne les mesures de réinsertion sociale, les salariés tiennent beaucoup à leur emploi ou à être transférés vers un lieu de travail différent en conservant l'ensemble des avantages acquis au fil du temps, notamment le niveau de salaire, le régime de retraite par répartition et les responsabilités et obligations afférentes à leur emploi. Les travailleurs indépendants et les personnes sans emploi – cette situation est d'ailleurs la plus fréquente, car le passé criminel des personnes collaborant avec la justice fait qu'il leur est difficile d'avoir une expérience professionnelle – ont tendance à compter sur les aides sociales. Dans ces circonstances, il est clair que toute mesure visant à les détourner sans trop de mal du programme de protection les aide aussi à se réinsérer progressivement dans la société. Dans le même temps, des avances financières leur sont versées pour les aider à démarrer une nouvelle activité professionnelle. Ils reçoivent par la suite une somme forfaitaire correspondant à l'aide financière à laquelle ils ont droit, ce qui met fin au programme de protection.

Quant aux mineurs (qui représentent 45 % de la catégorie des personnes protégées, la plupart étant des proches parents des repentis), des accords ont été passés avec le ministère de l'Éducation leur garantissant le plein exercice de leur droit à l'éducation sous un nom d'emprunt, qui sera ensuite remplacé par leur véritable nom d'origine sur leurs diplômes. Des accords similaires existent également avec les Régions en ce qui concerne les stages de formation et les programmes d'accès à l'emploi.

Il convient de mentionner la coopération internationale au sujet des programmes de protection au sens strict du terme, mais aussi des programmes d'intégration sociale. Cette coopération permet de transférer des personnes protégées vers des pays étrangers. A cet effet, outre les conventions et accords internationaux, l'Italie a conclu un certain nombre d'accords bilatéraux.

Comme nous l'avons dit, les préfets sont chargés de mettre en œuvre les mesures de protection spéciales du premier niveau. Toutefois, lorsque ces mesures prennent la forme d'un programme complet, elles sont confiées à un service central de protection créé au sein du département des enquêtes pénales. Ce service compte deux divisions, l'une consacrée aux repentis, l'autre aux témoins à charge. Il compte aussi des antennes locales chargées des mesures d'aide (logement, etc.). Les missions de sécurité (surveillance des maisons, escorte des personnes pour les auditions, etc.) sont assurées par les autorités locales de police. Le service emploie également des fonctionnaires attachés à différents services gouvernementaux (par exemple, le ministère du Travail) pour s'occuper des aspects qui requièrent une action interdisciplinaire coor-

donnée. Le service comprend également un service de santé composé de médecins et de psychologues de la police, qui assurent le soutien psychologique des personnes protégées.

Mesures spéciales destinées aux témoins

Comme cela a été dit plus haut, la loi 45/2001 établit une distinction entre les repentis et les témoins à charge par des pratiques qui ont été appliquées par le service central de protection. La grande confusion qui en a résulté pendant quelques années a fait que les témoins à charge, se sentant humiliés, sont devenus moins nombreux. Les chiffres des six derniers mois montrent, en revanche, que leur nombre augmente.

Les différences principales entre les règles qui régissent la protection des témoins et celles qui régissent la protection des repentis sont les suivantes:

- les déclarations des témoins peuvent avoir trait à tout type d'infraction pénale et pas seulement aux infractions qui donnent aux repentis le droit à la protection;
- les déclarations des témoins ne sont pas soumises à des exigences d'évaluation aussi restrictives que celles des repentis, à savoir qu'il n'y a pas d'exigence fondamentale qu'elles soient importantes, complètes et faites en temps opportun; il suffit qu'elles soient fiables;
- la protection des témoins et de leur famille est assurée aussi longtemps que leur sécurité est menacée;
- les témoins ne sont pas obligés de déclarer leurs biens;
- les mesures d'aide financière et de réinsertion sociale se révèlent être plus favorables aux témoins.

Les exemples qui suivent correspondent au dernier point cité:

- les mesures d'assistance doivent être de nature à garantir aux témoins et à leur famille un niveau de vie égal à celui qui était le leur avant que leur soit accordé le programme de protection;
- les témoins ont le droit d'évaluer la valeur actuelle du coût de l'assistance qui leur est accordée s'ils le souhaitent, afin, par exemple, de créer une entreprise;
- si les témoins travaillent dans le secteur public, ils sont autorisés à conserver leur emploi sur la base d'un congé payé jusqu'à ce que leur employeur leur trouve un emploi dans une administration différente;
- les témoins ont droit à une indemnisation pour perte de salaire en cas de cessation de leur emploi ou de celui de tout membre de leur famille;
- si les témoins sont forcés de quitter des biens immeubles, ils ont le droit de les vendre à l'Etat au prix du marché;

- les témoins ont le droit de bénéficier de prêts hypothécaires pour pouvoir s'intégrer complètement dans le système social et financier.

Procédure à distance par vidéoconférence

La loi n°11 du 7 janvier 1998, entrée en vigueur le 21 février 1998, régit les nouvelles dispositions relatives à la participation aux procès en matière pénale. Le nouveau système de participation à distance ou virtuelle signifie que la personne concernée n'apparaît pas en personne dans la salle d'audience où le procès a lieu, mais participe depuis un lieu éloigné relié à la salle d'audience par une liaison vidéo.

L'utilisation de la vidéoconférence pour une procédure a été introduite pour la première fois en droit italien par le décret 306/1992, devenu ensuite la loi 356/1992, relatif à l'interrogatoire à distance de personnes témoignant contre leurs complices. Le succès de cette innovation technologique, qui avait été conçue exclusivement pour la protection de personnes témoignant contre leurs complices, a convaincu le parlement d'introduire des règles et une réglementation générales sur le sujet, applicables à quasiment toutes les étapes de la procédure.

La loi 11/1998 prévoit trois types de participation à distance: la participation à un procès, la participation à une procédure en chambre et l'interrogatoire de personnes témoignant contre leurs complices.

Le premier type de participation s'applique:

- lorsqu'une personne incarcérée pour quelque motif que ce soit fait l'objet de poursuites pour l'une des infractions prévues à l'article 51.3.a du Code de procédure pénale (association de type mafieux, infractions commises afin d'aider des associations mafieuses, enlèvement et association pour le trafic de drogues), si des raisons sérieuses de sécurité ou d'ordre public l'exigent ou si le procès est particulièrement complexe et qu'il est nécessaire d'éviter de retarder la procédure;
- lorsqu'un détenu est soumis au programme spécial prévu à l'article 41.a de la loi sur les prisons.

La participation à la procédure en chambre peut concerner les audiences devant le Tribunal della Libertà (juridiction chargée d'examiner les mesures de détention), les audiences contradictoires, les audiences préliminaires, la procédure d'exécution et les auditions de révision.

Cette procédure à distance s'applique lorsque:

- le procès concerne l'une des infractions prévues à l'article 51.3.a du Code de procédure pénale et que la personne à interroger bénéficie du programme de protection ou de mesures de protection;

- la mesure de protection accordée à la personne à interroger comporte un changement d'identité;
- le procès concerne l'une des infractions prévues à l'article 51.3.a du Code de procédure pénale et que la personne à interroger, incarcérée pour une quelconque infraction, est également jugée, séparément, pour l'une de ces infractions.

Dix prisons peuvent accueillir des détenus concernés par le programme spécial prévu à l'article 41.a de la loi sur les prisons, et deux centres cliniques et chirurgicaux pénitentiaires ont des unités réservées aux détenus qui nécessitent des soins médicaux.

La participation à une procédure à distance est soumise à autorisation et doit être motivée: le président de la commission donne des instructions qui sont transmises aux parties concernées et aux avocats de la défense dix jours au moins avant l'audience. Pendant le procès, le juge prend les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

La loi exige que la liaison vidéo soit de nature à garantir la visibilité simultanée, authentique et mutuelle de toutes les personnes présentes et permette d'entendre ce qui est dit (ce point sera traité plus loin).

L'avocat de la défense peut choisir d'être présent dans la salle d'audience ou à distance auprès de son client. Il peut aussi déléguer un suppléant auprès de son client. L'avocat de la défense et son suppléant peuvent s'entretenir en privé avec l'accusé et entre eux.

La liaison de vidéoconférence peut être établie par quatre moyens techniques différents: de point à point, par commutation, par présence continue (standard) et par présence continue (avancée).

La liaison point à point signifie la liaison directe entre la salle d'audience et un site éloigné situé dans une prison ou dans une autre salle d'audience. C'est le système le plus simple et celui qui présente le moins de problèmes techniques. Il avait déjà été testé entre 1992 et 1998, avant l'entrée en vigueur de la loi sur la participation à distance, car il était utilisé pour interroger à distance les personnes témoignant contre leurs complices et les personnes bénéficiant d'une protection. Étant donné que 90 % des personnes qui témoignent contre leurs complices ne sont pas incarcérées, elles sont interrogées dans une salle d'audience dans leur région ou dans une région proche de leur domicile, en un lieu secret qui n'est pas connu des autorités pénitentiaires. Le lieu est choisi par les autorités judiciaires ou par le Service de protection centrale, qui peut aussi décider qu'une personne témoignant contre ses complices et résidant dans le Piémont comparaisse dans une salle d'audience de la région des Pouilles, pour assurer sa sécurité et celle de sa famille.

Le deuxième type de liaison est connu sous le nom de dispositif de commutation ou de «l'intervenant actif». Plusieurs salles sont reliées entre elles – par

exemple, une salle d'audience à plusieurs petites salles de prison ou à une autre salle d'audience – et tout le monde peut voir la même image, celle de l'intervenant, sur son écran. Si plusieurs personnes parlent en même temps, la connexion s'établit automatiquement avec le lieu où se trouve la personne qui parle le plus fort.

Le troisième type de liaison est appelé «à présence continue» (standard) (CPS). L'écran est divisé en quatre parties au plus, ce qui permet de relier cinq endroits éloignés – généralement une salle d'audience et quatre petites salles de prison. Lorsque trois sites doivent être reliés entre eux (la salle d'audience et deux salles de la prison), l'écran est simplement partagé en deux (double vue).

Un dernier type de liaison, plus récent, est ce que l'on appelle la liaison «présence continue (avancée)» (CPA), avancée en ce sens qu'elle résulte d'un changement de l'installation CPS rendue nécessaire par une exigence juridique pratique. Dès les premiers mois d'utilisation de la vidéoconférence, il a fallu répartir les détenus entre plusieurs petites salles de prison pour les grands procès auxquels prenaient part de nombreux accusés (30, 40, voire 50) soumis au programme spécial prévu à l'article 41.a de la loi 354/1975. Dans ce type de procès, les autorités judiciaires et la DAP devaient choisir entre voir simultanément toutes les personnes reliées par vidéo ou placer un nombre limité de détenus dans chaque petite salle de prison et répartir les membres d'une même organisation criminelle dans différentes prisons.

Quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi 11/1998, Telecom Italia a installé un autre type d'équipement, CPA, dans les établissements pénitentiaires. Il permet de connecter entre eux un grand nombre de sites éloignés les uns des autres et, en même temps, d'afficher trois sites sur l'écran de chacun. La quatrième partie de l'écran fonctionne de façon dynamique, c'est-à-dire que l'intervenant qui parle de la voix la plus forte apparaît automatiquement sur chaque écran. Ce dispositif permet naturellement de surmonter les problèmes juridiques et techniques liés aux effets de l'article 41.a, mais pas tous les problèmes liés au besoin de visibilité simultanée, authentique et mutuelle, car il y a toujours quelqu'un qui n'est pas en mesure de voir un autre intervenant à un moment donné.

Aujourd'hui, il est possible de démarrer quarante séances simultanément, c'est-à-dire de tenir quelque 30 procès par jour grâce à la vidéoconférence. Une même séance peut être reliée à un maximum de 14 sites éloignés (petites salles de prison ou salles d'audience).

Le dispositif CPA peut être installé le même jour pour 15 séances au plus (sur les 30 citées plus haut), car il nécessite davantage de ressources techniques, structurelles et humaines que les autres équipements.

De nouvelles dispositions sont prévues pour:

- réduire le nombre excessif de transferts de détenus très dangereux, qui sont une source de dépenses et de danger considérables en termes de sécurité;
- éviter le contact entre les détenus particulièrement dangereux et les organisations criminelles auxquelles ils appartiennent, rendant ainsi le programme spécial prévu à l'article 41.a de la loi 354/1975 plus efficace; le programme est très difficile à mettre en œuvre dans les prisons (qui sont situées dans la région où se déroulent les procès pour crime organisé, c'est-à-dire en général dans la région d'origine des détenus). Ces prisons ne sont pas aménagées de manière aussi stricte que les locaux spécialement conçus et peuvent plus facilement permettre les contacts entre les détenus et les personnes avec lesquelles ils sont en affaires;
- garantir la sécurité des personnes sous protection en faisant en sorte qu'elles ne soient pas personnellement présentes dans la salle du tribunal et soient plus à l'aise lorsqu'elles témoignent;
- faire en sorte que les transferts incessants de détenus participant à des procès qui se tiennent dans différentes salles d'audience dans des lieux séparés n'aient pas d'incidence sur la continuité requise à chaque phase de la procédure et sur la durée d'une procédure, qui ne soit pas être excessive.

On peut dire maintenant que les objectifs ci-dessus ont presque tous été atteints.

Signalons en particulier les résultats suivants:

- une réduction du nombre des transferts de détenus couverts par le programme spécial prévu à l'article 41.a de la loi sur les prisons, ainsi que des personnes témoignant contre leurs complices, avec de réelles économies en termes financiers et de personnel et une augmentation concomitante de la sécurité;
- la présence permanente de détenus bénéficiant du programme spécial dans les 12 prisons spécialement aménagées, qui sont éloignées des régions sous influence criminelle;
- l'interrogatoire des personnes témoignant contre leurs complices a lieu uniquement dans des lieux protégés et secrets, éloignés de la salle d'audience;
- l'efficacité de la procédure judiciaire a été obtenue, autant qu'il était humainement possible au vu de la situation actuelle de la justice pénale, et ce même dans des circonstances difficiles, lorsque les détenus sont appelés à comparaître simultanément devant plusieurs autorités judiciaires dans le même district ou dans des districts différents (nombre d'affaires importantes n'ont été réglées que récemment grâce à la vidéo-conférence).

En ce qui concerne ce dernier point, une analyse des données statistiques confirme également l'efficacité technique du système.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 16 janvier 2003, sur 29205 liaisons, 89 seulement (soit un pourcentage insignifiant) ont été annulées en raison de problèmes techniques, et 519 ont connu quelques incidents techniques sans gravité.

A ce jour, 550 personnes environ ont collaboré avec la justice dans les établissements pénitentiaires. En 2002, plus de 3000 liaisons ont concerné l'interrogatoire de repentis dans un lieu protégé.

La possibilité d'utiliser la technique de la vidéoconférence pour assurer la protection de personnes qui, pour diverses raisons (comme les témoins ou accusés devant les tribunaux), ont témoigné contre leurs complices semble particulièrement intéressante. Nous avons déjà dit que les aménagements relatifs à la procédure à distance ont été effectués pour la première fois précisément dans le cas de personnes témoignant contre leurs complices, pour assurer leur sécurité et garantir l'authenticité de leurs déclarations.

Les personnes protégées apparaissent grâce à une liaison vidéo depuis des lieux tenus secrets, choisis par l'organe de protection ou par les autorités judiciaires (dans le cas des personnes non emprisonnées) ou par le ministère de la Justice (pour les personnes incarcérées). Dans les deux cas, on choisit le lieu dans la région où habitent les personnes à interroger (qu'elles soient sous protection ou en prison); dans le premier cas, des salles d'audience sont réservées, pour la journée, exclusivement aux procédures à distance et, dans le deuxième cas, une pièce équipée pour la vidéoconférence est choisie dans l'établissement pénitentiaire où la personne qui témoigne contre ses complices est détenue ou dans une prison proche.

Pour garantir une protection renforcée aux personnes en liberté qui témoignent contre leurs complices, celles-ci sont parfois autorisées, à la demande de l'organe de protection ou des autorités judiciaires, à pénétrer dans une prison équipée pour les procédures à distance.

L'amendement des dispositions en vigueur en vue de ne pas limiter la participation à distance de personnes témoignant contre leurs complices à des audiences particulières, mais de l'étendre à tout le procès, est à l'étude.

La possibilité de participer à des procédures à distance dans des pays étrangers est elle aussi très intéressante. Chaque année, un nombre croissant de liaisons vidéo internationales sont aménagées avec des personnes bénéficiant de protection dans divers pays étrangers.

Le plus souvent, la liaison internationale est demandée pour un témoignage ou pour interroger des personnes apportant un témoignage très important contre leurs complices et placées sous protection (qu'elles soient en liberté ou incarcérées) aux Etats-Unis ou en Allemagne. D'autres liaisons ont été établies pour

interroger, depuis l'Italie, des témoins impliqués dans un procès aux Etats-Unis. Une série de liaisons est également prévue avec la Suisse au stade de l'instruction en réponse à une lettre rogatoire internationale dans un procès concernant des crimes mafieux.

L'organisation de ces liaisons a nécessité dans la pratique de longs préparatifs, car il a fallu relier des systèmes audio et vidéo très différents les uns des autres, sur les plans à la fois technique et qualitatif.

Les procédures complexes introduites dans le cadre du programme de protection dans un grand pays étranger constituent un exemple particulièrement intéressant. Le pays en question a autorisé une liaison vidéo avec un site éloigné où était détenue une personne apportant un témoignage particulièrement important contre ses complices, uniquement à la condition que cette liaison passe par une longue succession de liaisons intermédiaires destinées à prolonger le cheminement technique et à faire qu'il soit plus difficile de localiser la personne en question. Ces précautions sont sûrement nécessaires pour garantir la sécurité des personnes sous protection, mais elles nuisent à la qualité technique des liaisons audiovisuelles, qui font l'objet de réacheminements répétés.

Les nouvelles dispositions se sont heurtées à de nombreuses difficultés pendant les premiers mois de leur application, principalement pour les raisons suivantes:

- les nombreuses objections soulevées par les avocats des détenus, notamment à propos de la compatibilité des règles et règlements avec les droits constitutionnels de la défense;
- un manque objectif de structures pénitentiaires (nombre insuffisant de petites salles dans les prisons – 33 dans 5 prisons –, nombre insuffisant de salles d'audience équipées pour la vidéoconférence – environ 150 – et leur répartition non satisfaisante);
- un scepticisme prédominant de la part de certaines autorités judiciaires quant au potentiel des techniques de vidéoconférence.

Ces problèmes ont été surmontés grâce à la conjonction d'un certain nombre de facteurs:

- reconnaissance de la légitimité constitutionnelle des procédures à distance (arrêt de la Cour constitutionnelle n° 342 du 14 au 22 juillet 1999);
- amélioration des installations à la disposition des autorités judiciaires (123 petites salles réparties dans 18 prisons sont désormais équipées; 182 salles d'audience sont aussi équipées, notamment dans les zones où la délinquance sévit le plus);
- commentaires positifs des autorités judiciaires qui ont utilisé cette technique sur l'extraordinaire potentiel du système, qui, s'il est bien utilisé, permettra de conclure de nombreux procès complexes en un nombre raisonnable d'audiences.

En revanche, on ne peut pas dire que tous les problèmes soient réglés. Par exemple, les transferts de détenus bénéficiant d'une protection spéciale sont certes beaucoup moins nombreux, mais ils ont toujours lieu, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, le nombre de petites salles de prison équipées pour la vidéoconférence restant limité, il faut quotidiennement transférer les détenus d'une prison à une autre pour exploiter le système de la vidéoconférence de façon optimale.

Ensuite, certaines autorités judiciaires continuent de signaler qu'il est impossible d'avoir recours aux procédures à distance, même lorsque la loi autorise ces procédures ou les rend obligatoires, en raison du manque de salles d'audience équipées à cet effet.

Un autre problème tient au fait qu'il est impossible, à cause de la législation, de satisfaire à l'exigence de séparer les détenus bénéficiant du programme spécial de protection des autres détenus. Dans la pratique, ils sont placés dans différents établissements pénitentiaires conformément aux règles qui prennent également en compte les exigences des procès recourant à la vidéoconférence. La loi 11/1998, en particulier, établit des règles et règlements en vertu desquels les personnes qui participent à des procédures à distance doivent être visibles de manière simultanée, authentique et mutuelle. Pour des raisons techniques et contractuelles, le service fourni à l'Etat par Telecom Italia, société de télécommunications en charge du dossier, ne permet pas de diviser les écrans présents dans les salles d'audience en plus de quatre parties. Cela signifie que – compte tenu des nombreux cas dans lesquels les tribunaux n'ont pas accepté d'autres dispositifs de liaison vidéo, bien que la jurisprudence ne soit pas uniforme – les personnes, souvent nombreuses, accusées conjointement dans une même procédure pénale, sont inévitablement placées dans quatre établissements pénitentiaires au maximum. Cela donne lieu à une concentration de détenus du même environnement criminel dans chaque prison. Une solution technique permettant d'augmenter le nombre de liaisons visibles simultanément sur le même écran est à l'étude, mais elle entraînerait une baisse considérable de la qualité des images. Il serait préférable de modifier la disposition exigeant une visibilité simultanée, authentique et mutuelle de toutes les personnes présentes (cette condition n'est d'ailleurs pas remplie dans bien des salles d'audience où les personnes accusées sont présentes), sans restreindre le droit des détenus de participer à l'audience et de défendre tout droit qu'ils pourraient défendre en étant personnellement présents.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://www.delindeboom.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
2036 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>