

Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi?

L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990

Sonja Snacken

Volume 33, numéro 1, printemps 2001

Les formes de la pénalité contemporaine : Enjeux sociaux et politiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/001712ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/001712ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)

1492-1375 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Snacken, S. (2001). Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990. *Sociologie et sociétés*, 33(1), 107–137. <https://doi.org/10.7202/001712ar>



Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ?

L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990

SONJA SNACKEN

Département de criminologie
Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan, 2, B-1050 Bruxelles, Belgique
Courriel: Sonja.Snacken@vub.ac.be

1. INTRODUCTION : UNE SOCIÉTÉ ÉBRANLÉE ET LES RÉPONSES POLITIQUES QU'ELLE GÉNÈRE

La Belgique connaît depuis les années 1980 une série de scandales indicateurs des dysfonctionnements des systèmes policiers et judiciaires. Les tueries à grande échelle en 1982-1983 — toujours pas élucidées (les « tueurs du Brabant »), les actions terroristes revendiquées par un petit groupe d'extrême gauche en 1984-1985 (les « Cellules Communistes Combattantes » ou CCC), le drame du Heyzel en 1985 (39 victimes de violence des supporters anglais lors d'une finale de coupe d'Europe de football), donnent lieu à l'instauration de diverses commissions d'enquête parlementaires. À chaque fois, l'inefficacité des services policiers et judiciaires belges est décrite, en particulier le manque de cohérence et de coordination entre les divers services. Il en résulte une véritable crise de légitimité des systèmes policiers et judiciaires en Belgique.

En plus, comme dans beaucoup d'autres pays européens, l'insécurité ou les sentiments d'insécurité deviennent un thème politique important. Les statistiques démontrant une hausse constante de la criminalité enregistrée augmentent la pression sur le système de justice pénale, et donnent l'impression que l'État n'arrive plus à garantir la sécurité de tous.

Le « Plan de Pentecôte » du gouvernement fédéral du 5 juin 1990 replace le problème dans le contexte plus général d'une crise des institutions et de la démocratie. Il préconise une action globale, tenant compte des problèmes structurels, institutionnels et de mentalité, et souligne que pour restaurer la confiance du public dans les institutions, « libertés démocratiques, transparence, efficacité et responsabilité sont les quatre principes, à la lumière desquels doivent se comprendre toutes les mesures qui seront annoncées ». Ces mesures tendent surtout à réformer la gendarmerie et la police communale, à améliorer la coopération entre les divers services de police et à renforcer leurs tâches préventives, afin d'accroître l'efficacité et de rapprocher la police de « son » public (cf. police de proximité, *community policing*). Le succès de l'extrême-droite aux élections législatives de novembre 1991 sur les thèmes « immigration et insécurité » est ressenti comme un symptôme majeur de cette crise institutionnelle. La déclaration gouvernementale de mars 1992 se réfère au « mécontentement face au manque d'efficacité de notre système politique (...). De nombreux citoyens se sentent impuissants et les plus vulnérables ont pris peur. Ils se sentent menacés par les changements radicaux auxquels ils sont confrontés, par l'évolution rapide de leur environnement direct, par le contact inévitable avec d'autres cultures »¹. Il en résulte le « Contrat avec le citoyen » du 6 mars 1992, ayant pour but de s'attaquer aux grands problèmes sociaux : la sécurité du citoyen, plus d'équité par une meilleure administration de la justice, une meilleure maîtrise de l'immigration, une politique de l'environnement plus poussée et une société plus solidaire.

Le « Plan de sécurité » qui en résulte contient un amalgame de buts à poursuivre : restauration d'une vie normale dans les grandes villes par une politique criminelle intégrée face à la petite criminalité urbaine (prévention-répression) ; cohérence, efficacité, célérité et visibilité de la réaction pénale face à la petite délinquance ; lutte contre la drogue et la délinquance juvénile ; attention accrue portée aux victimes d'infractions ; accroissement de la légitimité du système pénal par le respect des droits fondamentaux ; encouragement de l'application des sanctions alternatives ; intégration des groupes fragilisés (tant autochtones qu'allochtones) afin de contrer l'appel de l'extrême droite. Les initiatives de réforme de l'administration de la justice pénale se multiplient dans le courant des années 1990 : contrats de prévention et contrats de sécurité au niveau des villes et communes (1992), médiation pénale et procédure accélérée au niveau des parquets (1994), alternatives à la privation de liberté (1990 : la liberté sous conditions comme alternative à la détention préventive, 1994 : l'introduction du travail d'intérêt général au sein de la suspension ou du sursis probatoire).

La série des scandales culmine en août 1996 avec « l'affaire Dutroux » aux retentissements internationaux (rapt, viols et meurtres d'enfants et de jeunes filles), qui ébranle la société et le monde politique belge. Un vaste mouvement populaire de solidarité avec les victimes voit le jour, résultant en près de trois millions de signatures

1. Services du Premier Ministre, Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement, le 9 mars 1992 par le Premier ministre, Bruxelles, INBEL, 1992, p. 3

pour une pétition exigeant l'abolition de la libération conditionnelle pour délinquants violents et la « marche blanche » d'octobre 1996 rassemblant 300 000 participants dans les rues de Bruxelles. Deux initiatives organisées par des comités de soutien aux victimes de délits violents. Une nouvelle commission d'enquête parlementaire met à jour les problèmes liés à la « guerre des polices » et au statut précaire et marginal des victimes d'infractions au sein du système de justice pénale. Il s'en suit une réforme globale des polices (toujours en cours), de la position des victimes dans la procédure pénale (loi du 12 mars 1998), de la libération conditionnelle (lois des 5 et 18 mars 1998). Des « maisons de justice » sont ouvertes afin de rapprocher la justice du justiciable et de mieux coordonner la coopération entre services judiciaires et para-judiciaires (1998).

Suivent ensuite les premières « antennes de justice » (1999) et une nouvelle procédure de comparution immédiate, introduite pour faire face à la violence des hooligans que l'on attend pour l'Euro 2000 de football (2000).

2. ANALYSE D'UNE POLITIQUE CRIMINELLE

L'analyse d'une politique criminelle peut se faire à différents niveaux. Dans une *approche macro-sociologique*, l'évolution décrite pour la Belgique peut être analysée comme une illustration des transformations du pénal dans le cadre plus large de la « crise » de l'État social occidental. En effet, l'émergence du « paradigme sécuritaire » ne se limite pas à la Belgique, et le pays ne fait que suivre « à sa manière, marquée par ses structures institutionnelles et ses traditions sociales propres comme par les récentes “affaires”, une tendance générale dans les pays occidentaux » (Van Campenhout, 1999, p. 52). Cette analyse macro-sociologique, nécessaire à la compréhension de la dimension sociétale et des enjeux politiques de la question criminelle (Mary, 1999, p. 131), a été effectuée récemment en Belgique dans un ouvrage collectif (Cartuyvels & Mary, 1999), centré autour de l'hypothèse que « l'insécurité n'est pas un problème mais une solution » (Van Campenhout, 1999, p. 53). L'émergence de l'insécurité et de la victime sur le devant de la scène politique y est mis en relation avec le démantèlement de l'État social en contexte de mondialisation : le marché mondial nécessite privatisation et déréglementation, limitant les interventions économiques et sociales de l'État et réduisant celui-ci à ses fonctions d'autorité ou sécuritaires (Mary, 1999, p. 136-140). La tendance semble très claire aux États-Unis, qui n'ont jamais connu l'État social, où « l'État charitable » cède la place à « l'État pénal » par la criminalisation et la mise en prison de la pauvreté (Van Campenhout, 1999, p. 54-56; Wacquant, 1999). Avec près de deux millions de détenus (725 détenus/100 000 habitants), la population pénitentiaire y est de cinq à dix fois plus élevée qu'en Europe occidentale. L'Europe connaît également des signes avant-coureurs d'un passage de « l'État social » à un « État surveillant », et certaines politiques pénales sont nettement influencées par les développements aux États-Unis (cf. l'importation du *zero tolerance* au niveau de la police, l'approche actuarielle des pédophiles et délinquants violents) (Kemshall & Maguire, 2001; Cartuyvels & Mary, 1999; Wacquant, 1999). La population pénitentiaire est en hausse dans la majorité des pays, en particulier par l'allongement de la durée moyenne des peines pour les délits violents, sexuels et liés à la

drogue (Dünkel & Snacken, 2000; Tubex & Snacken, 1996). Cependant, l'État social n'y est pas encore complètement abandonné : partis libéraux, sociaux-démocrates et écologistes cohabitent dans plusieurs gouvernements européens, et les conséquences de la transformation de « l'État providence » en « État social actif » (« la troisième voie ») sont l'objet de nombreuses discussions et compromis politiques. La lutte contre l'exclusion sociale et l'intégration de groupes fragilisés font encore partie du discours officiel. La situation belge est en plus compliquée par les réformes institutionnelles d'un État devenu fédéral depuis 1980, où les compétences liées au développement du bien-être ont été retirées à l'État central et confiées aux pouvoirs communautaires et régionaux. Si cette réforme a préservé certaines fonctions sociales des pouvoirs publics, elle a aussi amené une dichotomie entre ces pouvoirs : la réduction des fonctions de l'État fédéral oblige celui-ci à mettre l'accent sur les compétences qui lui restent dévolues, telles la sécurité et la justice, mais aussi à chercher la collaboration des instances d'aide communautaires ou régionales pour la mise en œuvre de cette politique. « Socialisation du pénal » ou « pénalisation du social », cette dichotomie et ses conséquences sur la transformation des politiques tant pénales que sociales apparaissent sur plusieurs terrains : l'aide à la jeunesse, les politiques en matière de stupéfiants, la libération conditionnelle, les nouvelles mesures pénales (médiation pénale, travail d'intérêt général, procédure accélérée...) (Mary, 1997; Snacken, 1997; Mary, 1998a, 1998b; Cartuyvels & Mary, 1999).

L'analyse que nous proposons ici se concentre précisément sur ces « nouvelles mesures pénales », axées sur la petite délinquance urbaine et introduites dans le but avoué de rétablir le crédit du pouvoir politique et des institutions judiciaires. L'entremêlement du social et du pénal y est évident. La question se pose cependant de *l'impact réel de ces nouvelles politiques socio-pénales*, ce qui revient à s'interroger « sur ce qu'ils deviennent dans les mains, ou plus exactement, dans les pratiques relationnelles des agents institutionnels et de leurs destinataires » (Van Campenhoudt, 1999, p. 64). Car si l'analyse macro-sociologique est nécessaire pour comprendre la dimension sociale et les enjeux politiques de ces innovations, c'est leur application par les acteurs du terrain qui détermine le résultat concret, tant pour le justiciable que pour le système de justice pénale. L'introduction de nouvelles mesures peut en effet amener des résistances et infléchissements divers, tant des travailleurs sociaux qui se trouvent confrontés à un accroissement du pénal, que des acteurs pénaux confrontés à l'introduction d'aspects se référant à une justice réparatrice ou actuarielle. La culture pénale en Belgique étant restée à prédominance « classique », basée sur une conception rétributive et dissuasive de la peine (Beyens, 1999), ce sont ces acteurs pénaux qui se trouvent au centre de notre analyse de l'impact des nouvelles mesures pénales. La plupart de ces mesures n'ayant été introduites qu'en 1994, il s'agira parfois plus de pronostics et de risques appréhendés que de preuves irréfutables de résultats concrets. Dans cette perspective, il est tout aussi important d'analyser la législation introduisant ces mesures que la pratique débutante.

Notre analyse comporte dès lors quatre questions :

1. Les « nouvelles mesures pénales » introduites partent-elles d'un modèle de justice cohérent proposé par le législateur ?

2. Comment se fait le transfert de la politique élaborée vers la pratique du terrain, les moyens octroyés permettent-ils sa mise en œuvre?
3. Quelle est leur application par les acteurs sur le terrain?
4. Ces initiatives peuvent-elles vraiment restaurer la confiance du public dans la justice?

3. LA COHÉRENCE LÉGISLATIVE DANS LES MODÈLES DE JUSTICE PROPOSÉS

Les « nouvelles mesures pénales » étudiées ici sont la médiation pénale, le travail d'intérêt général, les alternatives à l'emprisonnement et la procédure accélérée. À l'exception des alternatives à la détention préventive (liberté sous conditions et cautionnement : loi du 20 juillet 1990), toutes ces mesures sont introduites en 1994. La loi du 10 février 1994 élargit le champ d'application de la suspension, du sursis et de la probation (peines jusqu'à cinq ans d'emprisonnement au lieu de deux et trois ans) et introduit le travail d'intérêt général, une autre loi du 10 février 1994 introduit la médiation pénale au niveau des parquets (art. 216ter du Code d'instruction criminelle) et la loi du 11 juillet 1994 « relative aux tribunaux de police et à l'accélération et à la modernisation de la justice pénale » introduit la procédure accélérée. Cette dernière se trouve renforcée par l'introduction de la comparution immédiate par la loi du 28 mars 2000.

Toutes ces initiatives ont pour but de mieux défendre les intérêts de la victime et de renforcer la visibilité et la célérité de la réaction sociale face à la petite délinquance urbaine, tant pour la victime que pour l'auteur d'infractions, sans pour autant avoir nécessairement recours à un emprisonnement.

Voyons de plus près la question de la cohérence entre ces initiatives et les buts poursuivis.

3.1. La position de la victime dans le système pénal

La *médiation pénale*, introduite au niveau des parquets (art. 216ter du Code d'instruction criminelle), consiste en l'extinction de l'action publique, moyennant le respect de certaines conditions par le suspect : régler le conflit entre auteur et victime d'infraction par l'indemnisation de la victime, mais aussi éventuellement subir un travail d'intérêt général, une formation ou une thérapie. La médiation pénale ainsi conçue est un exemple d'ambiguïté par rapport à la position de la victime, par l'amalgame de philosophies différentes que le législateur lui impute : d'une part, mieux régler le conflit entre auteur et victime d'un délit, mieux reconnaître la victime et ses besoins dans le système pénal et l'indemniser plus rapidement, d'autre part, combattre les sentiments d'impunité créés par les classements sans suite et les lenteurs de la réaction judiciaire et accélérer la réaction à la petite délinquance. L'introduction de véritables sanctions telles que le travail d'intérêt général, la formation et la thérapie réduit fortement l'importance de la victime dans la médiation pénale et de la médiation comme modalité de règlement de conflits à part entière. Ces sanctions sont en effet orientées uniquement vers les auteurs d'infractions, et leur introduction au sein de la médiation pénale semble

traduire l'idée qu'une médiation « pure » ne suffit pas comme réaction pénale. Alors que la médiation pénale participe en théorie d'un modèle de justice « restauratrice » ou « réparatrice », tentant de faire de la justice pénale un lieu de parole et de rencontre entre auteur et victime d'un délit, la médiation pénale telle qu'introduite en Belgique contient des éléments tant d'une justice réparatrice que d'une justice rétributive (sanctions) et utilitaire (formation ou thérapie imposées par le pénal).

La *procédure accélérée* et la *comparution immédiate* ont également pour but déclaré de renforcer la confiance des victimes en la justice en s'attaquant aux sentiments d'impunité qui peuvent résulter des lenteurs des procédures normales. La loi du 11 juillet 1994 « relative aux tribunaux de police et à l'accélération et à la modernisation de la justice pénale » introduit un nouvel article 216quater dans le Code d'instruction criminelle (CIC). Celui-ci permet au ministère public de remettre au prévenu, après son audition, une convocation à paraître devant le tribunal de police ou correctionnel dans un délai de dix jours à deux mois. La loi du 28 mars 2000 rajoute avec la comparution immédiate une nouvelle possibilité d'introduction de l'action publique devant le tribunal correctionnel (art. 216quinquies-septies CIC), permettant au magistrat du parquet de requérir une détention préventive de courte durée (7 jours au maximum) auprès du juge d'instruction, sans pour autant devoir ouvrir une enquête judiciaire. On peut se demander cependant si la position des victimes est suffisamment garantie au sein de ces deux modalités. En effet, l'accélération de la procédure peut nuire aux possibilités de la victime de préparer la défense de ses intérêts devant le tribunal faute de temps. Il est vrai que le tribunal n'est pas obligé de statuer en même temps sur la culpabilité et la peine, d'une part, et l'indemnisation des victimes, d'autre part. Il peut retenir les intérêts des victimes et décider ultérieurement des dommages à octroyer. Vu la surcharge des tribunaux et l'arriéré judiciaire en Belgique, on peut se demander si cette possibilité sera vraiment exploitée.

3.2. La place de la privation de liberté dans l'approche pénale de la délinquance urbaine

Certaines initiatives législatives tentent de *limiter* l'application de la privation de liberté et réfèrent explicitement à ses effets néfastes : la loi du 20 juillet 1990 introduisant une nouvelle alternative à la détention préventive (la liberté sous conditions), la loi du 10 février 1994 élargissant le champ d'application de la suspension, du sursis et de la probation (peines jusqu'à cinq ans d'emprisonnement au lieu de deux et trois ans) et introduisant le travail d'intérêt général.

D'autres cependant risquent de *stimuler* cette application, telles les lois du 11 juillet 1994 concernant l'accélération de la procédure pénale et du 28 mars 2000 concernant la comparution immédiate. La *procédure accélérée* a pour but de réduire les lourdeurs et longueurs des procédures pour des faits de criminalité urbaine, et de revaloriser ainsi la réaction pénale aux yeux du public. Si elle n'empêche pas en soi l'application de sanctions alternatives, elle comporte cependant un risque réel de surpénalisation : une réponse rapide est souvent une réponse plus répressive, et une

attention accrue pour certains délits, comme ici la petite criminalité urbaine, amène presque toujours des peines plus lourdes. Et des peines plus lourdes pour la petite délinquance risquent de faire monter l'échelle pénale globale de quelques degrés, ou de quelques mois de prison supplémentaires. La *comparution immédiate* est applicable à des faits punissables d'un an de prison au minimum et de dix ans de prison au maximum (après correctionnalisation), à condition que ces faits aient été découverts en flagrant délit ou que les preuves soient suffisantes pour être soumises au tribunal. Le magistrat du parquet peut alors requérir une détention préventive auprès du juge d'instruction, sans pour autant devoir ouvrir une enquête judiciaire. Même si le juge d'instruction garde la possibilité d'une ordonnance contraire (dans les 24 heures de l'arrestation du suspect) et même si la détention est de courte durée (7 jours au maximum), cette nouvelle modalité facilite l'application d'une détention préventive et réduit fortement le rôle du juge d'instruction dans la procédure. Ceci va à l'encontre de la philosophie de la loi du 20 juillet 1990 qui prônait le caractère exceptionnel d'une détention préventive et tentait d'en limiter l'application par l'introduction de mesures alternatives (voir *infra*). Dans la loi du 28 mars 2000 par contre, la privation de liberté est avancée comme étant nécessaire pour assurer une réaction judiciaire immédiate et contrer le sentiment d'impunité que pourraient ressentir auteurs et victimes d'infractions (Parl. St., Chambre 1999-2000, n° 306/4, p. 4-7). La position d'éventuelles alternatives à la détention préventive n'y est pas très claire, la loi parlant en plusieurs endroits de la décision du juge d'instruction uniquement en termes de « mandat d'arrêt en vue d'une comparution immédiate » (Raes, 2001). La loi fut d'ailleurs fortement critiquée lors de son élaboration, tant par des parlementaires (y inclus ceux de la majorité politique) que par des magistrats, avocats ou chercheurs scientifiques. Mais elle devait coûte que coûte être votée et mise en œuvre avant juin 2000, date fatidique de l'Euro 2000...

La loi du 10 février 1994 introduisant la *médiation pénale* au niveau des parquets (art. 216ter du Code d'instruction criminelle) est *ambiguë* quant au rapport entre médiation pénale et peine de prison. Dans l'Exposé des motifs, le législateur réfère explicitement aux effets nocifs de l'emprisonnement et estime que « l'emprisonnement est souvent une peine hors de proportion avec les types de délits commis » (Doc. Parl., Sénat, Session 1992-93, 652/1, p. 2). Limitée aux délits ne semblant pas devoir être punis d'une peine de prison de plus de deux ans, la médiation pénale est en fait applicable (combinée à l'acceptation de circonstances atténuantes) à toutes les infractions punissables d'une peine n'excédant pas 20 ans d'emprisonnement. Le législateur cite comme justification l'exemple de faits délictueux dont la qualification légale est nettement supérieure à leur gravité concrète (Doc.Parl., Chambre, 1993-94, 1128/3, p. 5). Il reste que la médiation pénale peut donc constituer une alternative pour des peines de prison jusqu'à 2 ans. Mais elle peut tout aussi bien ne remplacer que des classements sans suite, autre but du législateur, afin de contrer l'impression d'impunité que ceux-ci donnent aux auteurs et victimes d'infractions (Doc.Parl., Sénat, 1992-93, p. 3, 6). La fourche est vraiment large!

Conclusion

Les « nouvelles mesures pénales » semblent répondre globalement à trois objectifs, se référant à trois modèles de justice différents (voir aussi Cartuyvels, 1999, p. 195-197) :

- 1° Une *justice pénale restauratrice*, conçue comme espace triangulaire de négociation, contribuant à la reconstruction du lien social brisé par l'infraction et encourageant les parties à la discussion constructive de leur différend. La victime est réintroduite dans un conflit dont la procédure classique l'avait exclue. La transformation paradigmatique aurait pu être radicale (la médiation et l'indemnisation peuvent suffire à elles-mêmes), si la médiation pénale belge n'avait pas introduit des sanctions dans son sein, référant aux modèles plus traditionnels de la justice rétributive (l'acte doit être puni : travail d'intérêt général) ou de traitement (le délinquant doit être réformé : formation, thérapie).
- 2° Une *justice spectacle* renforçant la visibilité et la célérité de la réaction sociale face à la petite délinquance, afin de contrer les sentiments d'insécurité et la montée de l'extrême droite : médiation pénale, procédure accélérée, comparution immédiate.
- 3° Une *perspective gestionnaire*, tentant d'éviter l'asphyxie du système de justice pénale en transférant le pouvoir de sanctionner du juge vers le ministère public et en accélérant la procédure pénale au niveau de ce même ministère public : médiation pénale avec possibilité de sanctions alternatives, procédure accélérée, comparution immédiate.

4. LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES LOIS

Force est de constater qu'en Belgique, la politique criminelle s'élabore encore toujours de façon traditionnelle, selon une approche du haut vers le bas (*top down approach*). C'est-à-dire, sans attention pour les besoins réels du terrain ou pour les conditions nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles initiatives législatives, tant au niveau structurel du système pénal qu'au niveau des cultures professionnelles. Elle illustre une vision très dogmatique-instrumentale sur le droit (« la loi est faite pour être appliquée »), qui est pourtant contredite par de nombreuses études concernant le fonctionnement social du droit (Griffiths, 1986).

4.1. Au niveau structurel

a) La médiation pénale

Des assistants en médiation (assistants sociaux) ont été adjoints à tous les Procureurs du Roi (arrondissements judiciaires) pour l'application de la médiation pénale. Cette application est à son tour analysée et évaluée par les conseillers en médiation (diplômés de criminologie) adjoints aux Procureurs-Généraux (ressorts de la Cour d'Appel). Cette volonté explicite d'évaluer une nouvelle mesure et l'introduction d'une structure spécifique à cet égard est remarquable car plutôt exceptionnelle en Belgique. Des rapports annuels sont publiés par les conseillers en médiation, apportant des infor-

mations et des évaluations critiques des pratiques locales (Dewulf *et al.*, 1996; Davreux *et al.*, 1997; X, 1998). Ceux-ci permettent par exemple de constater de grandes variations tant au sein d'un ressort qu'entre les différents ressorts judiciaires. Des réorientations tendant vers plus de cohérence peuvent alors être élaborées.

Une illustration concrète. Les rapports annuels montraient que, dans certains arrondissements, une thérapie était proposée aux usagers de drogue par le biais de la médiation pénale. Les conseillers en médiation conclurent que cette pratique allait à l'encontre de la philosophie centrale de la loi de 1994, qui prône une amélioration de la position de la victime dans le système pénal (justice restauratrice). En conséquence, une circulaire émanant du Collège des Procureurs Généraux stipule en 1998 que la médiation pénale devrait être réservée aux délits connexes à l'usage de drogues, excluant ainsi les délits sans victimes (circulaire du 8 mai 1998, Col. 5/98, 15.05.1998).

Nous avons ici un exemple d'éléments structurels (la présence et la position critique des conseillers en médiation), qui permettent l'élaboration d'une politique plus cohérente (choix d'un modèle de justice). Les dernières évolutions législatives et réglementaires sur ce terrain nous rendent cependant moins optimistes. Les relations entre conseillers en médiation et procureurs généraux n'ont pas toujours été faciles, sans doute justement parce qu'il n'y avait pas de tradition critique dans la structure pénale. Depuis la loi du 12 avril 1999, la fonction de conseiller en médiation n'est plus réservée uniquement à des diplômés de criminologie et est intégrée aux maisons de justice sous le titre de conseiller-adjoint. Par décision du Collège des Procureurs Généraux du 15 janvier 1998, les rapports annuels se font par ressort judiciaire à partir de 1998 et ne seront plus intégrés au niveau fédéral que tous les trois ans (Beyens, 2000b). La fonction critique de ces rapports pourrait bien s'en trouver réduite.

b) Le financement des mesures alternatives

Deux filières de subventions sont organisées par le gouvernement fédéral pour les mesures judiciaires alternatives : des projets nationaux financés par le Ministère de la Justice (AR 6 octobre 1994), d'une part, des projets locaux, octroyés par le Ministère de la Justice mais financés par le Ministère de l'Intérieur, d'autre part. Ces derniers sont subventionnés par le biais du « Plan Global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale » du 30 mars 1994, qui prévoit la possibilité pour les communes d'obtenir des subsides pour le recrutement de personnel supplémentaire chargé de l'accompagnement des mesures judiciaires alternatives. Si la volonté de prévoir des financements adéquats est louable, la conséquence de l'option prise est que souvent des projets locaux ont vu le jour plus pour stimuler l'emploi qu'à partir d'une vision ou logique pénale globale. Cette politique a eu pour résultat une grande fragmentation de ces projets sur le terrain et des différences locales importantes, rendant une politique pénale cohérente difficile (Snacken & Beyens, 2001).

Ces éléments structurels influencent également la pratique de la médiation pénale. Nous avons mentionné le fait que des sanctions tels le travail d'intérêt général, la formation ou une thérapie peuvent être adjointes par le procureur (« magistrat de

médiation») à la médiation pure. Les conseillers en médiation dénoncent dans leurs rapports annuels que l'application de ces sanctions dépend plus de la présence aléatoire de projets disponibles sur le terrain que d'une politique pénale bien déterminée (Beyens, 2000b).

c) La procédure accélérée

Les travaux parlementaires de la loi du 11 juillet 1994 introduisant la procédure accélérée mettent en exergue la nécessité sur le plan logistique de mettre en place des structures spécifiques pour son application, surtout dans les arrondissements judiciaires recouvrant des grandes villes. Dans les faits, seuls les arrondissements de Bruxelles et de Charleroi mirent ce conseil en pratique. Ce sont apparemment aussi les seuls arrondissements où la procédure accélérée connaît un certain envol (Scohier, 2000, p. 346-347; Beuken, 2000, p. 7-9).

Ceci est confirmé par notre recherche dans le ressort de la Cour d'Appel d'Anvers (Snacken *et al.*, 2000; Raes, 2001). En effet, pour la période 1995-1997, la procédure accélérée n'a pas du tout été appliquée dans certains arrondissements judiciaires (Tongeren et Turnhout; Hasselt ne l'applique que 3 fois en 1995) et très peu dans d'autres (Anvers, 2.6%; Malines, 0.9%)². Lors des interviews menées avec les magistrats concernés, les raisons offertes pour cette application restreinte se rapportent au fait que la procédure normale suffit à juger les affaires dans un délai raisonnable, à l'absence de moyens financiers et de personnel aux parquets et tribunaux (l'introduction de la procédure accélérée a été accompagnée d'une extension du cadre des magistrats, mais en pratique ceux-ci ont été employés à d'autres tâches plus pressantes), au risque que d'autres affaires autrement plus importantes ne se retrouvent retardées, à l'attitude négative ou sceptique des juges et des avocats, à l'attitude peu enthousiaste des policiers, qui préfèrent une détention préventive...

Ces résultats donnent une image très différente de l'application de la procédure accélérée à Bruxelles, où elle représente 13 % des affaires soumises au tribunal correctionnel entre 1995 et 1997 et 19 % des affaires soumises aux tribunaux correctionnels francophones en 1998 (Van der Noot & Michel, 1999, p. 143; Guillain & Scohier, 2000; Van der Noot & Michel, 1999). En dehors du débat concernant l'opportunité de procédures accélérées, qui se pose plutôt en terme de principes de droit fondamentaux, droits de la défense et justice à deux vitesses (Snacken *et al.* 2000; Raes, 2001), ces chiffres confirment l'importance des aspects structurels dans la mise en œuvre d'une politique criminelle. À Bruxelles, une « Cellule bandes organisées » existait depuis 1991 au sein de la section jeunesse du parquet. Elle se vit chargée dès 1994 de la mise en œuvre de la procédure accélérée à l'égard des adultes et fut rebaptisée « Cellule de justice accélérée, de proximité et de démantèlement » en 1995 (Vander Straeten *et al.*, 1995, p. 14). En plus, elle prit rapidement une place dominante dans l'organisation du parquet, en effectuant elle-même le tri et la première orientation de certains dossiers (dans

2. Les chiffres concernant le nombre total de personnes traduites devant le tribunal en 1996 sont issus de la recherche concernant le ministère public de Fijnaut *et al.* (2000, p. 77).

un premier temps, tous les dossiers relatifs à des individus privés de liberté, en un second temps, tous les individus ayant commis certaines infractions bien déterminées : vols, coups, menaces, rébellion, etc.) (Scohier, 2000, p. 350). La prééminence de cette sélection sur d'autres possibilités d'orientation de dossiers eut pour résultat que la procédure accélérée connut un essor beaucoup plus important que, par exemple, la médiation pénale (Adam & Toro, 1999, p. 979-988). Récemment, la procédure de sélection a été réorganisée, se faisant maintenant en présence d'un assistant de médiation, afin de remédier à ce déséquilibre.

d) *Les alternatives à la détention préventive*

La loi de 1990 introduisant la liberté sous conditions comme alternative à la détention préventive réfère aux « services sociaux près des tribunaux » pour l'élaboration et le suivi des conditions imposées... services qui n'existaient pas et qui n'ont jamais été établis! Les conséquences de cette lacune sont importantes.

En effet, les difficultés structurelles à organiser une alternative *dans les 24 heures de la mise à disposition* sont réelles. Lors des observations auprès des juges d'instruction, effectuées dans le cadre de la recherche qualitative VUB-INCC, il est apparu que souvent les juges d'instruction ne disposent plus que d'un temps très court (parfois 15 minutes) pour procéder à l'audition du suspect et décider sur le réquisitoire de mandat d'arrêt (Snacken *et al.*, 1999, p. 37-40). Décider de conditions à imposer à une mise en liberté, surtout si celles-ci doivent être adaptées au cas individuel ou comporter une guidance, nécessite plus de temps : l'audition doit porter non seulement sur la recherche de la vérité (indices de culpabilité), mais aussi sur la situation personnelle du suspect, des contacts doivent être pris avec des instances sociales ou de guidance, etc.

En plus, les juges d'instruction *ne disposent pas d'une « permanence sociale »* pour les aider dans cette tâche. À Bruxelles, un service MAM (Mesures alternatives — *Alternatieve maatregelen*) a été créé au sein du parquet afin de combler l'absence des « services sociaux près des tribunaux » dont parle la loi de 1990. Ce service est présent dans le même bâtiment que les magistrats instructeurs, ce qui comporte plusieurs avantages : les contacts entre les juges d'instruction et les magistrats de parquet du MAM sont fréquents, les magistrats du MAM peuvent mener une politique proactive dans la sélection des suspects aptes à faire l'objet d'une liberté sous conditions, les suspects peuvent être entendus rapidement par les magistrats du MAM sur demande du juge d'instruction (Snacken *et al.*, 1999, p. 109-110, 156). D'autre part, vu le statut et les fonctions des magistrats de parquet au sein du MAM, on ne peut parler ici d'une « permanence sociale » au sens pur du terme : les juges d'instruction n'ont pas de contacts directs ni de concertation avec les assistants de justice ou les instances de guidance, une confusion est possible entre les tâches répressives et d'accompagnement des magistrats de parquets du MAM (Snacken *et al.*, 1999, p. 234).

Dans les autres arrondissements, par exemple Anvers, les juges d'instruction doivent faire appel aux assistants de justice, qui se trouvent dans les maisons de justice, en dehors du bâtiment judiciaire. Si dans certains arrondissements une « permanence so-

ciale téléphonique» a été installée, celles-ci ne semblent pas être employées souvent par les magistrats d'instruction. Et si le temps presse, elles ne permettent pas à l'assistant de justice de s'entretenir avec le suspect même (Snacken *et al.*, 1999, p. 157).

Notre recherche démontre ainsi qu'à Bruxelles, 17% des réquisitions de mandat d'arrêt sont transformées par le juge d'instruction en liberté sous conditions dans les 24 heures de la mise à disposition, contre seulement 2% à Anvers. Magistrats et assistants de justice interviewés expliquent cette différence par la proximité du service MAM à Bruxelles (Snacken *et al.*, 1997, p. 60, 110, 170-171).

Cette absence physique des assistants de justice contraste fort avec la *présence très nette des services de police sur la scène de l'instruction*. Le juge d'instruction se trouve dans un lien de dépendance opérationnelle vis-à-vis des enquêteurs et les contacts sont fréquents. Le juge apporte donc une attention particulière à maintenir de bonnes relations avec ces auxiliaires indispensables. Les observations démontrent que les services de police expriment régulièrement des attentes particulières face à la décision de délivrer un mandat d'arrêt, notamment lorsque l'arrestation est le résultat d'une recherche proactive ou lorsque la détention est perçue comme permettant d'obtenir des informations supplémentaires. Généralement, seul un mandat d'arrêt semble représenter pour les services de police une réponse suffisante à la gravité des faits tels qu'ils la perçoivent (Snacken *et al.*, 1999, p. 101-102). Il ressort de cette comparaison qu'au niveau structurel, les interactions se déroulant sur la scène du cabinet d'instruction confrontent les juges d'instruction bien plus souvent à une logique d'action policière qu'à une logique d'action sociale (Snacken *et al.*, 1999, p. 110).

Ces divers éléments structurels convergent en ce paradoxe que, si la détention préventive est la mesure la plus intrusive au niveau de la liberté des citoyens, elle est aussi en quelque sorte *la plus « facile » à appliquer du point de vue organisationnel*. Une politique criminelle qui veut véritablement réduire l'application de la détention préventive nécessite un retournement structurel de la situation, où une alternative à la détention devient plus « facile » à organiser que la détention même. Par exemple en limitant la capacité pénitentiaire, d'une part, et en facilitant l'organisation d'une liberté sous conditions, d'autre part, par la présence d'une véritable permanence sociale au sein des bâtiments judiciaires. Une recherche est actuellement en cours à la VUB sous ma direction pour connaître le point de vue des juges d'instruction à l'égard de telles propositions³.

4.2. Au niveau culturel

a) Culture organisationnelle et cultures professionnelles

La sociologie organisationnelle nous apprend que le cadre structurel d'une organisation influence la culture organisationnelle, et que les différents groupes professionnels au sein d'une organisation peuvent à leur tour développer différentes (sous-)cultures professionnelles. La politique criminelle en Belgique est en général élaborée sans tenir

3. L'inflation carcérale et l'approche des délinquants sexuels ou violents. Partie 1 : la détention préventive et la liberté sous conditions, Ministère de la Justice, 2000-2001

compte de ces aspects culturels. Pourtant, ceux-ci sont d'une importance primordiale pour l'application de nouvelles lois. Nombre d'études de sociologie juridique démontrent que la façon dont de nouvelles lois sont appliquées dépendent de l'interaction de ces nouvelles normes avec les normes, les valeurs et les habitudes préexistantes au sein des différents groupes sociaux qui devront les appliquer. S. Moore (1973) lança le concept de « *champs sociaux semi-autonomes* » pour décrire l'existence de ces groupes sociaux aux normes propres et (semi)autonomes et analysa les mécanismes selon lesquels ces normes propres prévalent sur les normes imposées de l'extérieur, avec réinterprétation, rejet ou application sélective de ces dernières comme résultat. Si ces études ont surtout porté sur le fonctionnement du droit dans la société et les groupes sociaux présents, il n'y a pas de raison pour croire que ces mécanismes ne joueraient pas au sein du système de justice pénale. Ce que démontrent en effet certaines études belges récentes concernant la culture policière (Van den Broeck, 2001) ou la culture pénale des magistrats (Beyens, 2000a).

Cette culture est elle-même le résultat d'interactions entre les attentes de la société face au groupe professionnel, les biographies personnelles des professionnels et la culture professionnelle locale, telle qu'elle ressort de la sélection et la formation du personnel mais aussi des traditions du terrain. D'une part, la diversité des attentes d'une société culturellement pluraliste face à la justice et la diversité des biographies personnelles des magistrats expliquent la disparité des décisions prises dans des cas semblables (cf. le fameux *disparity in sentencing*). D'autre part, chaque organisation (tribunal ou parquet) exerce une certaine pression sur les individus à se conformer à la culture professionnelle locale (Beyens, 2000a, p. 177-181).

b) Illustrations

Nous trouvons plusieurs illustrations de l'importance de ces aspects culturels dans l'application des mesures qui nous intéressent dans cette analyse.

Ainsi, nous avons décrit la présence physique et opérationnelle plus grande des services de police comparée à la présence des assistants de justice. Il apparaît clairement que dans la *culture dominante policière*, dans de nombreux cas seul un mandat d'arrêt répond aux attentes des policiers. Nous pouvons aisément imaginer que cette présence structurelle plus grande résulte donc en une pression culturelle plus grande à se conformer à ces attentes. Les magistrats individuels peuvent, à partir de leurs biographies et idées personnelles, réagir de façon différente à cette pression (*infra* 5.3.). Ceci n'empêche que cette pression fait partie du cadre institutionnel et culturel dans lequel ils doivent prendre une décision.

L'importance d'une certaine *culture pénale* est également illustrée par le fait que dans la comparaison entre détention préventive et liberté sous conditions, la seconde est souvent décrite par les magistrats comme « compliquée » : elle nécessite de plus amples informations concernant le suspect, des contacts avec les assistants de justice ou services de guidance, des rapports de suivi. Pourtant, on peut se poser la question si objectivement une détention préventive n'implique pas autant — sinon plus — de travail

pour le juge d'instruction : chambre du conseil tous les mois, chambre des mises en accusation, etc. Mais ceci est apparemment considéré comme faisant partie du travail « normal »...

De nombreuses études se sont penchées sur l'application des *sanctions alternatives* en Belgique et sur les attitudes des juges par rapport à celles-ci, et ce depuis les années 1970. Des premières études concernant la probation aux dernières concernant entre autres l'introduction du travail d'intérêt général, les résultats restent remarquablement constants (Beyens, 2000a). Les magistrats considèrent (en général) les sanctions alternatives comme des faveurs réservées aux délinquants primaires ou aux antécédents judiciaires limités, ayant commis des délits pas trop graves. Ils estiment que ces sanctions sont insuffisamment punitives pour permettre une application plus large. Le sursis à l'emprisonnement est la sanction alternative la plus appliquée, elle remplit clairement une fonction dissuasive (l'épée de Damoclès). Un nombre important de magistrats estime dès lors qu'elle ne peut être octroyée qu'une ou deux fois à un délinquant. En cas de récidive, seule une peine de prison ferme semble pouvoir traduire de façon adéquate la réprobation morale et sociale. La suspension du prononcé est un premier avertissement envers un suspect socialement et professionnellement bien intégré, la probation, une mesure d'aide et de guidance envers des personnes présentant des troubles personnels causés par leur situation sociale ou une toxicomanie. Plusieurs magistrats n'ont cependant pas confiance dans le suivi et le contrôle exercé par les assistants de probation, qu'ils estiment surchargés ou trop laxistes (Peeters, 1988; Beyens, 2000).

Plusieurs explications ont été formulées concernant ces attitudes : la formation purement juridique de la plupart des magistrats, la surcharge des tribunaux qui rend les magistrats sceptiques envers toute mesure impliquant un ralentissement possible (par exemple, une demande d'enquête sociale), l'absence totale de critères législatifs ou de directives concernant l'application de ces sanctions et leurs places respectives au sein de l'échelle pénale (Eliaerts, 1988; Peeters, 1988).

Ces phénomènes ne sont bien sûr pas limités à la Belgique. Nombreuses sont les études internationales ou comparatives qui ont décrit ces mêmes mécanismes et qui alimentent le débat concernant le fameux *net-widening* ou *l'élargissement du filet pénal* par les mesures ou sanctions alternatives. En effet, si les alternatives sont appliquées à des personnes qui en d'autres cas n'auraient pas été privées de leur liberté, ces alternatives résultent en un plus grand nombre de personnes soumises à un contrôle pénal. Comme en plus ces personnes sont soumises à un contrôle plus strict qu'avant l'introduction des alternatives, elles risquent de se retrouver plus rapidement en violation des conditions, et donc de finir en prison : le *thinning of the mesh* ou *rétrécissement des mailles du filet* (Austin & Krisberg, 1981; Mc Mahon, 1992; Junger-Tas, 1994).

Le législateur belge des années 1990 ne semble pas s'être préoccupé outre mesure de ces résultats, à l'exception de la loi du 20 juillet 1990 concernant la détention préventive. En effet, les travaux préparatoires à cette loi indiquent clairement que la liberté sous conditions est introduite « afin d'éviter autant que possible la détention préventive » et que ces mesures « alternatives » ne peuvent résulter en mesures « com-

plémentaires», appliquées à des personnes qui sous l'ancienne loi auraient été laissées en liberté inconditionnelle (Doc. Parl. Sénat, 1998-1989, 658/2, p. 6). Pour ce faire, la loi prévoit que la liberté sous conditions ne peut être imposée que si les conditions requises pour la délivrance d'un mandat d'arrêt sont ou restent réunies. Le magistrat instructeur doit donc décider d'abord qu'il y a « absolue nécessité pour la sécurité publique » de priver un suspect de sa liberté (eu regard aux critères de danger de récidive, de risque de fuite, de disparition de preuves ou de collusion avec des tiers). Ensuite, il peut constater que ces risques peuvent également être rencontrés par l'imposition d'une liberté sous conditions. Si cette obligation légale n'apporte pas de garantie absolue contre le phénomène de l'élargissement du filet pénal (cf. *infra* 5.2.c), elle montre en tous cas que le législateur était bien conscient du risque.

Le travail d'intérêt général par contre a été introduit en 1994 — pour des raisons « pragmatiques » — non comme sanction autonome mais comme condition probatoire à une suspension du prononcé ou à un sursis à l'emprisonnement. Le risque que le travail d'intérêt général vienne simplement alourdir une suspension ou un sursis au lieu de remplacer un emprisonnement est donc inscrit dans la loi même.

5. L'APPLICATION DES NOUVELLES MESURES SUR LE TERRAIN

Les buts poursuivis par le législateur sont-ils rencontrés par l'application des nouvelles mesures sur le terrain? Nous concentrons cette analyse du terrain sur trois aspects décrits comme importants par le législateur et aux enjeux sociaux évidents : le renforcement du statut de la victime au sein du système de justice pénale, la réduction de l'application de la privation de liberté, l'intégration de groupes fragilisés.

5.1. Le renforcement du statut de la victime

a) La médiation pénale

L'ambiguïté par rapport à l'importance de la victime dans la médiation pénale étant inscrite dans la loi même, il ne faut pas s'étonner de retrouver cette ambiguïté dans la pratique.

En effet, alors que certains arrondissements judiciaires optent résolument pour une médiation pénale « pure » (modèle de justice réparatrice : 94 % des cas à Charleroi en 1996), cette modalité reste très marginale dans d'autres (2 % des cas à Gand), où une cumulation de mesures diverses est préférée (modèle mixte : 60 % des cas à Gand contre 2 % à Charleroi). Ces variations sont liées à une sélection différente des délits estimés aptes à être traités par ce biais : beaucoup de délits commis dans la sphère familiale ou relationnelle dans le modèle de justice réparatrice (ex. Mons : dans 75 % des cas auteur et victime se connaissent), contre un nombre important de délits sans victime dans les modèles mixtes (ex. Anvers : 30 %, Gand : 20 %, où dans 29 % seulement des cas auteur et victime se connaissent) (Davreux, *et al.*, 1996, p. 11).

À partir de 1996, le nombre de dossiers « avec victime » augmente globalement à 66 %, ce qui démontre une volonté de travailler plus dans le modèle de justice réparatrice.

Des différences régionales persistent cependant (en 1998, Anvers compte 44 % de dossiers « avec victime », contre 95 % des dossiers à Bruxelles-néerlandophone) (Beyens, 2000b).

L'attitude positive de la plupart des victimes face à la médiation pénale peut être déduite du pourcentage restreint d'arrêts de la procédure dus à l'attitude de la victime (13,6 %), comparé aux raisons liées à l'auteur (37 %) ou les raisons indépendantes des volontés des parties (38 %), (Davreux *et al.*, 1996, p. 25-26). Pourtant la médiation pénale ne représente toujours que moins d'un pourcent (0,79 % en 1996) de l'ensemble des modalités de traitement des dossiers dans les parquets... (Fijnaut *et al.*, 2000, p. 75). Même en tenant compte du fait que 70 % des dossiers sont classés sans suite (en majorité pour des raisons techniques), ce chiffre démontre que le modèle de justice réparatrice n'a pas encore réussi à transformer l'approche pénale traditionnelle.

b) La procédure accélérée

Notre analyse des dossiers traités en procédure accélérée à Anvers et Malines en 1997 (70 et 14 dossiers) montre que 93 % des victimes sont identifiées. Pourtant, seulement 37 % se constituent partie civile à Anvers, 46 % à Malines (Raes, 2001). Nous ne connaissons pas les raisons de ce nombre restreint de constitutions de partie civile : est-ce lié aux dommages limités ou au manque de temps de préparer un dossier ? Cette constatation pose en tout cas la question de savoir si la procédure accélérée signifie vraiment une amélioration de la position des victimes au sein du système de justice pénale. Et si, tenant compte du fait que les délits sont plutôt légers et que les victimes sont généralement identifiées, une médiation pénale n'aurait pas été plus adéquate pour rencontrer leurs intérêts.

5.2. La réduction de l'application de la privation de liberté

a) La médiation pénale

Bien que la gravité des faits commis ne puisse être déduite des simples qualifications légales retenue dans les rapports annuels des conseillers en médiation, tous ces rapports mentionnent le peu de gravité des délits sélectionnés. Ce qui peut également être déduit du pourcentage restreint de dossiers qui, après arrêt ou échec⁴ de la médiation pénale, résultent en poursuites pénales : 14 % des dossiers arrêtés et 45 % des dossiers se soldant en échec en 1996 (Davreux *et al.*, 1996, p. 27, 48). La médiation pénale semble donc être appliquée plus comme alternative à un classement sans suite qu'à une privation de liberté.

b) La procédure accélérée

Les délits traités par le biais de la procédure accélérée varient d'un arrondissement à l'autre. Ainsi, alors que les faits de vols représentent plus de deux tiers des dossiers traités en procédure accélérée à Bruxelles (Guillain & Scohier, 2000, p. 281, Van der Noot

4. L'arrêt de la procédure se situe avant d'être arrivé à un accord entre les parties concernées (auteur, victime et ministère public) et n'est pas nécessairement lié à une faute d'une des parties, alors que l'échec de la médiation pénale signifie par définition que l'accord signé n'est pas respecté.

& Michel, 1999, p. 146-148) et 71 % à Malines, ils ne représentent que 46 % des dossiers à Anvers en 1997 (Snacken *et al.*, 2000; Raes, 2001). Dans ce dernier arrondissement par contre, la procédure accélérée semble avoir été choisie par excellence pour traiter les cas d'agressions dans le contexte du roulage (31 %), faits que l'on retrouve très peu dans les autres arrondissements. En général, les faits sont moins graves qu'à Bruxelles (par exemple, la valeur des objets volés), et le casier judiciaire des personnes concernées est plus léger à Anvers et Malines (47 % et 50 % d'antécédents judiciaires) qu'à Bruxelles (71 % d'antécédents judiciaires).

Pourtant, 74 % des dossiers à Anvers et 79 % à Malines débouchent en une peine de prison (dont 50 % avec sursis à Anvers et 36 % à Malines), ce qui ne diffère presque pas des 82 % à Bruxelles (dont 35 % avec sursis). L'application de sanctions alternatives dans le cadre du sursis diffère plus, avec seulement 6 % de mesures probatoires et aucun travail d'intérêt général à Anvers contre 60 % de sursis probatoires, tous cumulés à un travail d'intérêt général à Malines. À Bruxelles, le travail d'intérêt général est souvent appliqué dans le cadre de la procédure accélérée, représentant 65 % de tous les travaux d'intérêt général imposés par les tribunaux correctionnels francophones (Van der Noot & Michel, 1999, p. 164, 168).

Le pourcentage important de peines de prison à Anvers et Malines pour des délits peu graves et une population aux antécédents judiciaires limités, semble confirmer le risque de *surpénalisation* associé à des réactions rapides. En effet, des études antérieures avaient démontré que ce sont précisément la gravité des délits et l'importance des antécédents judiciaires qui déterminent le recours par le juge à une (courte) peine de prison (Snacken, 1986). Ces conditions ne semblent plus être requises dans le cadre d'une procédure accélérée.

c) Le travail d'intérêt général

Nous avons décrit plus haut le phénomène de « l'élargissement du filet » et du « retrécissement des mailles » du contrôle pénal et le risque pris à cet égard par le législateur de 1994 par l'introduction du travail d'intérêt général comme mesure probatoire à une suspension ou un sursis. Que nous apprend la pratique ?

Nous ne disposons pas de données ou d'études permettant de répondre de façon formelle à cette question. La pratique est encore jeune et probablement diversifiée, une étude empirique approfondie nécessiterait une comparaison dans le temps des caractéristiques des délinquants condamnés à une peine de prison, un sursis simple et un travail d'intérêt général. Les premières études partielles ne rendent cependant pas très optimistes.

Ainsi, les magistrats interviewés par Beyens à Anvers et Malines en 1995-1996 estiment qu'un travail d'intérêt général ne peut être appliqué qu'à des auteurs d'infractions « sûrs » présentant suffisamment de « garanties ». Aucun ne pense que cette sanction pourrait remplacer une peine de prison ferme (2000a, p. 420-423).

Les premières analyses empiriques effectuées à Bruxelles montrent également que le travail d'intérêt général est surtout appliqué à des délinquants sans antécédents ju-

diciaires (88 % : Bellis, 1999, p. 1020) et présentant des signes extérieurs d'intégration sociale : une population jeune, en majorité de nationalité belge, vivant pour l'essentiel chez leurs parents ou grands-parents, étudiants, salariés ou bénéficiant d'un revenu de remplacement (Guillain & Scohier, 2000, p. 300-301; 319). C'est le profil traditionnel des personnes jouissant d'une suspension du prononcé ou d'un sursis simple.

À Malines par contre, le travail d'intérêt général est surtout imposé comme mesure supplémentaire dans le cadre d'une probation. La panoplie impressionnante de mesures probatoires imposées donne nettement l'impression qu'il s'agit d'une population dont on reconnaît le besoin de guidance sociale. Le travail d'intérêt général semble donc surtout s'ajouter à une probation « pure » (Raes, 2001).

Le risque d'un « élargissement du filet pénal » semble donc très réel.

Ces résultats provisoires et partiels rappellent d'autres études, démontrant que, tant que le législateur se contente d'ajouter des sanctions alternatives à l'éventail des possibilités pénales, en laissant le magistrat tout à fait libre dans son choix, ces « alternatives » ne remplacent que partiellement l'emprisonnement (Junger-Tas, 1994, arrive sur la base de plusieurs études à 40-50 % des cas). Les magistrats tiennent beaucoup à cette liberté de choix et sont généralement contre des directives (législatives ou autres) qui leur enlèveraient cette liberté (Peeters, 1988; Beyens, 2000). Une véritable politique réductionniste, amenant une réelle diminution de l'application de la peine de prison, présuppose un scepticisme profond quant aux effets positifs à escompter d'un emprisonnement, partagé par tous les acteurs pénaux, à commencer par le législateur (Rutherford, 1984; voir les expériences récentes en Finlande à cet égard : Tornüdd, 1993; Lappi-Seppälä, 1998). Une commission a été instaurée par le Ministre de la Justice en février 2000 afin de revoir de façon plus fondamentale le système de détermination de la peine (Commission position externe des détenus, tribunaux d'exécution des peines et détermination des peines). Espérons qu'elle apportera une réforme globale plus cohérente.

d) Les alternatives à la détention préventive

La liberté sous conditions vient-elle remplacer la détention préventive? Répondre à cette question nécessite, comme pour le travail d'intérêt général, l'analyse de son application par rapport à (l'évolution de) la détention préventive, d'une part, et la simple remise en liberté sans conditions, d'autre part. Dans l'absence d'une telle recherche longitudinale, nous devons à nouveau nous limiter à des indices, issus d'une recherche empirique effectuée pendant la période 1997-1999 sur la base d'études de dossiers et d'observation participante auprès de magistrats instructeurs (Snacken *et al.*, 1997; Snacken *et al.*, 1999).

Première constatation : l'application de la liberté sous conditions est très différente selon les arrondissements judiciaires, variant de 0 % à 30 % (Ministère de la Justice, 2000; Services des Maisons de justice, 2000). Ce qui ne signifie évidemment pas nécessairement qu'une large application de la liberté sous conditions remplace vraiment des détentions préventives. L'étude de dossiers effectuée dans les arrondissements

judiciaires d'Anvers et Bruxelles (408 dossiers de stupéfiants traités en 1996-1997) démontre que de toutes les procédures possibles (procédure accélérée, citation directe, détention préventive, liberté sous conditions et liberté simple) la liberté sous conditions reste la modalité la moins appliquée (10 % à Bruxelles, 1,3 % à Anvers), la détention préventive la plus appliquée (32 % et 52 %).

Deuxième constatation : les parquets concernés ne requièrent pratiquement jamais une liberté sous conditions (un seul cas sur 408 dossiers étudiés). Par contre, 92 % des demandes du parquet d'ouvrir une instruction judiciaire sont accompagnés d'une réquisition d'un mandat d'arrêt, tant à Bruxelles qu'à Anvers. Nous devons donc poser la question de la politique criminelle suivie en matière d'alternatives par le ministère public, puisque c'est justement à ce niveau-là qu'une politique cohérente pourrait être élaborée (structure hiérarchique et indivisible).

Troisième constatation : peu de libertés sous conditions sont décidées dans les 24 heures de la mise à la disposition du suspect (17 % à Bruxelles, 2 % seulement à Anvers). La presque totalité des mesures alternatives à Anvers viennent donc tout au plus écourter une détention, mais ne l'évitent pas.

Quatrième constatation : la comparaison des populations soumises aux trois modalités (détention préventive, libération simple, liberté sous conditions) montre des profils très distincts, tant en ce qui concerne les délits que les caractéristiques socio-professionnelles. L'analyse de régression logistique montre que la décision d'imposer une détention préventive est surtout prédite par le type et la gravité des délits (vente de stupéfiants, vol avec violence, degré d'organisation) et en moindre mesure par l'absence de domicile fixe du suspect. La liberté sous conditions est surtout liée à l'usage de stupéfiants en groupe et le jeune âge des suspects. Une remise en liberté sans conditions est liée à l'usage simple, le produit xtc et la situation financière positive du suspect (Snacken *et al.*, 1997). Ces profils très différents en ce qui concerne la gravité des délits indiquent que la liberté sous conditions souffre des mêmes mécanismes que les autres alternatives à une privation de liberté : considérée comme une faveur à accorder à des personnes ne présentant pas trop de risques pour la société, ses chances de remplacer vraiment une détention préventive sont limitées. La détention préventive est d'ailleurs surtout motivée par les juges d'instruction par la gravité des délits et le risque de récidive. Son application répond donc plus à une gestion des risques potentiels qu'à un instrument garantissant le déroulement de la procédure pénale. Cette évolution est également décrite à l'étranger et se situe dans le contexte plus général de développement *d'une justice actuarielle ou de gestion de risques*, où le délinquant individuel et ses droits disparaissent au profit de l'évaluation des risques qu'il représente (Peters, 1986; Feeley & Simon, 1992, 1994; Hudson, 1996; Van Swaaningen, 1996; Garland, 1997). Notre recherche qualitative confirme la littérature à ce sujet, que ce risque est aussi interprété en fonction de la situation socio-économique fragile des suspects, ce qui nous amène à un autre but déclaré par la politique gouvernementale : l'intégration de groupes fragilisés.

5.3. L'intégration de groupes fragilisés

La justice pénale est mal placée pour favoriser l'intégration sociale de groupes fragilisés. En effet, de par ses effets de stigmatisation, elle stimule plutôt l'exclusion que l'intégration de ses clients. Les différentes mesures pénales connaissent cependant des gradations à cet égard : si la prison est le symbole même de l'exclusion pénale et sociale, les mesures alternatives permettent en principe à la personne concernée de garder sa place dans la société. Certaines alternatives ont même pour but déclaré de contribuer à une meilleure intégration sociale du délinquant, telles la probation ou le travail d'intérêt général.

Qu'en est-il en réalité ?

a) *Le travail d'intérêt général*

Présentée comme une mesure chargée d'assurer une meilleure intégration socio-économique afin de prévenir la récidive, le travail d'intérêt général semble en pratique surtout appliqué à une population présentant déjà des signes extérieurs d'intégration, c'est-à-dire à ceux qui en ont le moins besoin, ou à une population ayant surtout besoin de guidance sociale au sein d'une probation (*supra* 5.2.c). Dans ce dernier cas, nous ne savons pas s'il est ajouté aux mesures probatoires comme élément punitif ou dans un dessein de réintégration. Ce caractère ambivalent est inhérent au travail d'intérêt général, mais résulte souvent dans la méconnaissance de son aspect punitif. Une réforme législative dans laquelle le travail d'intérêt général serait reconnu comme sanction pénale autonome, en dehors de la suspension, du sursis ou de la probation, est souhaitable — et est actuellement discutée au sein du Parlement belge. Elle devrait contribuer à la reconnaissance du caractère punitif de cette sanction, d'une part, lui procurant ainsi un statut à part entière dans la hiérarchie des peines, et de la valeur de la probation comme guidance sociale, d'autre part.

b) *Les alternatives à la détention préventive*

Notre recherche susmentionnée démontre, tant dans son volet quantitatif (Snacken *et al.*, 1997) que qualitatif (Snacken *et al.*, 1999), l'importance d'éléments objectifs et subjectifs dans la prise de décision du juge d'instruction. En effet, le recours à la détention préventive est principalement justifié par la gravité des faits et le risque de récidive, mais l'interprétation de ce risque est liée à la situation personnelle, sociale et professionnelle du suspect.

Ainsi, nous avons constaté que *l'absence d'emploi* est considéré comme un facteur criminogène important, parfois invoqué explicitement parmi les motivations d'un mandat d'arrêt. Dans ce modèle de pensée dominant, l'absence d'emploi ou le travail irrégulier renvoient d'abord à une absence ou une réduction importante des revenus. La délinquance est alors considérée comme une alternative pour s'assurer des moyens de vie qui ne peuvent être acquis légalement. L'absence d'emploi renvoie, d'autre part, à l'idée de désintégration des liens sociaux, également considérée comme facteur de délinquance ou de diminution du contrôle social informel. L'intégration familiale est

ainsi la deuxième caractéristique de la situation sociale du suspect qui interfère dans le processus de décision, même si elle agit plutôt en périphérie de la première.

Nous avons décrit ce modèle de pensée comme « dominant » dans le sens qu'il imprègne le plus profondément les logiques d'action des juges. Pour certains juges, le modèle dominant agit avec une telle force qu'il est vécu comme une sorte de contrainte. Contrainte qui relève alors plus d'une « logique de sécurisation » ou d'une « logique immunitaire » que d'une contrainte réelle. Logique de sécurisation, en ce qu'une détention préventive évite l'angoisse que provoquerait une décision de remise en liberté jugée « à risque ». Logique immunitaire, en ce qu'il s'agit d'abord pour les juges de s'entourer de toutes les garanties permettant de justifier la décision prise face à toute mise en cause de leur responsabilité. D'autres juges pourtant prennent des distances par rapport à ce modèle dominant, par exemple en enclenchant une procédure administrative ou judiciaire à l'égard de particuliers ou même d'institutions publiques considérées comme responsables des défaillances sociales du suspect. Mais même quand les conduites s'en écartent, c'est encore par rapport à ce modèle dominant qu'elles sont redéfinies (Snacken *et al.*, 1999, p. 49-60).

Les suspects de *nationalité étrangère* forment un deuxième groupe où facteurs objectifs et subjectifs sont combinés et pèsent en général négativement dans les logiques décisionnelles.

Les facteurs objectifs renvoient surtout au séjour illégal sur le territoire belge et à l'absence de domicile ou de résidence en Belgique. L'absence de domicile ou de résidence est surtout considérée comme présentant un risque de se soustraire à la justice. Le séjour illégal est interprété par certains juges comme une situation de clandestinité qui favorise la récidive et donc justifie un mandat d'arrêt. D'autres juges cependant estiment que la détention préventive ne peut avoir pour objectif de résoudre le problème posé par le manque de places disponibles dans les centres de détention pour étrangers en séjour illégal.

Outre ces conditions « objectives », d'autres éléments relèvent plus des représentations des magistrats, tels l'association entre certaines nationalités étrangères et certains types de délinquances (par exemple « Marocains-faits de stupéfiants ») ou même certaines caractéristiques de personnalité (par exemple « Africains-menteurs »). Ceci peut avoir un impact particulièrement important lors de l'interaction entre le juge d'instruction et le suspect, dans la mesure où l'aveu et l'authenticité des déclarations pèsent lourds dans la logique décisionnelle (Snacken *et al.*, 1999, p. 45-49). Nous nous retrouvons à nouveau face à une logique actuarielle, où le suspect individuel disparaît au profit d'une catégorisation et où certaines caractéristiques sont interprétées comme présentant d'emblée un risque plus élevé, justifiant une privation de liberté.

Nous retrouvons ces mêmes résultats dans la recherche de De Pauw concernant le traitement pénal des affaires de drogue à Bruxelles pendant les années 1990-1996 (1996; 2001). La régression logistique effectuée montre en effet que l'origine maghrébine du suspect influence négativement l'octroi tant d'une liberté sous conditions par le magistrat instructeur que d'un sursis à l'emprisonnement par le juge de fond. Ces décisions

résultent d'une évaluation par le magistrat du *complexe* « délit — délinquant — situation », dans lequel le contrôle pénal remplace un contrôle social estimé déficient (gravité du délit, jeunes Marocains, sans résidence fixe). Les motivations des magistrats pour l'octroi ou le refus d'un sursis à l'emprisonnement réfèrent ainsi surtout à des caractéristiques personnelles des délinquants, que De Pauw énumère :

- « attitude » : le délinquant suit-il un traitement, a-t-il consenti à des efforts de désintoxication ou de recherche d'un travail ?
- « évolution » : quelle évolution connaît la situation du délinquant, par exemple face à l'usage de drogues ?
- « intégration » : le délinquant a-t-il du travail, va-t-il à l'école, a-t-il une famille ?
- « profit tiré d'interventions antérieures » : le délinquant a-t-il réagi positivement à des interventions judiciaires antérieures, par exemple a-t-il récidivé, a-t-il résolu ses problèmes ?

Une évaluation négative de ces caractéristiques par le magistrat augmente nettement le recours à une privation de liberté. De Pauw réfère ici à une certaine culture pénale des magistrats, mais aussi plus largement à une « culture occidentale », qui met l'accent sur la responsabilité individuelle devant les pressions situationnelles, contrairement à la « culture orientale » qui souligne plus la vulnérabilité personnelle devant les influences contextuelles (De Pauw, 1998). Beyens constate également que les magistrats interviewés par elle considèrent l'absence d'emploi comme une caractéristique individuelle du suspect et non comme un problème de société structurel (Beyens, 2000a, p. 409).

C'est justement à ces égards que les Maghrébins sont considérés comme présentant des caractéristiques plus négatives que les Belges ou les autres étrangers. L'effet de la nationalité dans la régression logistique disparaît (devient non-significatif) lorsqu'il est contrôlé pour ces évaluations négatives. Interrogés sur ces résultats, les magistrats réfèrent à l'attitude des maghrébins devant le tribunal (ils nient souvent les faits, même face à des preuves irréfutables), leurs situations socio-économiques plus fragilisées et le fait que l'usage de la drogue est plus accepté dans leur culture, ce qui augmente le risque de récidive (De Pauw, 1996, p. 58). Cette situation de risque justifie selon les magistrats le recours à la prison.

La réponse à notre question concernant les possibilités d'une justice « inclusive » par le biais des mesures alternatives est donc très mitigée : cette justice « inclusive » semble surtout réservée à des personnes socialement intégrées, la justice « exclusive » — la prison — reste appliquée aux personnes socialement moins intégrées. Par rapport à ces dernières, les indices d'une approche actuarielle sont nombreux.

6. LES « NOUVELLES MESURES PÉNALES » PEUVENT-ELLES

REGAGNER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS LA JUSTICE ?

Est-il réaliste de la part des autorités d'essayer de rétablir la légitimité du système politique en général, et du système pénal en particulier, par l'introduction de mesures pénales telles que la médiation pénale, le travail d'intérêt général, la procédure accélérée ?

La réponse à cette question comporte plusieurs aspects, liés, d'une part, à la relation entre le système pénal et le public, et, d'autre part, entre le pénal et la légitimité du système politique.

Le droit est-il visible pour d'autres que les parties directement concernées par une procédure?

Qui est ce « public » dont on veut regagner la confiance, et que sait-il du pénal?

Et plus fondamentalement, d'où viennent les sentiments d'insécurité et le regain d'intérêt pour les victimes, et le pénal saurait-il y apporter la seule réponse?

1) Le droit est-il *visible* au delà des parties directement concernées?

Selon le sociologue du droit, Galanter, la réponse est positive. Il distingue les effets spéciaux du droit, et en particulier du travail des tribunaux, de ses *effets généraux* (Galanter, 1981). Les premiers jouent entre les parties directement concernées par un procès, sujets directs des jugements. Les seconds par contre dépassent les parties directement concernées pour atteindre le public plus large. Ces effets généraux dépendent cependant des moyens de communication entre le système judiciaire et le public. Quelle information est procurée par les instances officielles, quels canaux de communication transforment, réduisent ou sélectionnent cette information avant d'atteindre le public? Nous pensons bien sûr ici au rôle des médias, mais aussi à la communication au niveau local, entre autorités locales et habitants de quartier, telle que nous l'avons étudiée dans le cadre des politiques de sécurité (Snacken *et al.*, 2000; Van den Broeck & Raes, 2000).

En effet, les mesures récentes étudiées ici tentent d'améliorer l'image de la justice, résultant en ce que d'aucuns ont appelé une « justice vitrine » (Guillain, 2000) ou une « justice spectacle » (Cartuyvels, 1999, p. 196). Lors de notre recherche concernant la politique criminelle intégrée, nous avons organisé des tables rondes dans des « quartiers cibles », avec des membres de ce « public » que le monde politique veut atteindre et convaincre de son efficacité. Il ressort de ces débats que les participants demandent en général plus de contacts avec les policiers et apprécient les efforts consentis récemment pour améliorer la qualité des interventions policières (interventions plus rapides, accueil des victimes). La justice par contre reste la grande inconnue et les mesures pénales ont une *visibilité réelle très limitée*. Les interventions judiciaires sont considérées comme tardives et peu adéquates (« les problèmes s'entassent, puis tout à coup le jeune délinquant doit payer par une privation de liberté »), leur représentation auprès du public reste largement négative. La procédure accélérée est peu visible, les mesures alternatives peu connues. Seul le travail d'intérêt général est mentionné comme élément positif, surtout pour des jeunes délinquants (Van den Broeck & Raes, 2000, p. 51).

2) Cette *popularité du travail d'intérêt général* auprès du public est confirmée par d'autres recherches. Dans les enquêtes de victimisation internationales de 1988 et 1989, où une question était introduite concernant la peine à imposer à un récidiviste-voleur ayant emporté cette fois un appareil de télévision, 55 % des personnes interviewées en Belgique choisissaient le travail d'intérêt général (qui n'existait pas encore formellement à ce moment-là), 12 %, une amende, 18,7 %, une peine de prison. Cette dernière

catégorie se distinguait cependant fortement des autres par son degré de punitivité important : avec une moyenne de 26 mois de prison imposés, la Belgique se retrouvait à la quatrième place, après la Pologne (159 mois), les États-Unis (39 mois) et l'Espagne (32 mois) (Van Dijk *et al.*, 1991, p. 1992). Ce qui prouve que « le public » ne répond pas à une définition monolithique.

La même question a été posée à nouveau dans la recherche de Beyens, qui compare les réponses apportées par des magistrats correctionnels aux résultats d'une enquête de victimisation plus récente. Alors que plus de la moitié des magistrats optent pour une peine de prison, cette peine n'est choisie que par 37 % des Flamands et 17 % des Wallons interviewés. Par contre, 74 % des Flamands et 88 % des Wallons préfèrent un travail d'intérêt général (respectivement 40 et 55 %) ou une médiation pénale (respectivement 34 et 33 %) ⁵ (Beyens, 2000a, p. 446-452).

3) Ceci nous amène à ce que Doob et Roberts ont appelé « *l'ignorance multiple* » entre le système judiciaire et le public (1988). Les juges imposent des peines de prison parce qu'ils estiment que c'est ce que « la société » attend d'eux (Ouimet & Coyle, 1991), et sous-estiment le soutien qui existe dans cette société pour des mesures alternatives tels que travail d'intérêt général et médiation pénale (du moins pour les délits non-violents) (Walgrave, 1994; Doob & Roberts, 1988; Brillon, 1986). Une partie du public ⁶ de son côté sous-estime le degré de pénalité imposé par les juges, part en plus d'une représentation fautive de « la » criminalité comme étant surtout une criminalité violente, et demande dès lors — de façon quasi-abstraite — une plus grande répression (Brillon, 1988; Walker, Hough & Lewis, 1988; Kuhn, 1993). Des études ont démontré que cette « punitivité publique » est peu influencée par la politique pénale menée réellement. Ainsi, alors que la population pénitentiaire des États-Unis a augmenté de 400 % ces 25 dernières années, le pourcentage du public qui estime que la criminalité n'est pas assez réprimée est resté pareil (Tonry, 1998). Les sentiments de punitivité sont surtout liés à d'autres facteurs, tels la peur de victimisation, l'âge, le sexe, la formation, les préférences politiques et la lecture d'une presse sensationnelle (Walker, Hough & Lewis, 1988). Ce qui signifie qu'une répression accrue élaborée en réponse à ces sentiments de punitivité (cf. *populist punitiveness* décrit par Bottoms, 1995, p. 39-41 ⁷) n'aura pas d'influence sur les attitudes de cette partie du public, ni sur leur conception de la justice comme étant trop laxiste.

4) Ce qui pose la question de la *vision des autorités* sur les tâches du pouvoir public face à une « opinion publique » diversifiée et confrontée au paradoxe entre *l'approche émotionnelle* et *l'approche rationnelle* de la justice pénale. L'approche émotionnelle réfère à la fonction expressive de la peine, telle que décrite par Durkheim, en réaction à

5. Les différences entre Flamands et Wallons pourraient être liées au fait que l'échantillon flamand comptait moins de régions urbanisées que l'échantillon wallon (Beyens, 2000a, p. 448)

6. Les études mentionnées démontrent que c'est surtout dans les pays anglo-saxons que ceci est vrai pour une grande partie du public.

7. « the term "populist punitiveness" is intended to convey the notion of politicians tapping into, and using for their own purposes, what they believe to be the public's generally punitive stance ». (Bottoms, 1995, p. 40)

une criminalité qui renforce la cohésion sociale entre les « non-délinquants ». L'approche rationnelle réfère à la rationalisation et la professionnalisation de la justice, issue des idées modernistes, telle que décrite par Weber. Entre les deux, la justice pénale balance...

L'exemple de l'abolition de la peine de mort dans les pays européens, contrairement aux États-Unis, illustre bien des approches très différentes à cet égard. Comme le décrivent Zimring et Hawkins (1986, p. 21-22), aucun pays n'a aboli la peine de mort avec le support de l'opinion publique. Aux États-Unis, la réinstauration et l'application croissante de la peine de mort est justifiée par les politiciens avec l'argument de l'opinion publique rétributive. Et peu de politiciens veulent risquer leur carrière politique en défendant une abolition estimée impopulaire. En Europe, la peine de mort a été abolie dans la plupart des pays parce que les politiciens estimaient celle-ci contraire à une conception moderne et civilisée de la pénalité. Il leur incombait alors la tâche « éducative » d'expliquer cette conception à l'opinion publique.

En Belgique, la peine de mort a été abolie en juin 1996, tout juste avant l'affaire Dutroux. Face à quelques demandes de réintroduction de la peine de mort suite à cette affaire, tant le gouvernement que les médias ont soutenu l'approche rationnelle, expliquant qu'un crime horrible ne peut justifier qu'une société s'abaisse au même niveau.

La « justice spectacle » désignée à contrer les sentiments d'insécurité semble par contre axée sur le renforcement de la cohésion sociale dans la tradition de Durkheim, par la dénonciation de certains comportements et groupes-cibles. Et s'il est vrai que ces nouvelles mesures ont pour but déclaré d'éviter l'emprisonnement, il n'en reste pas moins que « le pénal » est offert comme solution. Mais le pénal peut-il être la seule réponse à ces sentiments d'insécurité ?

5) Si le sentiment d'insécurité et la montée en puissance de la victime sont bien présents dans nos sociétés contemporaines, leur *explication* est plus complexe. Accroissement de la petite délinquance dans les quartiers à risques selon les politiciens, retrait des logiques de solidarité et affaiblissement de l'État social selon certaines analyses macrosociologiques, perte de crédibilité de tout projet idéologique, politique ou social dans une culture postmoderne selon d'autres (Boutellier, 1993). Même si la preuve empirique de ces diverses explications reste malaisée, il semble clair que le pénal ne saurait à lui seul apporter une réponse à ces sentiments. Lors des dernières élections communales en Belgique (octobre 2000), l'extrême droite se trouva encore renforcée en Flandre, surtout dans des arrondissements qui se trouvent loin des fameux « quartiers à risques »...

Les *limites du pénal* à résoudre les problèmes de criminalité et d'insécurité avaient pourtant été reconnues dans un document politique, issu en juin 1996 par le Ministre de la Justice de l'époque (Note d'orientation, 1996), qui plaida en faveur d'une politique sociale intégrée où le pénal ne serait que subsidiaire. Document qui, suite à l'affaire Dutroux en août 1996, ne sera jamais discuté au Parlement... À partir de ce moment, il apparaît plus important d'identifier une « cause » qui permette de « lutter » contre la menace supposée (Cartuyvels & Mary, 1999, p. 8).

Pourtant, la route choisie ne peut être que *contreproductive*. Elle donne en effet l'impression que « plus de pénal » apporte une solution aux problèmes de société, ce qui ne peut qu'amener une déception ultérieure auprès du public, ce qui renforcera la méfiance que l'on voulait précisément limiter.

CONCLUSION

La politique pénale belge des dernières années est fortement influencée par le désir de regagner la confiance « du public » en la justice. Elle a souvent été élaborée sous forte pression externe, notamment sous pression de l'extrême-droite qui use ces thèmes de façon populiste. Une politique de sécurité « intégrale », incluant une justice plus rapide, accordant une attention accrue aux victimes et à la réparation, sans pour autant avoir nécessairement recours à l'emprisonnement, tel est le message officiel le plus répandu en ce moment.

Notre analyse montre cependant que, d'une part, le message n'est pas uniforme, et que, d'autre part, il y a loin entre le message et la pratique.

Les « nouvelles mesures pénales » étudiées ici ne sont pas issues d'une conception législative pénale cohérente. Elles mélangent divers modèles de justice : justice réparatrice ancrée sur une justice rétributive et de traitement, perspective gestionnaire qui veut accélérer la réaction pénale face à la petite délinquance urbaine, justice spectacle qui doit rendre sa légitimité à un système politique ébranlé, justice actuarielle axée sur la gestion et la limitation des risques posés par certains comportements, certains groupes ou certaines situations. L'importance de la victime, la valeur des mesures dites « alternatives », les effets néfastes de la privation de liberté sont reconnus, mais de façon ambivalente. En plus, les moyens mis en œuvre pour réaliser ces « nouvelles mesures pénales » sont largement insuffisants, tant au niveau structurel qu'au niveau des cultures professionnelles existantes au sein du système pénal. Il ne faut donc pas s'étonner que ces mesures soient appliquées de façon limitée ou diversifiée, et soient absorbées dans les pratiques et cultures existantes. Ni de retrouver cet amalgame de modèles dans la pratique des acteurs du pénal.

Le manque d'attention apporté à cette mise en œuvre donne l'impression de se trouver en premier lieu devant une justice vitrine, se mouvant sur la scène du symbolique en espérant ainsi redorer son blason. Pourtant, des études effectuées au niveau local, dans les quartiers visés, démontrent que les mesures pénales sont les moins (directement) visibles pour le public, contrairement aux mesures préventives ou policières. L'image de la justice semble surtout façonnée par les médias, qui n'en rapportent souvent qu'une image sélective, plus influencée par les scandales et les échecs que par la pratique quotidienne et les réussites. Ces mesures pénales ont cependant des effets très réels pour les personnes à qui elles sont appliquées : la médiation pénale semble en général être ressentie positivement par les parties concernées, la procédure accélérée comporte un risque certain de surpénalisation pour les condamnés.

Les efforts consentis pour renforcer la légitimité de la justice pénale devraient dès lors être centrés sur les parties directement concernées par les mesures, c.à.d. les victimes

et les suspects. Dans cette optique, une meilleure élaboration de la médiation pénale, soucieuse des droits et intérêts des individus concernés, nous semble préférable à l'extension de la procédure accélérée, aux tendances nettement plus actuarielles.

En ce qui concerne la politique à mener envers le public plus large : les sentiments d'insécurité doivent être attaqués à la base, le pénal ne peut apporter de solution aux problèmes de société. Et si la peur de l'extrême droite est une source compréhensible pour le « raccourci sécuritaire » actuel, elle me semble une mauvaise conseillère. Une telle politique criminelle ne peut convaincre les électeurs d'extrême droite de changer d'opinion, puisqu'ils y trouvent au contraire la confirmation de leurs idées ou de leurs peurs.

Puisque les mesures alternatives et la réparation semblent par ailleurs connaître un support important dans la société, les responsables politiques et judiciaires devraient oser opter plus radicalement pour cette voie. Comme pour la peine de mort, il faut avoir en cette matière « le courage de ses convictions ». Il est temps que la Belgique, et l'Europe entière, aient ce courage. ◆

RÉSUMÉ

L'insécurité et la victime sont devenues des thèmes politiques importants depuis les années 1980, amenant une politique criminelle axée sur l'efficacité, la célérité et la visibilité de la réaction pénale face à la petite criminalité urbaine. Cette dernière est en effet considérée par les politiques comme responsable des sentiments d'insécurité et du succès électoral de l'extrême-droite à partir de 1991. Des « nouvelles mesures pénales » ont été introduites dans les années 1990 afin de contrer ces sentiments d'insécurité et de redonner une place à la victime dans le système pénal, sans pour autant recourir nécessairement à l'emprisonnement : la médiation pénale, le travail d'intérêt général, les alternatives à la détention préventive, la procédure accélérée. Nous tentons de prévoir l'impact de cette politique criminelle en analysant la cohérence de la législation élaborée et de sa mise en œuvre, ainsi que la pratique débutante. Il apparaît que la politique criminelle menée reste très ambivalente quant aux modèles de justice proposés. En plus, le pénal ne saurait être la seule réponse face aux sentiments d'insécurité et à la montée de la victime. Le message actuel que « plus de pénal » apporte une solution aux problèmes de société ne peut être que contreproductif.

SUMMARY

Insecurity and the victim have become important political themes since the 1980s, bringing with them criminal policies centred on efficiency, promptness and visibility in reaction of the legal system in relation to petty urban crime. Such crime is in fact considered by politicians as being responsible for feelings of insecurity and the electoral successes of the extreme right after 1991. "New legal measures" were introduced in the 1990s to counteract these feelings of insecurity and give the victim a place within the legal system once again, without however necessarily resorting to imprisonment: mediation in the criminal process, general interest work programs, alternatives to preventive detention, and accelerated processing. We have attempted to gauge the impact of this criminal policy by analysing the coherence of the legislation that has been developed, its implementation, as well as initial practice. It appears that this criminal policy remains very

ambivalent as to the models of justice it proposes. Furthermore, the legalistic response to feelings of insecurity and the increased importance of the victim cannot be the only response. The message current at the present time that a greater "legal" presence can offer a solution to problems in society can be only counterproductive.

RESUMEN

La inseguridad y la víctima se volvieron temas políticos importantes a partir de la década de 1980, trayendo consigo una política criminal que gira en torno de la eficacia, la celeridad y la visibilidad de la reacción penal frente a la pequeña criminalidad urbana. Esta última es considerada por los políticos como responsable de los sentimientos de inseguridad y del éxito de la extrema derecha a partir de 1991. «Nuevas medidas penales» han sido introducidas en los años 1990 a fin de combatir estos sentimientos de inseguridad y de volver a dar un lugar a la víctima en el sistema penal, sin recurrir necesariamente a la encarcelación : la mediación penal, el trabajo de interés general, las alternativas a la detención preventiva, el procedimiento acelerado. Nosotros tratamos de prever el impacto de esta política criminal analizando la coherencia de la legislación elaborada y de su aplicación, así como la práctica debutante. La política criminal aplicada parece muy ambivalente con relación a los modelos de justicia propuestos. Además, lo penal no debería ser la única respuesta frente a los sentimientos de inseguridad y al aumento de la importancia de la víctima. El mensaje actual que afirma que «más penal» lleva una solución a los problemas de la sociedad es contraproducente.

BIBLIOGRAPHIE

- ADAM, C. et F. TORO (1999), «La sous-utilisation de la médiation pénale : chiffres et processus», *Revue de droit pénal et de criminologie*, vol. 9 n° 10, p. 966-1004.
- AUSTIN, J. et B. KRISBERG (1981), «Wider, stronger and different nets: the dialectics of criminal justice reform», *Journal of research in crime and delinquency*, n° 18, p. 132-196
- BELLIS, Ph. (1999), «La sous-utilisation du travail d'intérêt général : chiffres et processus», *Revue de droit pénal et de criminologie*, vol. 79, n° 10, p. 1005-1040.
- BEUKEN, M. (2000), «L'évaluation de la procédure accélérée réalisée par le Service de Politique Criminelle», *Le Journal des Procès*, n° 385, p. 7-9.
- BEYENS, K. (2000a), *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting* (Punir comme pratique sociale. Une recherche pénologique de la détermination des peines), VUBPress, Brussel.
- BEYENS, K. (2000b), «Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995-1998» (Quatre ans de médiation pénale : 1995-1998), *Panopticon*, vol. 21, n° 3, p. 260-271.
- BOTTOMS, A.E. (1995), «The philosophy and politics of sentencing», in C. CLARKSON et R. MORGAN (éd.), *The politics of sentencing reform*, Clarendon Press, Oxford, p. 17-49.
- BOUTELLIER, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur* (Solidarité et victimisation. La signification morale de la criminalité dans une culture postmoderne), Sun, Nijmegen.
- BRILLON, Y. (1986), «L'opinion publique et les politiques criminelles», *Criminologie*, p. 227-238.
- BRILLON, Y. (1988), «Punitiveness, status and ideology in three Canadian provinces», in N. WALKER et M. HOUGH (éd.), *Public attitudes to sentencing. Surveys from five countries*, Cambridge Studies in Criminology, Aldershot, England, Gower, p. 84-110.
- CARTUYVELS, Y. et Ph. MARY (1999), *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Labor, Bruxelles.
- CARTUYVELS, Y. (1999), «Le champ sociopénal en Belgique : entre idéalisme restaurateur et pragmatisme gestionnaire», in CARTUYVELS et MARY (dir.), *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Labor, Bruxelles, p. 183-204.

- DAVREUX, S., C. DEWULF, E. FIEUWS, T. GOOSEN, C. HANOZIN, A. PIERS, A. SCHEPERS, B. VAN BOVEN, N. VANEMPTEN, C. VANNESTE et K. VERMEIREN (1997), *Évaluation de l'application de la loi sur la médiation pénale en Belgique du 1/1/1996 au 31/12/1996*, Ministère de la Justice, Bruxelles, octobre.
- DE PAUW, W. (2001), « Justitie onder invloed » (Justice sous influence), in S. SNACKEN, *Strafrechtelijk beleid in beweging* (Politique pénale en mouvement), VUBPress, (sous presse).
- DE PAUW, W. (1996), *Le traitement pénal des affaires de drogues à Bruxelles en 1993 et 1994*, BRES, Bruxelles, IRIS.
- DE PAUW, W. (1998), *Sentencing of drug offences: focus on ethnic minorities*, paper presented at the annual conference of the American Society of Criminology, Washington D.C., novembre.
- DEWULF, C., E. FIEUWS, T. GOOSEN, C. HANOZIN, A. PIERS, A. SCHEPERS, B. VAN BOVEN, N. VANEMPTEN, C. VANNESTE et K. VERMEIREN (1996), *Évaluation de l'application de la loi sur la médiation pénale en Belgique du 1/1/1995 au 31/12/1995*, Ministère de la Justice, Bruxelles, octobre 1996.
- DOOB, A.N. et J. ROBERTS (1988), « Public punitiveness and public knowledge of the facts: some Canadian surveys », in N. WALKER et M. HOUGH (éd.), *Public attitudes to sentencing*. Surveys from five countries, Cambridge Studies in Criminology, Aldershot, England, Gower, p. 111-133.
- DUNKEL, F. et S. SNACKEN (2000), « Prisons in Europe », in *Crime and criminal policy in Europe*, Council of Europe Publ., Strasbourg, p. 135-158.
- ELIAERTS, C. (1988), « The use of non-custodial alternatives to imprisonment: the point of view of the court », in Heuni, *Alternatives to custodial sanctions*, Proceedings of the European Seminar, nr. 15, Helsinki, p. 194-227.
- FEELEY, M. et J. SIMON (1992), « The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications », *Criminology*, vol. 30, n° 4, p. 452-474.
- FEELEY, M. et J. SIMON (1994), « Actuarial justice: the emerging new criminal law », in D. NELKEN, (éd.), *The futures of criminology*, London, Thousands Oaks, Sage, p. 173-201.
- FIJNAUT, C., D. VAN DAELE et S. PARMENTIER (2000), *Een openbaar ministerie voor de 21^{ste} eeuw* (Un ministère public pour le XXI^e siècle), Universitaire Pers Leuven.
- GALANTER, M. (1981), « Justice in many rooms: courts, private ordering and indigenous law », *Journal of Legal Pluralism*, vol. 19, n° 1, p. 1-47.
- GARLAND, D. (1997), « Governmentality and the problem of crime. Foucault, criminology, sociology », *Theoretical criminology*, 1997, vol. 1, n° 2, p. 173-214.
- GRIFFITHS, J. (1986), « What is legal pluralism? », *Journal of Legal Pluralism*, vol. 24, n° 1, p. 1-55.
- GUILLAIN, C. et C. SCOHIER (2000), « La gestion pénale d'une cohorte de dossiers de stupéfiants (1993-1997) : les résultats disparates d'une justice dite alternative », in L. VAN CAMPENHOUDT, et al. (dir), *Réponses à l'insécurité — des discours aux pratiques*, Labor, Bruxelles, p. 271-320.
- HUDSON, B. (1996), *Understanding justice*. An introduction to ideas, perspectives and controversies in modern penal theory, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.
- JUNGER-TAS, J. (1994), « Alternative sanctions: myth and reality », in Consistency in sentencing, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 2, n° 1, p. 44-66.
- KEMSHALL, H. et M. MAGUIRE (2001), « Public protection, partnership and risk penalty: the multi-agency risk management of sexual and violent offenders », *Punishment & Society*, vol. 3, n° 2, p. 237-264.
- KUHN, A. (1993), *Punitivité, politique criminelle et surpeuplement carcéral ou comment réduire la population carcérale*, Schweizerische kriminologische Untersuchungen, Band 6, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt Bern.
- LAPPI-SEPPÄLÄ, T. (1998), *Regulating the prison population*. Experiences from a long-term policy in Finland, National Research Institute of Legal Policy, Research Communications 38/1998, Helsinki.
- MARY, Ph. (1997, 1999), « 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 Ph. MARY (éd.), *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruylant, Bruxelles, 1997; repris dans Y. CARTUYVELS et Ph. MARY, *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Labor, Bruxelles, 1999, p. 131-150.

- MARY, Ph. (1998a), *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruylant, Bruxelles.
- MARY, Ph. (1998b), « Responsabilité et réduction des risques : vers une “nouvelle pénologie” en Belgique? » in *La libération conditionnelle. Analyse des lois du 5 mars et du 18 mars 1998*, Dossier spécial, Revue de droit pénal et de criminologie, p. 3-18.
- MARY, Ph., C. GUILLAIN, C. SCOHIER et M. DEVRESSE (2000), « Le traitement pénal de l’usage des drogues, Section IV », in L. VAN CAMPENHOUDT *et al.* (dir.), *Réponses à l’insécurité — des discours aux pratiques*, Labor, Bruxelles, p. 265-389.
- MC MAHON, M. (1992), *The persistent prison. Rethinking decarceration and penal reform*, University of Toronto Press, Toronto.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE (2000), *Justice en chiffres*, Bruxelles.
- MOORE, S.F. (1973), « Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study », *Law and Society Review*, n° 7, p. 719-746.
- OUMET, M. et E. COYLE (1991), « Fear of crime and sentencing punitiveness: comparing the general public and court practitioners », *Canadian Journal of Criminology*, vol. 33, n° 2, p. 149-162.
- PEETERS, E. (1988), « Een strafvoetingsonderzoek bij correctionele rechters », *Panopticon*, vol. 9, n° 1, p. 38-62.
- PETERS, A.A.G (1986), « Main currents in criminal law theory », in J. VAN DIJK, C. HAFFMANS, F. RUTER et J. SCHUTTE (éd.), *Criminal Law in Action*, Arnhem, p. 19-36.
- RAES, A. (2001), « Haast en spoed is zelden goed. Snelrecht: een hoogdravende justitie? » (Rien ne sert de courir. Procédure accélérée : une justice hâtive?), in S. SNACKEN (éd.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, VUBPress, Brussel, (sous presse).
- RUTHERFORD, A. (1984), *Prisons and the process of justice*, Heinemann, London.
- SCOHIER, C. (2000), « Genèse et stratégies de la Cellule “justice accélérée, de proximité et de démantèlement” : une organisation à la légitimité limitée », in L. VAN CAMPENHOUDT *et al.* (dir.), *Réponses à l’insécurité — des discours aux pratiques*, Labor, Bruxelles, p. 345-370.
- SERVICE DES MAISONS DE JUSTICE (1998), « Rapport d’évaluation », Ministère de la Justice, Bruxelles.
- SNACKEN, S. (1986), *De korte gevangenisstraf. Een onderzoek naar toepassing en effectiviteit* (La courte peine de prison. Analyse de l’application et de l’effectivité), Kluwer, Antwerpen.
- SNACKEN, S. (1997), « Surpopulation des prisons et sanctions alternatives », in Ph. MARY, (éd.) *Travail d’intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruylant, Bruxelles, p. 367-401.
- SNACKEN, S., C. ELIAERTS, A. DE NAUW, T. VAN DEN BROECK, K. BEYENS et A. RAES (2000), *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek* (Éléments pour une politique criminelle intégrée), Eindverslag, Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel.
- SNACKEN, S. et K. BEYENS (2001), « Alternatieven voor de vrijheidsberoving: hoop voor de toekomst? » (Alternatives à la détention : espoir de l’avenir?), in S. SNACKEN (éd.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, VUBPress, Brussel, (sous presse).
- SNACKEN, S. (éd.) (2001), *Strafrechtelijk beleid in beweging* (Politique pénale en mouvement), VUBPress, Brussel, (sous presse).
- SNACKEN, S., A. RAES, K. DE BUCK, K. D’HAENENS et P. VERHAEGHE (1997), *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden* (Recherche sur l’application de la détention préventive et de la liberté sous conditions), Vrije Universiteit Brussel en Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Brussel.
- SNACKEN, S., A. RAES, S. DELTENRE, C. VANNESTE et P. VERHAEGHE (1999), *Recherche qualitative sur l’application de la détention préventive et de la liberté sous conditions*, Vrije Universiteit Brussel et Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Bruxelles.
- TONRY, M. (éd.) (1998), *The handbook of crime and punishment*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- TORNÖDD, P. (1993), *Fifteen years of decreasing prisoner rates in Finland*, National Research Institute of Legal Policy, Research Communication 8/1993, Helsinki.

- TUBEX, S. et S. SNACKEN (1996), « L'évolution des longues peines de prison : sélectivité et dualisation », in C. FAUGERON, A. CHAUVENET et Ph. COMBESSIE (éd.), *Approches de la prison*, DE BOECK et LARCIER, Paris, Bruxelles, p. 221-243.
- VAN CAMPENHOUDT, L. (1999), « L'insécurité est moins un problème qu'une solution », in CARTUYVELS & MARY (dir.), *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Labor, Bruxelles, p. 51-68.
- VAN DEN BROECK, T. (2001), Politiecultuur (Culture policière), in *Handboek Politiediensten*, Kluwer, Antwerpen, (sous presse).
- VAN DEN BROECK, T. et A. RAES (2000), « "Het leven zoals het is" Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken » (La vie comme elle est. Insécurité et viabilité vues du point de vue du quartier), in *Stadsriminaliteit. La criminalité urbaine, Custodes*, Cahiers thématiques de la police et de la justice, Politeia, Bruxelles, p. 33-58.
- VAN DER NOOT, D. et B. MICHEL (1999), « Justice accélérée ou justice expéditive : un regard critique sur l'application de l'article 216 quater du Code d'instruction criminelle à Bruxelles », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2, p. 139-176.
- VANDER STRAETEN, P., D. VAN DER NOOT et P. TILLIET (1995), *Élaboration et mise en place de réponses adaptées aux nouvelles manifestations de la délinquance urbaine*. Rapport annuel au 30 juin 1995, Parquet du Procureur du Roi de Bruxelles.
- VAN SWAANINGEN, R. (1996), « Justitie als verzekeringmaatschappij. Actuarial justice in Nederland », *Justitiële Verkenningen*, jrg. 22, n° 5, p. 80-96.
- WALGRAVE, L. (1994), « Beyond rehabilitation. In search of a constructive alternative in the judicial response to juvenile crime », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 2, n° 2, p. 57-75.
- WALKER, N., M. HOUGH et H. LEWIS (1988), « Tolerance of leniency and severity in England and Wales », in N. WALKER et M. HOUGH (éd.), *Public attitudes to sentencing*. Surveys from five countries, Cambridge Studies in Criminology, Aldershot, England, Gower, p. 178-202.
- X. (1998), *Rapport d'évaluation de l'application de la loi sur la médiation pénale en Belgique du 1 janvier au 31 décembre 1997*, Ministère de la Justice, Bruxelles.
- ZIMRING, F. et G. HAWKINS (1986), *Capital punishment and the American agenda*, Cambridge University Press, Cambridge.