

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Nouvelles stratégies sociales et système de justice pénale

actes

19^e Conférence
de recherches criminologiques (1990)

Recherche criminologique, vol. XXIX

F 10 A 23

5-4005-178-00 1991



Table des matières

Rapport introductif par le professeur L. Waegre, Université de Louvain, République Fédérale, Belgique

Les stratégies sociales visant à éliminer la production de délinquants professionnels. Rapport par Mme. Bastin et G. Guey, IRESCO-CRASS, France

Expérimentation visant à éliminer l'ivresse dans le processus pénal ou à réduire les problèmes. Rapport par le professeur M. J. Peers, Université de Liège, Belgique

Nouvelles stratégies sociales et système de justice pénale

Rapport général de conclusion par le professeur L. Waegre, Université de Louvain, République Fédérale, Belgique

Conclusions et recommandations par le professeur L. Waegre, Université de Louvain, République Fédérale, Belgique

actes

19^e Conférence de recherches criminologiques (1990)

service de l'édition et de la documentation

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Recherche criminologique, vol. XXIX

ISBN 92-871-2023-1
© Conseil de l'Europe, 1994
imprimé aux Pays-Bas

Les éditions du Conseil de l'Europe, 1994

Edition anglaise:

New social strategies and the criminal justice system

ISBN 92-871-2024-2



Nouvelles stratégies sociales
et système de justice pénale

Service de l'édition et de la documentation
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-2023-4
© Conseil de l'Europe, 1994
Imprimé aux Pays-Bas

Table des matières

page

Rapport introductif par le professeur L. Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général, Belgique	5
Les stratégies sociales visant à éviter la production de comportements criminalisables. Rapport par MM. Bailleu et Garioud, IRESCO-GRASS, France	13
Intervention visant à éviter l'entrée dans le processus pénal ou à interrompre ce processus. Rapport par le professeur M. J. Feest, Université de Brême, Allemagne	41
Evaluation des effets des stratégies de diversion sur les attitudes et pratiques des agents du système pénal. Rapport par M. G. Mair, directeur de recherches, Service de recherche et de planification, Home Office, Royaume-Uni	65
Rapport général et conclusions par le professeur L. Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général, Belgique	103
Conclusions et recommandations par le professeur L. Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général (Belgique)	117

la discussion par la menace de la peine.

les garanties de droit par les règles procédurales de la justice.

la sanction de la vengeance personnelle.

Rapport introductif

par le professeur Lode Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général (Belgique)

1. Situation de la problématique

1.1 Depuis les années 60, plusieurs types de «stratégies sociales» contre la délinquance ont été conçus et expérimentés. Ces expériences cherchaient une réponse à quatre types de critiques sur le système pénal:

1. L'intervention pénale semble inefficace, aussi bien dans sa fonction dissuasive que dans sa fonction curative.

2. Bien au contraire, l'effet stigmatisateur de l'intervention pénale risquerait de fixer les délinquants dans une déviance secondaire, et d'avoir ainsi des effets pervers.

3. Le système pénal ne tient pas compte des problèmes sociaux et psychologiques qui pourraient se trouver à la base de la délinquance commise. Il réduit ainsi les relations humaines à la simple soumission des non-puissants aux normes des puissants.

4. Le recours trop fréquent au système pénal va à l'encontre des principes fondamentaux de l'Etat démocratique, qui doit limiter au strict minimum l'entrave à la liberté individuelle des citoyens.

1.2 Ce courant critique enlevait à l'intervention pénale son évidence, ce qui remettait en lumière le *principe de la subsidiarité du droit*. Beaucoup de nouvelles initiatives sociales ne se situaient donc pas dans le prolongement du système judiciaire, mais elles se présentaient comme des alternatives à la justice, parfois même dans des relations conflictuelles avec le système. L'objectif explicite était de repousser l'intervention pénale le plus loin possible dans sa position de subsidiarité ou même de marginalité.

1.3 Cependant, les discussions qui en résultaient ont attiré l'attention sur les *fonctions sociales positives* que le droit pénal pourrait remplir. Les discours «défenseurs» du droit pénal soulignaient:

- la dissuasion, par la menace de la peine;
- les garanties de droit, par les règles procédurales de la justice;
- l'effet socio-moral, par la confirmation nette de la non-tolérance envers certaines méconduites;
- la satisfaction de la vengeance personnelle, par l'aspect punitif du droit pénal;
- les effets pédagogiques sur les délinquants, surtout pour les mineurs, et/ou concernant le travail d'intérêt général.

1.4 Depuis une quinzaine d'années environ, on constate un *intérêt croissant* des autorités pour ces tendances alternatives. Il faut se demander si cet intérêt est motivé par l'influence des énoncés critiques mentionnés ci-dessus, ou imposé par les réalités quantitatives et qualitatives actuelles. En effet, du point de vue quantitatif on doit constater que le système pénal est «bouché» par l'afflux de cas, et qu'il n'est plus en mesure de le traiter de manière adéquate. Du point de vue qualitatif, les changements sociaux, comme l'augmentation de la multi-ethnicité de nos sociétés ou de la technicité des activités financières, amènent des changements dans les types de délinquance, de délinquants et dans les circonstances de leur traitement. Ces problématiques sont un défi pour le système pénal traditionnel, qui semble moins bien outillé pour y faire face.

1.5 Précisons que toute la discussion ci-dessus ne se rapporte qu'à la «délinquance commune». Le traitement des crimes d'affaires ou autres «*crimes en col blanc*» est resté le privilège de quelques experts compétents. Dans ces cas, le recours à des techniques extra-pénales est déjà beaucoup plus répandu. Cela paraît paradoxal car la prévention punitive du droit pénal traditionnel semble fonctionner surtout envers les crimes en col blanc. Cette conférence examinera les stratégies à adopter envers la délinquance «commune». Certaines modalités de traitement des délits d'affaires ou des délits financiers pourraient cependant servir d'exemples.

1.6 Dans l'état actuel des choses, il s'agit de *dresser un bilan*. Tout d'abord, il faut classer les cas concrets, les idées (souvent intuitives) sous-jacentes, et les terminologies qui étoffent les discours. Il nous faut ensuite mettre en pratique ce que nous avons appris pour l'appliquer à l'avenir à la législation qui doit le promouvoir et le guider. Un inventaire des problèmes et des incertitudes restantes doit orienter la recherche scientifique future. Nous nous trouvons donc devant un travail de définition, de description, de motivation, d'évaluation et d'orientation.

2. Problèmes de définition

Qu'entendons-nous par «stratégie sociale», et en quoi se distingue-t-elle de l'intervention judiciaire pénale?

Le terme «stratégie» se rapporte à une action organisée, en vue d'atteindre un but bien défini, avec des moyens choisis délibérément.

2.1 Le «social» des stratégies se situe dans les buts poursuivis et dans les moyens employés. Les stratégies sociales et les «stratégies pénales» poursuivent toutes les deux des objectifs sociaux et structurels. Cependant, il y a des différences considérables dans la concrétisation. Le droit pénal agit en fonction d'une société juste, en se référant à des principes de légalité. Le secteur social s'oriente vers une société peuplée par des sujets «heureux», inspirée par des principes de solidarité. En théorie, ces deux rationalités peuvent être complémentaires; dans la pratique concrète, des frictions entre ces approches se présentent souvent.

2.2 Pour notre comparaison, il convient de souligner surtout les différents moyens employés. Une stratégie pénale se sert de la menace de la peine comme moyen principal pour prévenir ou pour traiter la délinquance; elle se base sur le pouvoir structurel et sur la contrainte. La stratégie sociale se sert des ressources sociales dans la communauté; elle est fondée sur les relations sociales et sur les motivations internes. Comment faut-il comprendre la tendance très actuelle de la prévention situationnelle? Est-elle pénale ou est-elle sociale? Certaines initiatives se servent des relations sociales pour créer des situations moins susceptibles d'être criminalisées. D'autres se servent de moyens techniques pour améliorer le dispositif social (installer le téléphone pour faciliter la communication; illuminer des rues pour diminuer la «peur du crime»); d'autres encore insèrent les moyens techniques pour augmenter le contrôle et les chances d'interventions punitives (installer le vidéo-monitoring, par exemple).

2.3 La situation structurelle des deux types de stratégies est distincte. La stratégie pénale, employant des moyens de contrainte et de privation de liberté, est (doit être) la prérogative des autorités légales. Le système pénal est donc un système de l'Etat, avec tous les modes de fonctionnement et la disposition des moyens que cela implique. Pourtant, nous constatons des tendances récentes de privatisation de l'exécution des mesures pénales. Le secteur social est plus large, plus complexe et plus hétérogène. Au fur et à mesure que l'Etat providence s'est installé, les assurances maladie et toute la sécurité sociale ont acquis un impact décisif sur le dispositif social. L'Etat pèse aussi par la subvention des initiatives privées, par la réglementation des formations des professionnels et par l'installation d'un réseau étatique d'assistance psychosociale. La contribution du secteur privé reste néanmoins

très importante. On y voit souvent une plus grande souplesse dans les modes de fonctionnement, une plus grande créativité, mais on doit faire face aussi à des moyens plus réduits, et à un éloignement de l'objectif donné de contrôle social.

Une telle mise au point de la terminologie pourrait peut-être clarifier le débat à engager, à condition qu'elle ne serve que de cadre de référence schématique, et non pas d'entité de catégories closes. En plus, la question reste ouverte de savoir si le débat doit se limiter à comparer l'approche pénale et les stratégies sociales. Comment considérons-nous des modèles administratifs ou de droit civil, comme l'intermédiation ou comme la réparation?

3. *Descriptions*

Pour décrire les modèles d'intervention sociale d'une façon cohérente, il faut trouver des critères qui permettent de les ranger suivant leur signification.

3.1 La relation avec le système pénal se comprend en situant les interventions sociales vis-à-vis de la procédure pénale. Par exemple, la prévention intervient avant la mise en marche de la procédure pénale, afin de l'éviter; la diversion et d'autres modalités de réduction se présentent pendant la procédure, afin de l'infléchir vers le psycho(médico)social; après le jugement, des alternatives proposent des mesures non-pénales. Bien qu'il s'agisse dans ce dernier cas d'une mobilisation de ressources sociales pour éviter la continuation punitive, il faut constater que la procédure judiciaire a été complétée. Peut-on encore parler d'une «alternative à la justice»?

Quels modèles de coopération entre le système pénal et les stratégies sociales existe-t-il à ces différents stades? Sous quelles conditions une vraie collaboration est-elle possible entre deux systèmes et rationalités différentes? Peut-on trouver un modèle de «charnière» entre la justice et le social qui ne fonctionne pas au détriment de l'approche sociale?

Si la disparition des frontières entre la justice et le social favorise la collaboration entre les deux, ne menace-t-elle pas les garanties de droit des clients? Ne risque-t-elle pas l'extension abusive du réseau de contrôle social?

4. *Motivations*

La réduction de l'intervention judiciaire n'est pas un bien en soi. Elle doit servir à éviter des risques ou à atteindre des biens sociaux. Dans cette optique, pourquoi la stratégie sociale serait-elle préférable à la stratégie pénale?

Les points 1.1 et 1.3 ont énuméré les risques et les fonctions sociales que l'on peut lier au droit pénal. Pour lesquels de ces objectifs la stratégie sociale serait-elle plus adéquate? Dans quelle mesure pourrait-elle mieux éviter les désavantages sociaux du droit pénal?

Toute réaction sociétale à la délinquance, qu'elle soit pénale, sociale ou autre, doit poursuivre trois objectifs à la fois: ceux de l'Etat qui doit limiter l'espace de liberté des individus dans les règles du droit et contrôler le comportement prohibé; ceux de la victime, qui peut demander une compensation pour l'inconfort subie et la réparation des dommages; ceux du délinquant qui a droit à une intervention utile, avec toutes les garanties du droit, limitant le moins possible ses libertés individuelles et hypothéquant le moins possible ses opportunités sociales futures. Croyons-nous que l'intervention sociale, combinée ou pas avec une intervention judiciaire, présente de meilleures chances pour répondre à ces exigences?

La définition des motivations et des objectifs de l'intervention envers la délinquance constitue en même temps le premier pas vers l'évaluation.

5. *Evaluation et orientation*

Dans les sciences humaines, l'évaluation des programmes d'intervention sur le terrain est une des tâches les plus difficiles. L'évaluation de l'impact de la présence des stratégies sociales sur le terrain pénal l'est aussi.

5.1 Il n'est pas évident qu'il y ait un accord sur les critères de base et sur leur incidence relative dans l'évaluation des programmes sociaux et pénaux. Pensons-nous seulement en termes d'efficacité (c'est-à-dire de faire diminuer la délinquance primaire et le récidivisme)? Introduirions-nous aussi des critères éthiques (nous ne pouvons pas continuer de laisser progresser la répression envers une partie de la population et rester en même temps aveugles devant les problèmes psychosociaux et sociétaux qui sont à la base de beaucoup de délinquance)? Quel sera le poids des coûts financiers et sociaux? Faut-il que les stratégies sociales arrivent à des résultats meilleurs que les stratégies pénales? Ne suffirait-il pas qu'elles ne soient pas pires, vu qu'elles entravent moins les libertés et qu'elles sont — en général — plus humaines?

5.2 A part la difficulté de trouver de bons critères d'évaluation, il y a les difficultés méthodologiques. Le contexte social d'une évaluation la rend plus délicate et plus complexe que les recherches scientifiques classiques. Sur le terrain, il est parfois très difficile de mesurer précisément les «causes» et les «effets» et de montrer les liens entre les deux. En principe, les effets de l'intervention pénale semblent plus faciles à statuer, puisque son objectif est assez simple à définir. On s'oriente sur les «symptômes». Ce n'est pas le cas des interventions sociales, qui s'adressent plus aux causes, aux raisons et aux motivations sociales.

5.3 Une évaluation ne s'exprime pas de manière aussi tranchée. Elle est toujours relative et comparative. On peut parler de comparaisons «internes» et des comparaisons «externes».

La comparaison interne se fait entre les effets et les efforts. De là toute l'importance de la description détaillée de la pratique évaluée, des coopérations avec les réseaux, social et judiciaire, des opportunités et des difficultés rencontrées. Cette évaluation des procédures est nécessaire pour estimer si le programme a été effectué comme prévu et pour évaluer la lourdeur de l'investissement personnel et matériel.

La comparaison externe se fait avec les efforts et les effets d'autres stratégies et programmes. Peut-on par exemple comparer les effets du système pénal à ceux des stratégies sociales? Le premier se base sur une tradition séculaire et dispose de moyens structurels, personnels et financiers très importants; les stratégies sociales, par contre, ne se sont développées que récemment, avec des moyens restreints.

5.4 La présence de stratégies sociales sur le terrain pénal ne se reflète pas seulement dans des effets sur la délinquance. Elle influence directement aussi la pratique judiciaire en soi. L'évaluation doit donc inclure l'impact de la présence des stratégies sociales sur le fonctionnement du système pénal. On pourrait estimer ainsi l'importance signalisatrice du secteur social et donc sa fonction créative dans l'évolution des dispositifs sociaux en général.

6. Conclusion

Sur un terrain où la politique, la justice et les initiatives privées prennent quotidiennement des décisions très importantes pour la vie d'individus et de familles, les décideurs sont pleins de bonnes intentions, d'intuition, de convictions profondes ou tout simplement soumis à la routine. C'est sans doute une illusion d'espérer que toute action contre la délinquance sera un jour basée sur un savoir statué. La science elle-même ne sera jamais en mesure de contrôler complètement le comportement humain et les évolutions rapides de la société font que tout savoir risque d'être dépassé au moment où il est statué.

Cependant, il faudrait que les décisions sur le terrain soient basées sur une connaissance plus ample de faits et qu'elles soient motivées par une explicitation plus large des objectifs et des présuppositions. Cette conférence pourrait y contribuer. Beaucoup de questions ont été posées ci-dessus. Beaucoup d'autres pourraient s'ajouter. Très peu seront vraiment résolues ici. Mais toutes peuvent ouvrir des voies de réflexion et de recherche qui seront d'importance immédiate pour la politique et la pratique.

Les stratégies sociales visant à éviter la production de comportements criminalisables

par Francis Bailleau et Georges Garioud (IRESCO-GRASS, Paris, France)

1. Dans les démocraties de type occidental, la frontière, entre les comportements légalement acceptables et ceux qui ne le sont pas, est établie par un système de normes, propre à chaque pays, généralement codifié.
2. Est alors considéré comme «comportement criminalisable» ou «comportement punissable» tout comportement défini comme tel par un système pénal donné. A chaque acte répréhensible légalement énoncé, est, en principe, affectée une sanction.
3. Le coût social — individuel ou collectif — de l'intervention pénale, la mise en cause de son efficacité — l'exemplarité de la peine n'a jamais pu être démontrée¹ — des considérations d'ordre éthique, ont conduit à mettre en œuvre des politiques tentant:
 - de corriger les effets négatifs de l'action pénale (point 4);
 - de trouver des alternatives à celle-ci (points 5 et 6);
 - d'éviter que des comportements «punissables» se produisent (points 8 et 9).
4. Dans la mesure où les transformations, les améliorations de l'action pénale, n'en interrompent pas le déroulement, elles ne seront pas retenues dans ce rapport.

1. J. Bernat De Celis, L. Hulsman, *Peines perdues. Le système pénal en question*, éditions le Centurion, Paris (1982).

5. Certaines politiques, mises en œuvre en amont du procès pénal, visent à faire l'économie des formes procédurales traditionnelles de la justice pénale. L'auteur d'un acte délictuel — dont les responsabilités ont été clairement reconnues — peut ainsi éviter le prononcé d'une sanction pénale en acceptant, sous contrôle d'exécution, une transaction. Celle-ci permet, en principe, de «réparer» les conséquences matérielles et sociales de l'acte commis.

6. Sur les mêmes fondements d'évitement du système pénal reposent les *procédures de diversion* qui ont pu être expérimentées dans différents pays, principalement dans le cadre de la justice appliquée aux mineurs.¹

Dans ce cas, il s'agit de confier à une autorité judiciaire — non pénale ou para-judiciaire — le règlement d'une affaire qui impliquerait, légalement, une sanction pénale.²

7. Les stratégies de transaction (point 5) et de diversion (point 6) étant mises en œuvre alors qu'un comportement criminel a été constaté, n'entrent pas dans les limites au sens strict de ce rapport. Toutefois, dans la mesure où elles évitent la stigmatisation et la marginalisation qui découlent du prononcé de la sanction qui sont, toutes deux, considérées comme un facteur favorisant la récidive, elles participent à un objectif général de prévention et pourraient, dès lors, être abordées ici.³ Il a toutefois été convenu que ces points seront principalement traités dans le rapport portant sur «les interventions visant à éviter l'entrée dans le processus pénal ou à interrompre le processus».

8. Enfin, il existe d'autres politiques, en amont du système pénal, qui visent à éviter la production même d'un comportement criminalisable. Elles s'appuient essentiellement sur deux modalités:

1. Christine Piper et Michael King, «La prise en charge de la délinquance juvénile dans les pays anglo-saxons», Department of Law, Brunel University, rapport pour le ministère de la Justice, mars 1989. Francis Bailleau, «Institution spéciale, institution spécialisée», dans «Les jeunes et les autres. Contributions des sciences de l'homme à la question des jeunes», CNRS-CRIV (1986).

2. Etienne Le Roy, «La conciliation. Instance de règlement des litiges. Enjeu professionnel et institutionnel», rapport de recherche du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris au ministère de la Justice (1988).

3. Alain Rugo, «Le milieu ouvert. Le tournant 1983-1988», rapport de recherche de l'AREPS au ministère de la Justice, Conseil de la recherche, août 1988.

- la **décriminalisation**, qu'elle soit de droit, intervention législative, ou de fait, non intervention du système pénal. Ce processus, ayant déjà donné lieu à différents travaux du Conseil de l'Europe, ne sera pas davantage évoqué dans ce rapport;¹

- la **prévention**, qui cherche, elle, à empêcher le passage à l'acte, est l'objet central du présent rapport.²

9. Les dispositifs de prévention peuvent être classés eux-mêmes, selon leur modalité d'intervention, en trois types principaux:

- la **prévention spécialisée** qui s'organise à partir du «contrôle» de certains groupes dits «à risques»;

- la **prévention sociale générale**, qui s'adresse, elle, à l'ensemble de la population et qui est fondée sur la réduction des facteurs économiques, sociaux, écologiques, psychologiques, physiques, médicaux, éducatifs,... favorisant l'émergence de comportements incriminés;

- la **prévention situationnelle** dont l'objet est de limiter les occasions de commettre certains délits, en informant les victimes potentielles des risques qu'elles encourent, en les formant à des pratiques d'évitement, en protégeant particulièrement certains biens ou personnes sensibles et en développant certaines techniques sophistiquées de protection.³

10. La plupart des stratégies de prévention de la délinquance — objet principal de ce rapport — s'attachent essentiellement à certains comportements légalement répréhensibles, les plus visibles, les plus fréquents et les plus souvent portés à la connaissance des tribunaux.⁴ Il s'agit en fait de ceux qui

1. «Rapport sur la décriminalisation», de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, Strasbourg (1980).

2. «Organisation de la prévention de la criminalité», Recommandation n° R (87) 19 du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987, Strasbourg (1988). Claude Faugeron, «Crime prevention policy: current state and prospect», European colloquium on crime and public policy in Europe, Max-Planck-Institute, septembre 1989.

3. Michel Conan, «Prévention de l'insécurité dans l'habitat. Les pratiques américaines et canadiennes», rapport de recherche du Centre scientifique et technique du bâtiment pour le plan construction, ministère de l'Équipement, novembre 1986.

4. Claude Faugeron et Philippe Robert, *Les forces cachées de la Justice*, éditions le Centurion, Paris (1980).

produisent un trouble social d'autant plus réprouvé et un sentiment d'insécurité d'autant plus fort que la potentialité d'en être victime est estimée élevée, et de ceux qui entrent dans la *perception commune de la délinquance*.¹

11. Bien qu'elles tendent à susciter une réprobation de plus en plus vive du corps social et bien que les risques d'en être victime sont également importants, des infractions telles que celles au code de la route ne sont généralement pas incluses dans les stratégies sociales dites de «prévention de la délinquance».² Les campagnes de sensibilisation ou de prévention menées en la matière le sont, le plus souvent, par des ministères techniques (par exemple, en France, par le ministère de l'Équipement) et le règlement des conflits échappe fréquemment à l'institution judiciaire au profit d'un système de transaction géré par des organismes para-publics ou privés tels que les compagnies d'assurance.

12. D'autres catégories d'infractions semblent également, malgré leur fréquence et la gravité de leurs conséquences, implicitement échapper aux perceptions les plus partagées de la délinquance. Il en est ainsi, par exemple, des crimes ou délits regroupés sous le nom de «délinquance en col blanc» ou de ceux concernant les atteintes à l'environnement.³ Par ailleurs, ces infractions font rarement l'objet d'un traitement judiciaire traditionnel mais relèvent davantage de procédures non pénales de médiation ou de transaction...

13. L'examen des différentes politiques de prévention de la délinquance menées dans les pays européens a montré qu'étaient essentiellement visées les pratiques qui relèvent d'une définition commune de la délinquance.¹ Sans prendre position sur le bien-fondé de ces orientations (points 10, 11, 12), elles ne pourront, dès lors, qu'être reprises dans ce rapport.²

I. *Nouvelles stratégies sociales et prévention*

14. Empêcher le passage à l'acte — qu'il s'agisse ou non d'une première infraction — est l'objectif principal des politiques de prévention.³

15. Il existe une grande similitude dans les objectifs et les méthodes des politiques de prévention de la délinquance conduites entre les différents pays du Conseil de l'Europe. Ce constat corrobore l'idée que la variété des pratiques de prévention de la délinquance n'est pas infinie. Ceci provient en partie du fait qu'une forte corrélation peut être établie entre les catégories d'actes prohibés, leurs auteurs et leurs victimes.⁴

16. Toute politique de prévention se fixe généralement deux niveaux d'intervention:

- améliorer la prévention sociale générale, au sein de la population, par un fonctionnement adapté des différents appareils de promotion sociale (éducation, formation, protection...) et de contrôle social;

1. Souhaitant, aux fins de la présente résolution, que la criminalité soit comprise au sens de petite et moyenne délinquance et de vandalisme qui constituent la principale source de l'insécurité, point 11 de la Résolution 205 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe *Sur la réduction de l'insécurité urbaine*, 24^e Session, Strasbourg, 7-9 mars 1989.

2. «Malgré la multiplication des points de vue en criminologie, cette discipline est demeurée, sauf exceptions, très dépendante du droit pénal quant à la définition de son objet [...] Somme toute, on peut affirmer que la criminologie a jusqu'ici privilégié l'étude de la criminalité traditionnelle ou conventionnelle, celle des "sans pouvoirs"». Pierre Landreville, «Criminalité et abus de pouvoir», in *Annales internationales de criminologie*, année 1989, vol. 27, n^o 1 et 2, p. 135.

3. Irvin Waller, «Tendances actuelles de la prévention en Europe: répercussions au Canada», rapport de recherche présenté au ministère de la Justice du Canada, Montréal, février 1988.

4. Jean-Charles Lagree, Paula Lew-Fai, «Marginalisations juvéniles et collectivités locales», rapport de recherche du Centre d'ethnologie sociale et psychosociologique au Commissariat général du plan, Paris, mai 1984.

1. Francis Bailleau et Georges Garioud, «Violence et sécurité: l'impossible partage», in *L'état de la France et de ses habitants*, éditions la Découverte, Paris (1989), pages 56-58.

2. Dean Southall, Paul Ekblom, «Designing for Car Security: Towards a Crime-free Car», Crime Prevention Unit, Paper 4, Home Office (1985).

3. Pierre Lascoumes, *Les affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, éditions le Centurion, Paris (1986).

- développer une prévention spécialisée afin de mettre en œuvre le «traitement» le mieux adapté à une personne ou à un groupe de personnes dites «à risques».

17. A partir de ce constat, il est possible de proposer un classement succinct des diverses approches sur lesquelles, depuis le XIX^e siècle, se sont fondées les principales politiques de prévention de la délinquance:¹

- **l'approche clinique-médicalisante** qui se caractérise par le rattachement de l'explication de la délinquance à des causes individuelles ou micro-sociales. Généralement, les solutions proposées — en dehors de la prise en charge de l'individu passé à l'acte — se fondent sur la volonté de développer, à partir d'une observation de l'ensemble de la population, un traitement, le plus précoce possible, des sujets ou des groupes «fragiles» après repérage, isolement des facteurs individuels ou individualisés en cause;

- **les approches punitives-exemplaires et dissuasives** selon lesquelles les causes du passage à l'acte trouvent leurs origines dans une mauvaise éducation, une socialisation, qu'il s'agit de corriger. Trois types de solution sont généralement envisagés:

— tenter d'intimider la population à l'aide de l'application d'une sanction sévère;

— mettre en scène des actions rappelant l'existence de la loi;

— promouvoir des mesures techniques de protection individuelle ou collective visant à empêcher le passage à l'acte: flottage, blindage des portes, systèmes d'alarme...;

- **les approches sociétales** qui recherchent l'explication de la délinquance dans les déséquilibres sociaux, les inégalités. Les solutions ne peuvent être trouvées que dans une amélioration globale des équilibres sociaux et non dans des actions individuelles qui seraient vouées à l'échec, car le contrôle de la délinquance n'est pas un mécanisme neutre; au contraire, il a tendance à renforcer les déséquilibres entre les classes ou les groupes sociaux qui ont des intérêts matériels et moraux différents.

1. L. Walgrave et F. de Cauter, «Une tentative de clarification de la notion de prévention», dans *Les Annales de Vaucresson*, n° 24 (1986).

18. Si depuis le XIX^e siècle, les solutions mises en œuvre sont voisines et sont issues principalement de l'une ou l'autre de ces approches, différentes techniques ont été utilisées d'une manière discontinue: bannissement, éloignement, redressement, enfermement, travail contraint ou surveillé, réadaptation, resocialisation, rééducation, surveillance rapprochée, détection précoce, médicalisation, psychiatrie, mise au travail... ou, aujourd'hui, insertion. Chaque technique expérimentée a développé son propre territoire d'intervention, désigné sa population cible, généré ses moyens spécifiques d'action. Chacune a, généralement, donné lieu à la création d'appareils administratifs et de professions spécialisées. De ce fait, les pratiques successives se sont superposées car ces développements se sont produits plus par adjonctions que par redistribution, recomposition des potentiels.

19. Chaque époque est cependant porteuse d'une solution «nouvelle» en ce sens que les éléments utilisés, les dosages entre ces éléments, le classement parmi les priorités... sont différents.¹ Les techniques s'affichant comme préventives à un moment donné ne trouvent pas leur sens, leurs limites, en elles-mêmes mais plutôt dans la place que la notion de prévention occupe au sein des dispositifs d'intervention sociale.

20. En relation à l'origine avec une conception classique de la prévention, se sont développées dans de nombreux pays, ces dernières années, de «nouvelles stratégies sociales visant à éviter la production de comportements criminalisables» qui ont rencontré un écho favorable au sein des organismes internationaux.²

1. Vincent Peyre, «Conférence introductive aux actes des cinquièmes journées internationales», dans *Délinquance des jeunes*, volume 2, éditions du CRIV, Vaucresson (1986).

2. «La violence et l'insécurité urbaines: le rôle des politiques locales». Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10 octobre 1986. «Conférence sur la prévention de l'insécurité urbaine. Déclaration finale», Conseil de l'Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Barcelone, 17-20 novembre 1987. La «Résolution 205 (1989) sur la réduction de l'insécurité urbaine», Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 24^e Session, 7-9 mars 1989. «Rapport de la Conférence européenne et nord-américaine sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain», Montréal, octobre 1989.

21. Prenant en considération la progression de la petite et moyenne délinquance, que n'avaient enrayée ni l'augmentation durant la dernière décennie des moyens consacrés à la police et/ou à la justice ni le durcissement de la législation pénale, et en s'appuyant sur un affaiblissement des querelles idéologiques sur ce thème, de nombreux gouvernements ont développé de nouvelles approches pragmatiques de cette délinquance quotidienne en cherchant à répondre aux attentes de la population qui manifestait régulièrement son «insécurité».¹

22. Ces nouvelles orientations s'appuient sur deux glissements:

a. le passage de la gestion de la délinquance à la gestion de la sécurité: au-delà de la prévention d'actes prohibés, les politiques de prévention de la délinquance mises en œuvre ces dernières années² — plus particulièrement depuis le début des années quatre-vingts — s'assignent comme objectif de réduire les tensions sociales pouvant provoquer des tensions sécuritaires;

b. le retour à une conception élargie de la notion de prévention de la délinquance après une période marquée par la domination d'une forme de prévention: la prévention spécialisée.

23. Si ces politiques ont été qualifiées de «nouvelles», il apparaît, en fait, que la nouveauté se rapporte moins aux orientations et aux techniques mêmes qu'aux pratiques de leur mise en œuvre, moins aux acteurs qu'aux modalités de leur collaboration.³

24. Toutes les expériences menées dans les différents pays du Conseil de l'Europe mettent en avant l'échelon local comme niveau privilégié — sinon toujours de conception du moins d'application — des politiques de prévention. Selon les Etats, cette localisation de l'action correspondra plutôt à une décentralisation ou à une déconcentration. Le quartier est souvent présenté comme l'entité géographique et sociale idéale d'intervention. Le caractère opérationnel de l'échelon régional sera fonction de sa réalité administrative et politique, variable, elle aussi, selon les pays. La structure nationale, qui existe généralement, a le plus souvent un rôle d'impulsion, de concertation,

1. Francis Bailleu et Georges Garioud, «Le partage des insécurités», dans les Actes du XIII^e Congrès de l'AISLF, Genève, 25 août-2 septembre 1988, pages 515-521.

2. Conseil de l'Europe, 4^e Conférence de politique criminelle, Strasbourg, 9-11 mai 1990. Voir les rapports: J.J.M. Van Dijk, «Perspectives futures en ce qui concerne la criminalité et la justice pénale» et Christine Lazerges, «Les problèmes actuels de politique criminelle».

3. Gilbert Bonnemaïson, *La sécurité en libertés*, éditions Syros, Paris (1987).

de planification, de financement, parfois de contrôle. La cité est le lieu géographique, institutionnel et humain où sont menées et, où se croisent toutes les politiques, sociales, économiques, culturelles. Elle est le lieu où se créent et où doivent se corriger les inégalités ainsi que les difficultés d'intégration sociale et professionnelle, causes les plus manifestes de la délinquance quotidienne.

C'est au niveau de la ville et, plus encore, de ses quartiers que peuvent être réunies les conditions de développement de solidarités sociales effectives. S'ils peuvent trouver leur initiative au niveau central, la quasi-totalité des programmes de prévention vont recevoir une spécification locale, et, tous, une application locale. Ainsi, si la plupart des dispositifs mis en œuvre dans les pays occidentaux prévoient un comité national, parfois interministériel — le Conseil national de prévention de la délinquance, en France (désormais placé au sein de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (D.I.V.)), le coordinateur national de la criminalité, aux Pays-Bas, qui relève à la fois du ministère de la Justice et de celui de l'Intérieur ou sont placés sous l'autorité d'un seul ministère; de l'Intérieur: Belgique, Angleterre, pays de Galles; de la Justice: Danemark, Norvège — tous s'appuient sur des bureaux, unités ou comités locaux dont l'une des formes les plus élaborées est certainement le Conseil communal de prévention de la délinquance institué en France en 1983, qui existe dans près de six cents communes.

Si l'autonomie locale de fonctionnement des conseils communaux français n'est guère contestable, la réalité anglaise paraît, aux yeux de certains observateurs, sujette à controverses. Ainsi pour Michael King:

«Si la double rhétorique de la peur de la criminalité et la sécurité dans les villes implique un partenariat des organismes locaux, administratifs ou associatifs, publics ou privés, et l'appui des initiatives locales, aucun de ces organismes n'est soumis à la sanction électorale des citoyens ou au contrôle des collectivités locales en ce qui concerne le choix des projets justifiant les plus larges financements.»¹

L'expérience montre que la dynamique locale doit être soutenue politiquement, financièrement, techniquement par le niveau central, par l'Etat. Une des formes les plus appropriées de soutien semble passer par une contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. La notion de contrat suppose la détermination d'objectifs, parfois la mise en place de procédures de contrôle, et, toujours, un engagement mutuel qui apparaît comme le garant de l'autonomie locale.

1. Michael King, «Social crime prevention à la Thatcher», dans *the Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 28, n° 4, novembre 1989.

25. Ces politiques de prévention visent toutes à dépasser les cloisonnements traditionnels entre les différents acteurs à l'œuvre en ce domaine; qu'il s'agisse d'intervenants classiques dont le rôle peut éventuellement avoir été réorienté ou de collaborateurs nouveaux.¹ Le partenariat fait appel à des représentants d'administrations aussi variées que celles du logement et de l'urbanisme, de la justice, de l'éducation, de la culture, de la formation professionnelle, des sports et des loisirs, de la santé, de l'intérieur,... ainsi qu'à des membres d'institutions privées: associations de locataires, sportives, de lutte contre la drogue, de personnes âgées, de quartiers ou encore à des groupes caritatifs, à des responsables d'entreprise...

Si au niveau central il apparaît difficile de dépasser les cloisonnements qui existent entre les diverses administrations, il n'est guère plus aisé de convaincre les fonctionnaires locaux de sortir de positions d'ignorance mutuelle, sinon de concurrence, dans lesquelles ils se tiennent, cette situation étant plus ou moins exacerbée selon les pays.

Le partenariat vise à la mise en commun des informations ainsi que des ressources (au sens large et non uniquement pécuniaires) dans le but d'une approche partagée de la prévention. Cette coopération peut prendre un caractère institutionnel comme en France, au sein des Conseils communaux de prévention de la délinquance ou dans les comités des Pays-Bas qui réunissent des policiers, des responsables municipaux et des membres du ministère public. Elle peut être moins organisée dans d'autres pays. Pour certains ce caractère informel est jugé préférable car plus souple et plus innovateur. Pour d'autres il peut être source d'atteintes aux libertés civiles.

Enfin, l'approche partenariale n'a pas que des partisans: «En guise de conclusion, nous dirons que l'approche partenariale ne doit pas être d'office considérée comme la panacée pour régler les problèmes des centres-villes. Elle ne résout pas nécessairement tous les problèmes sociaux. Il est possible, et il arrive, que les actions de partenariat échouent; elles ont souvent des conséquences imprévues et malheureuses parce qu'elles reposent sur des thèses simplistes.

En raison des oppositions structurelles entre les organismes d'Etat, des tensions au sein des localités et des différentes relations de pouvoir entre les organismes administratifs, les formes de coopération et les effets du partenariat résultent souvent d'un ensemble complexe d'interactions et de relations sociales qui sont contradictoires et difficilement observables. Nous ne pensons donc pas qu'une approche partenariale globale généralisée soit la panacée face aux divers problèmes qui se posent dans les villes; nous sommes

1. «Partnership in Crime Prevention», Home Office, London, mai 1990.

plutôt en faveur d'une approche plus ciblée, reposant sur des formes de relation précises entre les partenaires et axée sur des thèmes et problèmes particuliers, sous réserve que tout soit fait pour éviter le plus possible les travers de l'approche partenariale».¹

26. La coordination locale peut prendre des formes variées mais dans tous les cas elle est d'autant plus nécessaire que prévaut de plus en plus, en la matière, une approche globale des problèmes. Et ce, que les politiques mises en œuvre se donnent pour objectif affiché la prévention — elles répondent alors, le plus souvent à un débordement social ponctuel et/ou localisé ou à un comportement particulier — ou qu'elles se fondent dans un objectif plus général de bien-être social² auquel elles participent au même titre que les politiques d'animation, de réhabilitation de l'habitat, d'intégration sociale des minorités, ou encore de formation et d'insertion professionnelles de certaines populations marginalisées...

L'expérience a montré qu'il ne suffisait pas de faire en sorte que des actes de délinquance ne puissent matériellement être commis — c'est le but de la prévention situationnelle et, plus largement, communautaire (point n° 27) — mais qu'il fallait s'attaquer aux causes sociales, économiques et culturelles qui font que leurs auteurs potentiels sont amenés à les commettre. Cette conception globale s'impose de plus en plus, non à la place d'actions spécialisées de prévention mais en complément, parfois prioritaire.

Les dispositifs mis en place en France depuis 1981 sont un bon exemple de cette approche globale du traitement de la délinquance.

C'est à la suite des flambées de violence dans les banlieues de plusieurs grandes villes françaises que furent mises en œuvre diverses politiques ayant pour objectif — explicite ou implicite — la prévention de la délinquance. Pour répondre à ces désordres sociaux, un double dispositif fut mis en place.

«Les opérations-été» qui purent être très rapidement opérationnelles et qui ont pour but de trouver une activité aux jeunes de 13-18 ans ainsi qu'aux jeunes majeurs qui ne partent pas en vacances: sport, voyages, culture, sciences, chantiers... Les projets ayant un objectif d'insertion sociale sont privilégiés. Des activités d'animation sont prévues pour les jeunes détenus.

1. Alice Sampson, Paul Stubbs, David Smith, Geoffrey Pearson and Harry Blagg, «Crime, Localities and the Multi-agency Approach», dans the *British Journal of Criminology*, volume 28, n° 4, automne 1989, p. 491.

2. «Des communautés plus sûres: une stratégie sociale de prévention du crime au Canada», Association canadienne de justice pénale, Ottawa, août 1989.

Dans le même temps, une réflexion en profondeur était lancée dans le cadre de deux groupes de travail réunissant des maires et différents spécialistes. Le premier, dont le rapport final «Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité» était signé par Gilbert Bonnemaïson — député-maire, s'appuyait sur un certain nombre d'idées-forces: la concertation et le décloisonnement au plus près du terrain, la complémentarité de la prévention, de la répression et de la solidarité, la participation de tous les citoyens à l'objectif de sécurité, le pragmatisme des mesures.¹

Dans le même temps, une mission était confiée à Hubert Dubedout — également maire et député, consistant à étudier, dans les quartiers d'habitat social, «la mise en œuvre de véritables plans locaux de développement économique et social traitant de façon globale les problèmes du bâti et des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'action sociale» afin de lutter contre «les menaces graves de désagrégation sociale, de fracture de la collectivité locale» terreau de la délinquance. Tout autant que la commission Bonnemaïson, le groupe Dubedout faisait référence aux violences des banlieues. Dans le cadre d'une politique contractuelle Etat-commune, des plans de rénovation de l'habitat, des mesures d'accompagnement social ont été négociés concernant plus de cent-cinquante quartiers. La complémentarité entre ces deux commissions a conduit, en 1988, à réunir les deux structures au sein du Conseil national des villes et du développement social et urbain dont la délégation interministérielle à la ville est la structure exécutive.

Dans sa présentation la délégation précise que les principes fondateurs seront maintenus: «partenariat, participation des habitants, remise en cause du fonctionnement traditionnel des institutions au profit de scénarios innovants. Mais partout, l'insistance sera mise sur la nécessité d'une approche toujours plus large». Pour Michel Marcus, magistrat, l'un des premiers responsables du Conseil national de prévention de la délinquance, «ceci est la marque d'une volonté de globalisation des politiques menées dans différents secteurs et, partant, d'un degré supplémentaire dans la politique de prévention».²

1. Francis Bailleau et Georges Garioud, «La sécurité: un nouvel objet pour les politiques locales», rapport au Plan construction, ministère de l'Équipement, Paris, juillet 1988.

2. Michel Marcus, «Une évolution marquante dans la prévention», dans *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, éditions Sirey, n° 1, janvier-mars 1989, p. 176.

Sur le terrain, le dispositif «opérations-été», le Conseil communal de prévention de la délinquance et les opérations de développement social des quartiers sont souvent complétés par les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ainsi que par les zones d'éducation prioritaire (soutien scolaire particulier au sein des quartiers dits défavorisés) ou encore par la mission Banlieues 89 (groupe d'architectes travaillant à changer l'image des cités périphériques).

27. Approche «globale» ne signifie pas pour autant «action de masse». Certes, nombre de programmes de prévention sont conçus à un niveau central de décision — pour être appliqués sur la totalité ou la plus grande partie d'un pays — leur mise en œuvre reste toutefois très particularisée et souvent limitée à un territoire donné. Se retrouve, là, la notion de quartier, fréquent support aux opérations d'ilotage de la police,¹ de rénovation urbaine, d'équipements socio-éducatifs et culturels...

C'est aussi à ce niveau du quartier qu'est le plus souvent sollicitée ou que se développe spontanément la *participation communautaire*.² Cette participation communautaire prend de multiples formes qui vont d'une collaboration volontaire aux activités de la police (échange d'informations) à la mise en place de brigades de surveillance et de défense dans un quartier en passant par l'apprentissage, par les habitants, de nouvelles pratiques (évitement de certains lieux, protection individuelle du domicile...). Cette implication des habitants dans la protection de leur quartier et dans leur propre sécurité se fonde sur une information qui s'appuie, de plus en plus, sur des procédés médiatiques.³

«La sécurité est l'affaire de tous.» Si cette conviction est partagée par l'ensemble des responsables des politiques menées en matière de prévention de la délinquance, elle l'est parfois moins, dans la pratique, par le public. Ceci avec des écarts importants selon les pays, ce qui incite à trouver une explication culturelle à cet état de fait.

1. George I. Kelling, «Police and Communities: The Quiet Revolution», dans *Perspectives on policing*, National Institute of Justice, Harvard University, juin 1988, n° 1. Christian de Valkeneer, «La patrouille de police, une stratégie de "lutte" contre la délinquance?», dans *Revue de droit pénal et de criminologie*, février-mars 1986, n° 2-3.

2. «La participation du public à la politique criminelle», rapport du Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 1984.

3. A. J. Lurigio and L. Klein, «Controlling Crime in the Community: Citizen-based Efforts and Initiatives», dans *Crime and Delinquency*, Sage publications, juillet 1989, Vol. 35, n° 3. T. Bennett, «Factors related to Participation in Neighbourhood Watch Schemes», dans the *British Journal of Criminology*, 1989, vol. 29, n° 3.

Les Anglais, les Canadiens et, plus encore, les Américains sont volontaires non seulement pour «une défense passive» (stratégies d'évitement, protections individuelles... prévention situationnelle) mais pour une participation à des actions «offensives» visant à garantir leur propre sécurité et celles de leurs voisins (coopération avec la police, création d'espaces dissuasifs...).

Pour leur part, les Scandinaves sont très favorables aux mesures de prévention situationnelle. Quant aux Espagnols, Italiens, Français, ils sont plutôt réticents à un engagement personnel trop poussé.¹

Dans les expériences de «community policing» très souvent menées aux Etats-Unis, la police ne se met pas seulement au service de la communauté en patrouillant dans les quartiers et en répondant le plus rapidement possible aux appels des habitants, elle tente également de s'attirer la collaboration des individus ou des groupes organisés de la communauté. «Le concept de «police de proximité» suppose un corps de police luttant contre la criminalité et le désordre public, préoccupé et intéressé par la qualité de la vie dans la collectivité. Elle envisage la collectivité plus comme un acteur et un partenaire dans la défense de la sécurité que comme un public passif».²

C'est depuis le milieu des années 70 que se sont développés les programmes de prévention communautaire du crime. Leur variété est presque aussi grande que leur nombre. Toutefois «la philosophie qui est au cœur de la prévention communautaire du crime est incarnée dans l'idée qu'une action efficace contre la criminalité exige l'engagement des résidents dans des interventions proactives et des projets participatifs destinés à limiter ou à exclure les actes de délinquance dans leurs quartiers».³

La plupart des programmes reposent sur le fait que les criminels opèrent dans un contexte qui inclut la police, les citoyens et l'environnement physique. Ces trois éléments conditionnent en quelque sorte les opportunités de commettre une infraction. Le but des programmes sera dès lors, de les faire varier et, plus encore, interagir, afin de réduire de telles opportunités. Cette conception reste très en vigueur dans les pays scandinaves: «L'accent est mis non sur l'élimination des causes de la criminalité, mais sur l'action sur les occasions

1. Anne-Marie Favard, «Participation communautaire et prévention de la délinquance. Conditions de mise en œuvre et d'effectivité», rapport de recherche du CREDIJ pour le CNRS et le CNPD, 1986.

2. Malcom K. Sparrow, «Implementing community policing», dans *Perspectives on policing*, National Institute of Justice, Harvard University, n° 9, novembre 1988, p. 1. Pour le cas français, voir: R. Laurent, J.-C. Monet, *Police et stratégie décisionnelle*, Ronéo, Paris, octobre 1987.

3. A. J. Lurigio, D. P. Rosenbaum, «Evaluation Research in Community Crime Prevention», dans *Community crime prevention*, Sage publications, USA (1988).

de commettre des infractions. «L'occasion fait le larron» est une expression qui a tout son sens dans les milieux criminologiques».¹ Ainsi les habitants sont appelés, en collaboration avec les autorités chargées de la sécurité à organiser leur environnement social et physique de sorte, d'une part, qu'il n'incite pas à la réalisation d'actes délictueux et, d'autre part, si celle-ci a lieu, que les auteurs soient immédiatement repérés.

Quant à la théorie du «Defensible space» d'Oscar Newman, elle est basée sur la force de dissuasion que peut avoir la conception architecturale d'un espace. Celle-ci n'est, en fait, que «l'expression matérielle d'un tissu social qui assure sa propre défense».²

Les programmes communautaires de prévention mettent encore la population à contribution pour la surveillance du voisinage. Il faut être «les yeux et les oreilles» des voisins.³ Toutefois, la surveillance communautaire traditionnelle a ses limites: «elle s'est désintégré du fait de la séparation des zones de vie et de travail, des styles de vie différenciés des jeunes et des vieux, du travail féminin, de la disparition de la domesticité permanente, de la multiplication des résidences secondaires, du stationnement permanent dans les rues des voitures sans garage...».⁴

Les habitants sont également invités à marquer de manière indélébile les objets qu'ils possèdent. Ils peuvent aussi, eux-mêmes, s'organiser pour patrouiller dans leur immeuble, dans leur quartier. Des moyens d'alerte (sifflets, téléphones...) sont mis à leur disposition. Des groupes d'habitants, parmi lesquels des professionnels de la sécurité, peuvent faire des tournées d'inspection des logements pour détecter les faiblesses de la protection et proposer des correctifs.

1. Paul C. Friday, «The Scandinavian Efforts to Balance Societal Response to Offenses and Offenders: Crime Prevention and Social Control.», dans *International journal of comparative and applied criminal justice*, printemps 1988, Vol. 12, n° 1, p. 53.

2. Oscar Newman, *Defensible Space, Crime Prevention through Urban Design*, Collier Books, New-York (1972).

3. Sohail Husain, «Neighbourhood Watch in England and Wales: a Locational Analysis», Crime Prevention Unit, Paper 12, Home Office (1988).

4. F. Ocqueteau, «Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle?», Conseil de l'Europe, XVIII^e Conférence de recherches criminologiques, Strasbourg, novembre 1988.

Aux Etats-Unis l'esprit communautaire est stimulé, puis la participation sollicitée, par des réunions organisées par les habitants d'un groupe d'immeubles ou par des policiers. Ces mêmes policiers éditent parfois des journaux relatant des faits criminels et appelant les citoyens à collaborer avec la police.

Enfin, nous devons citer «the 'Mc Gruff' National Media Campaign», campagne publique nationale d'information, par le biais des médias (télévisions, radios, journaux, affiches...), pour encourager les citoyens à participer à des actions permettant de réduire leur propre risque de victimisation ainsi que celui de leurs voisins. Le symbole de la campagne était le chien Mc Gruff et le slogan «Take a bite out of crime» (prendre un morceau de crime).

Par ailleurs, une orientation relativement récente consiste à s'intéresser aux victimes. Non pas seulement aux victimes potentielles — il s'agit alors de prendre des mesures particulières en faveur des groupes supposés être «à risques» — mais également aux victimes réelles — afin qu'elles participent à l'identification de leur agresseur, qu'elles portent plainte ou, au contraire dans certains cas, qu'elles renoncent aux poursuites.

28. Les expériences menées dans les différents pays montrent que, dans le domaine de la prévention, les stratégies ne doivent pas être exclusives mais complémentaires. D'où la nécessité de structures permanentes de concertation, de planification et de coordination.

29. Tous les bilans effectués dans les divers pays qui se sont engagés dans des stratégies nouvelles — ou même traditionnelles — visant à éviter la production de comportements criminalisables, insistent sur la nécessité d'une connaissance locale des phénomènes de délinquance. Cette connaissance porte aussi bien sur l'étiologie de la délinquance que sur ses manifestations, ses auteurs, ses victimes. Elle doit se doubler d'un recensement des ressources qui peuvent localement être mobilisées, d'une information sur les techniques de prévention.

II. Rupture, continuité, complémentarité

30. L'énoncé d'une nouvelle politique criminelle s'appuie, d'ordinaire, sur une critique des résultats des politiques précédentes dont l'échec est présenté, le plus souvent, comme la conséquence d'une mauvaise approche de la criminalité, de ses causes, de la personnalité ou de l'environnement de l'auteur de l'acte criminel... et, toujours, comme la conséquence d'une insuffisance de moyens. Ce n'est qu'une fois ce préalable énoncé que peuvent s'ordonner des solutions, des mesures supposées être à même de réduire un

phénomène présenté comme ayant connu, les dernières années, une croissance exponentielle que les politiques appliquées n'avaient pas réussi à endiguer. Il s'agit donc en principe de rompre avec les solutions qui prévalaient jusqu'alors et d'en proposer de «nouvelles» sensées résoudre le problème. Ceci explique les ruptures engendrées par l'alternance de politiques criminelles à dominante tantôt répressive tantôt préventive, l'une, jusqu'ici, étant généralement exclusive de l'autre.

31. Bien qu'au cours de la décennie précédente, l'accent ait plutôt été mis sur la recherche d'une plus grande efficacité répressive des seules techniques judiciaires de traitement de la délinquance, le renouveau de l'intérêt pour les techniques sociales de prévention de la délinquance, qui se manifeste «dans les nouvelles stratégies visant à éviter la production de comportements criminalisables», ne s'est pas pour autant accompagné d'un rejet systématique des politiques antérieures.

32. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette nouvelle orientation «pragmatique» des politiques criminelles en Europe, notamment:

- une croissance importante de la petite et moyenne délinquance que n'a pu juguler l'augmentation des moyens traditionnels mis à la disposition de la police et/ou de la justice;¹
- la multiplication des pratiques d'auto-défense² et l'importance de plus en plus grande des systèmes privés de protection³ qui ont augmenté les risques de désagrégation sociale et favorisé la montée de l'extrémisme;
- la multiplication des difficultés économiques et leurs conséquences sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en milieu urbain;
- la crise du travail social traditionnel, illustration des difficultés à gérer, au niveau social, les conséquences de la crise économique selon les mêmes techniques que durant les années de croissance de l'après-guerre.⁴

1. Philippe Robert, *La question pénale*, éditions Librairie Droz, Genève (1984).

2. Renaud Dulong, *L'autodéfense*, éditions Librairie des Méridiens, Paris (1983).

3. «La privatisation de la lutte contre la criminalité», 18^e Conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1988).

4. Francis Bailleau, Nadine Lefaucheur, Vincent Peyre, *Lectures sociologiques du travail social*, éditions Ouvrières, Paris (1985).

33. A ces raisons, que l'on pourrait qualifier de «conjoncturelles», s'ajoutent des raisons plus profondes, liées à ce qui a été appelé «la crise du pénal».

34. La manifestation la plus visible de cette crise est qu'un nombre de plus en plus grand de faits de délinquance ne peuvent être réglés par la voie pénale, surchargée. Dans ce cas, soit ces actes échappent à l'action publique et ne sont donc pas résolus, soit ils sont traités partiellement dans des conditions insatisfaisantes et avec des résultats incertains, soit, enfin, ils sont solutionnés selon d'autres modalités, en dehors du judiciaire, ce qui multiplie les risques d'inégalité sociale. De plus, la mise à l'écart des victimes des actes de délinquance, et l'échec de l'appareil judiciaire à répondre à leurs attentes, sont de plus en plus difficilement acceptés.¹

35. La conséquence est une perte de confiance en la capacité du système pénal à réguler les rapports sociaux conflictuels et à répondre à des tensions sociales d'un type nouveau ou ayant acquis une nouvelle dimension (drogue, environnement, racisme...). «Le sentiment d'insécurité» traduit l'inquiétude du public et son sentiment d'abandon.

36. Cette crise complexe a induit une réflexion sur le rôle et la place du pénal dans les modes de régulation sociale:

- Quelle est la place de la Justice pénale dans la cité?
- Quel est le rôle de l'Etat face à ces dysfonctionnements sociaux?

37. En s'appuyant sur quatre principes:

- la légitimité d'une politique préventive intégrant la répression;

1. «Assistance aux victimes et prévention de la victimisation», Recommandation n° R (87) 21 adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1988).

- la reconnaissance du pouvoir des élus politiques locaux dans la gestion pragmatique de la sécurité, la recherche de la participation du public;

- la nécessité d'une politique de communication, les nouvelles politiques n'ont pas apporté une réponse unique au sentiment d'insécurité qui résultait tout autant de la perte de confiance dans le système judiciaire, de la crainte d'une désagrégation du corps social que de la montée de la petite et moyenne délinquance.¹ En fait, elles offraient un cadre permettant de dépasser les clivages antérieurs entre niveau central et local, entre fonctionnaires et élus, entre les administrations elles-mêmes, entre les citoyens et ceux chargés d'assurer leur sécurité.

38. Plus encore, se trouvait aussi brouillée (sinon supprimée) la frontière entre le judiciaire et le social sur laquelle s'était cristallisée l'opposition entre prévention et répression: le judiciaire se trouvait désormais repositionné comme une réponse sociale — parmi d'autres — à d'éventuels comportements délinquants. L'examen de ces nouvelles stratégies sociales a montré que le passage à l'acte ne constituait plus une frontière intangible en deçà de laquelle on parlerait de prévention et, au-delà, de répression.

39. Pour un certain type de contentieux — ce qu'il est convenu d'appeler la petite ou moyenne délinquance — il ne s'agit pas simplement d'introduire des principes sociaux-éducatifs dans une procédure répressive, non plus que de «judiciariser» la prévention. La participation de la justice ou de la police à des mesures de prévention n'est d'ailleurs pas plus récente que l'entrée du social dans le répressif... Ce qui est nouveau en la matière c'est, d'une part, l'importance prise par la réflexion socio-politique par rapport à l'analyse criminologique classique et, d'autre part, la participation de nouveaux acteurs (élus locaux, population...) à l'ensemble des procédures, ceci découlant sans doute de cela. L'objectif principal est d'offrir des *solutions intermédiaires* afin de créer des *alternatives* à l'intervention judiciaire et par là, de rompre avec son caractère obligatoire. Cette possibilité, qui existe dans certains contentieux — tels ceux liés à l'activité économique et financière — est restée longtemps peu usitée dans les cas de la petite et moyenne délinquance. Les auteurs comme les victimes de ce type de délinquance appartiennent le plus souvent aux classes sociales les plus défavorisées² et se trouvent aussi les plus démunis dans un face à face justice-justiciable. Eviter cette confrontation

1. Cette triple préoccupation se retrouve parfaitement exprimée dans le titre du rapport d'un des initiateurs de cette nouvelle démarche: Gilbert Bonnemaïson, «Prévention, Répression, Solidarité», rapport remis au Premier Ministre, Paris, décembre 1982.

2. Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, éditions Librairie générale française, collection: Livre de poche, Paris (1978).

lourde, coûteuse et souvent inefficace (une mobilisation de moyens disproportionnés par rapport aux buts à atteindre), c'est aussi lutter contre une des sources de la récidive: la stigmatisation. Ces nouvelles procédures cherchent ainsi à rendre effectif le principe de l'*individualisation* qui vise à la plus grande adaptation possible des solutions tant à l'auteur qu'à la victime d'un trouble social.¹

40. De l'affaiblissement de la distinction entre le judiciaire et le social tout autant que du caractère discriminant du passage à l'acte, il résulte que la prévention ne s'arrête plus, désormais, là où commence la répression non plus que — dans une moindre mesure peut-être — la répression ne débute là où a échoué la prévention.² Il en résulte également un certain nombre de questions qui renvoient, pour certaines, aux risques de traitements sinon inégalitaires, du moins disparates ou même, parfois, opposés et, pour d'autres, au problème de la légitimité des acteurs — traditionnels ou non — dans le cadre ainsi recomposé des politiques de gestion de l'insécurité.

41. Ces questions se posent d'autant plus qu'un double mouvement affecte, aujourd'hui, les politiques pénales.

- Les faits de délinquance les plus fréquents, ceux qui affectent quotidiennement la vie de la population sont pris en charge selon des méthodes souvent éloignées des réponses traditionnelles, que ce soit au niveau des techniques visant à les prévenir ou au niveau de leur répression. Le traitement est désormais différencié et implique les pouvoirs politiques locaux. Il n'existe plus de texte central de référence unifiant les pratiques.
- Les contentieux considérés comme plus importants ou risquant davantage de remettre en cause un certain ordre social — le grand banditisme, le terrorisme, la délinquance financière, la lutte contre le trafic de drogue, la protection de l'environnement... — sont traités selon des modalités de plus en plus centralisées, ou bien échappent, souvent, aux pouvoirs judiciaires nationaux. En cette matière, prévention et répression s'internationalisent dans des organismes puissants, disposant de moyens humains et matériels importants. Cette double évolution provoque une interrogation sur l'existence d'une justice à deux niveaux, sur l'inégalité des justiciables...

1. Pour des villes plus sûres, Déclaration finale de la Conférence européenne et nord-américaine sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain, Montréal, 10-13 octobre 1989.

2. Ceci explique les recoupements qui peuvent être relevés entre ce rapport sur «Les stratégies sociales visant à éviter la production de comportements criminalisables» et celui de J. Feest portant sur «Les interventions visant à éviter l'entrée dans le processus pénal ou à interrompre le processus».

42. La mise en œuvre de nouvelles stratégies sociales relève fréquemment, du moins pour partie, de l'initiative soit d'instances politiques élues soit d'institutions privées sur lesquelles les administrations centrales n'ont qu'une capacité d'incitation (par le biais, entre autres, de subventions) et non un pouvoir de contrainte. Selon les contextes politiques, économiques et sociaux locaux, les conditions ne seront-elles pas plus ou moins favorables au développement d'expériences novatrices?

43. La mise en avant de pratiques de prévention situationnelle, les encouragements à l'équipement en systèmes privés de sécurité et les coûts de ces systèmes ne risquent-ils pas aussi de renforcer l'inégalité sociale, déjà élevée, face aux risques d'agression?

44. La multiplication des appels à la participation de la population à sa propre sécurité ne risque-t-elle pas d'accroître les risques d'exclusion et d'induire des effets de stigmatisation?

45. Les intervenants — éducateurs, policiers, magistrats — des politiques traditionnelles visant à prévenir l'insécurité participent, dans la plupart des cas, aux dispositifs aujourd'hui mis en place, soit dans leur rôle habituel, soit sous des formes nouvelles. Ces mêmes dispositifs font également un large appel à d'autres acteurs dont l'implication dans des opérations de prévention de la délinquance peut présenter un caractère plus ou moins inhabituel: la population elle-même, les élus politiques, les personnels communaux, les enseignants, les architectes, les urbanistes... Dès lors, de quelle légitimité — en termes de capacité juridique mais aussi de compétence technique — ces différents intervenants peuvent-ils se prévaloir pour agir en matière de prévention de la délinquance?

46. L'appel au sens commun, au pragmatisme, la déprofessionnalisation, le refus de la spécialisation, la dimension locale... sont-ils des sources de légitimité dans ces matières sensibles que sont les atteintes aux biens ou aux personnes?

47. Alors même qu'ont été contestés ceux dont la prévention est la spécialité, d'autres agents sont amenés à intervenir dans ce secteur, au nom d'une légitimité soit politique (les élus), soit technique (par exemple, les architectes), mais sans qualification spécifique et sans pratique antérieure. A terme, c'est leur légitimité et donc le pouvoir global de régulation lié à leur fonction qui peuvent être remis en cause. Risque qu'accroissent les difficultés d'évaluation des politiques sociales. Par ailleurs, ceci ne peut-il pas conduire à une relative déprofessionnalisation de ce secteur?

48. A un niveau local, la réinsertion des délinquants et l'aide aux victimes sont souvent liées dans cette nouvelle approche. Comment faire assurer ces deux tâches par les mêmes acteurs, dans un espace de proximité?

49. Dans quelles limites, lorsqu'il s'agit de prévention, la police et la justice auxquelles l'Etat a délégué, entre autres pouvoirs celui d'avoir recours à la contrainte, peuvent-elles user de ce mandat?

50. La précarité institutionnelle de la plupart des nouveaux acteurs, celle des moyens dont ils disposent, ne vont-elles pas à l'encontre de la permanence qu'exige toute politique de prévention?

51. La population est-elle à même d'adhérer à une nouvelle répartition des rôles selon laquelle les actions conduites en matière de délinquance ne renvoient plus obligatoirement et uniquement au judiciaire?

52. Cette population peut-elle — pour assurer sa sécurité — donner sa confiance à ceux-là mêmes qui ont en charge de gérer les affaires économiques et sociales et dont l'échec est justement présenté comme la cause principale de la délinquance?

53. Cette multiplication des circuits d'évitement ou de règlements des conflits, du nombre d'acteurs impliqués qu'ils supposent, n'augmente-t-elle pas les risques d'un contrôle social diffus mais pesant? D'autant que les procédures qui échappent au pouvoir central de régulation concernent, souvent, des faits de délinquance qui n'auraient pas été traités par l'appareil pénal.

54. L'hétérogénéité des pratiques qui en découle ne peut-elle pas, en l'absence d'un cadre juridique précis, porter atteinte aux libertés individuelles?

- faculté pour tous d'aller et de venir sans contrainte;
- droit des victimes d'actes de délinquance à une juste réparation, tant matérielle que morale;
- droit des auteurs de tels actes à une sanction juste, n'entravant pas leur réinsertion sociale.

Le développement de nouvelles stratégies sociales visant à éviter la production de comportements criminalisables se fonde, le plus souvent, sur le constat que le système pénal ne peut, seul, assurer le maintien de l'ordre social.

Cette justification au contournement des modes traditionnels de régulation sociale ne peut suffire si elle ne s'accompagne pas d'une interrogation sur les résultats de telles stratégies et, plus largement, sur leurs conséquences. La difficulté d'évaluation est manifeste: l'échec ou la réussite s'apprécie à partir d'un petit nombre d'éléments et non sur des critères fiables. Très souvent, le bilan reste limité au fait de savoir si le programme, d'une part, ne s'est pas trop écarté de la population visée, d'autre part, n'a pas eu de conséquences secondaires néfastes. Au-delà, les effets sont peu mesurables.

Et quand bien même un jugement pourrait être porté sur la validité de telle politique ou de telle stratégie, se poserait aussitôt la question de leurs reproductions en d'autres lieux, en d'autres temps.

Toute estimation ne peut être que relative tant est grande la contingence d'une stratégie avec le contexte social, économique, politique, humain et culturel dans lequel elle est appelée à se développer, avec les responsables de sa mise en œuvre, les moyens dont ils disposent, la population à laquelle ils s'adressent.

A partir de là l'option pour tel ou tel programme relève en partie de l'irrationnel ou, plus prosaïquement, est fonction des coûts supposés, davantage que des bénéfices escomptés... ceux-ci engageant plutôt le long terme et ceux-là l'avenir immédiat.

Restera toujours le problème de l'équilibre entre les libertés et la sécurité.

Bibliographie

- «Des communautés plus sûres: une stratégie sociale de prévention du crime au Canada», Association canadienne de justice pénale, Ottawa, août 1989.
- Francis Bailleau, Nadine Lefaucheur, Vincent Peyre, «Lectures sociologiques du travail social», éditions Ouvrières, Paris (1985).
- Francis Bailleau, «Institution spéciale, institution spécialisée», in *Les jeunes et les autres. Contributions des sciences de l'homme à la question des jeunes*, CNRS-CRIV (1986).
- Francis Bailleau et Georges Garioud, «Le partage des insécurités», in les Actes du XIII^e congrès de l'ASLIF, Genève, 25 août - 2 septembre 1988.

- Francis Bailleau et Georges Garioud, «Violence et sécurité: l'impossible partage», in *L'état de la France et de ses habitants*, éditions la Découverte, Paris (1989).
- Francis Bailleau et Georges Garioud, «La sécurité entre la commune et l'Etat», rapport de recherche pour le Plan construction, ministère de l'Équipement, GRASS-IRESCO, Paris, septembre 1990.
- T. Bennett, «Factors related to participation in neighbourhood watch schemes», in the *British journal of criminology*, Vol. 29, n° 3, 1989.
- J. Bernat de Celis, L. Hulsman, *Peines perdues. Le système pénal en question*, éditions le Centurion, Paris (1982).
- Gilbert Bonnemaïson, «Prévention, Répression, Solidarité», rapport remis au Premier ministre, Paris, décembre 1982.
- Gilbert Bonnemaïson, *La sécurité en libertés*, éditions Syros, Paris (1987).
- Robert Castel, *La gestion des risques*, éditions de Minuit, Paris (1981).
- Gérard Chevalier, «L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986», rapport de recherche, collection Déviance et Société, n° 45, CESDIP, Paris (1987).
- Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, éditions Librairie générale française, collection: Livre de poche, Paris (1978).
- Michel Conan, «Prévention de l'insécurité dans l'habitat. Les pratiques américaines et canadiennes», rapport de recherche du Centre scientifique et technique du bâtiment pour le Plan construction, ministère de l'Équipement, novembre 1986.
- Rapport de la Conférence européenne et nord-américaine sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain. Montréal, octobre 1989.
- «Pour des villes plus sûres», Déclaration finale de la Conférence européenne et nord-américaine sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain, Montréal, 10-13 octobre 1989.
- «Rapport sur la décriminalisation», Direction des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1980).
- «La participation du public à la politique criminelle», rapport du Comité européen pour les problèmes criminels, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1984).
- «La violence et l'insécurité urbaines: le rôle des politiques locales». Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 10 octobre 1986.

- «Conférence sur la prévention de l'insécurité urbaine. Déclaration finale», Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe, Barcelone, 17-20 novembre 1987.
- «Assistance aux victimes et prévention de la victimisation», Recommandation n° 21 du 17 septembre 1987, Direction des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1988).
- «La privatisation de la lutte contre la criminalité», 18^e Conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg (1988).
- «Organisation de la prévention de la criminalité», Recommandation du Conseil de l'Europe, Strasbourg (1988).
- «Sur la réduction de l'insécurité urbaine», Résolution de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, 24^e Session, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 7-8 mars 1989.
- 4^e Conférence de politique criminelle, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 9-11 mai 1990, voir les rapports:
- J.J.M. Van Dijk, «Perspectives futures en ce qui concerne la criminalité et la justice pénale».
- Christine Lazerges, «Les problèmes actuels de politique criminelle».
- J. Donzelot et T. Obert, «Enquête sur la nouvelle politique de prévention», rapport de recherche du Centre d'études des politiques sociales, Paris (1985).
- François Dubet, Adil Jazouli, Didier Lapeyronnie, *L'Etat et les jeunes*, les éditions Ouvrières, Paris (1988).
- Renaud Dulong, *L'autodéfense*, éditions Librairie des Méridiens, Paris (1983).
- Claude Faugeron, «Crime prevention policy: current state and prospect», European colloquium on crime and public policy in Europe, Max-Planck-Institute, septembre 1989.
- Claude Faugeron et Philippe Robert, *Les forces cachées de la Justice*, éditions le Centurion, Paris (1980).
- Anne-Marie Favard, «Participation communautaire et prévention de la délinquance. Conditions de mise en œuvre et d'effectivité», rapport de recherche du CREDIJ pour le CNRS et le CNPD, Ronéo, Paris (1986).
- Michel Foucault, *Surveiller et punir*, éditions NRF-Gallimard, Paris (1976).

Paul C. Friday, «The Scandinavian efforts to balance societal response to offenses and offenders: crime prevention and social control», in *International journal of comparative and applied criminal justice*, Vol. 12, n° 1, printemps 1988.

«Partnership in crime prevention», Home Office, London, mai 1990.

Sohail Husain, «Neighbourhood watch in England and Wales: a locational analysis», Crime prevention unit, paper 12, Home Office, 1988.

George I. Kelling, «Police and communities: the quiet revolution», in *Perspectives on policing*, National Institute of Justice, Harvard University, n° 1, juin 1988.

Michael King, «Social crime prevention à la Thatcher», in the *Howard Journal of Criminal Justice*, Vol. 28, n° 4, nov. 1989.

Jean-Charles Lagree, Paula Lew-Fai, «Marginalisations juvéniles et collectivités locales», rapport de recherche du Centre d'ethnologie sociale et psychosociologique au Commissariat général du plan, Paris, mai 1984.

Pierre Landreville, «Criminalité et abus de pouvoir», in *Annales internationales de criminologie*, vol. 27, n° 1 et 2, année 1989.

Pierre Lascoumes, *Les affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, éditions le Centurion, Paris (1986).

René Laurent, Jean-Claude Monet, *Police et stratégie décisionnelle*, Ronéo, Paris, octobre 1987.

Etienne le Roy, «La conciliation. Instance de règlement des litiges. Enjeu professionnel et institutionnel», rapport de recherche du Laboratoire d'anthropologie juridique au ministère de la Justice, Paris (1988).

A.J. Lurigio and L. Klein, «Controlling crime in the community: citizen-based efforts and initiatives», in *Crime and Delinquency*, Sage Publications, Vol. 35, n° 3, juillet 1989.

A.J. Lurigio, D.P. Rosenbaum, «Evaluation research in community crime prevention», in *Community crime prevention*, Sage Publications, USA (1988).

Michel Marcus, «Une évolution marquante dans la prévention», in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, éditions Sirey, n° 1, janvier-mars 1989.

Oscar Newman, «Defensible space, crime prevention through urban design», Collier books, New-York, 1972.

Vincent Peyre, «Conférence introductive aux actes des cinquièmes journées internationales», in *Délinquance des jeunes*, vol. 2, éditions du CRIV, Vaucresson (1986).

Christine Piper et Michael King, «La prise en charge de la délinquance juvénile dans les pays anglo-saxons», Department of Law, Brunel University, rapport pour le ministère de la Justice, Paris, mars 1989.

F. Ocqueteau, «Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle», Question du Conseil de l'Europe, XVIII^e Conférence de recherches criminologiques, Strasbourg, nov. 1988.

Philippe Robert, *La question pénale*, éditions Librairie Droz, Genève (1984).

Alain Rugo, «Le milieu ouvert. Le tournant 1983-1988», rapport de recherche de l'AREPS au ministère de la Justice, Conseil de la recherche, août 1988.

Alice Sampson, Paul Stubbs, David Smith, Geoffrey Pearson and Harry Blagg, «Crime, localities and the multi-agency approach», in the *British Journal of Criminology*, Vol. 28, n° 4, automne 1988.

Dean Southall, Paul Ekblom, «Designing for car security: towards a crime free car», Crime prevention unit, paper 4, Home Office (1985).

Malcom K. Sparrow, «Implementing community policing», in *Perspectives on policing*, National Institute of Justice, Harvard University, n° 9, nov. 1988.

Christian De Valkeneer, «La patrouille de police, une stratégie de "lutte" contre la délinquance?», in *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 2-3, février-mars 1986.

L. Walgrave et F. de Cauter, «Une tentative de clarification de la notion de prévention», in *Les Annales de Vaucresson*, n° 24, Vaucresson, 1986.

Irvin Waller, «Tendances actuelles de la prévention en Europe: répercussions au Canada», rapport de recherche présenté au ministère de la Justice du Canada, Montréal, février 1988.

Interventions visant à éviter l'entrée dans le processus pénal ou à interrompre ce processus

par le professeur Johannes Feest, Université de Brême (Allemagne)

I. La réduction des peines: historique, théorie, politique européenne en matière pénale

1. Historique

C'est à la fin des années 60 qu'a commencé, aux Etats-Unis (dans le cadre des programmes de la «Greater Society» de Johnson) le principe de la réduction du traitement pénal de la criminalité et de la délinquance au profit de peines et mesures appliquées dans la communauté. Cette démarche porte sur trois données: la dé-institutionnalisation, la diversion et la dé-criminalisation (Empey, 1976). Empey mentionnait un quatrième «D»: le déroulement régulier de la procédure (procès équitable); il considérait ce quatrième élément comme fondamental dans la réforme d'un système judiciaire à l'égard des mineurs, imprégné de l'idéologie de l'éducation forcée et exempt de restrictions légales; il y a là, aujourd'hui encore, un problème tant pour les programmes nationaux que pour les programmes communautaires.

Le début des années 70 marqua l'apparition, au Canada, du programme de conciliation entre victimes et délinquants. Ce programme s'étendit aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne. Il fut suivi d'autres programmes de médiation dans le cadre de «Neighborhood Justice Centers» (Centres judiciaires de quartier) et des «Community Boards» (Conseils communautaires), en particulier, à San Francisco. Dans les années 80 cette formule finit par toucher le continent européen (Wright/Galaway, 1989).

Les efforts «réductionnistes» qui, dans un premier temps, ont concerné la justice pénale des mineurs, ont été progressivement étendus aux prévenus et aux délinquants adultes.

2. Théorie

Les bases théoriques du réductionnisme pénal sont multiples. Elles doivent beaucoup à l'idée — qui allait, par la suite, s'incarner dans l'approche fondée sur «l'étiquetage» ou la «stigmatisation» — selon laquelle les organismes de surveillance et d'action sociale exercent eux-mêmes sur la personne déviante, des «effets, d'auto-définition, déplaisants et discriminatoires» (Lemert, 1948, p. 29). Elles renvoient également à la notion selon laquelle les victimes ont été dépossédées de leur part du conflit par l'Etat (Christie, 1977, p. 1-15), enfin, «last but not least», elles se réfèrent aux progrès des connaissances ethnologiques dans le domaine du règlement des conflits dans les sociétés non industrielles, connaissances d'où il ressort que la participation de la communauté est très importante (Nader, 1969). Toutes ces notions ont fusionné, récemment, dans des approches «abolitionnistes» (Bianchi/van Swaaningen, 1986) ou «réductionnistes» (Rutherford, 1984) plus ou moins globales. Quelles que soient ses justifications théoriques, le phénomène réductionniste doit beaucoup aux problèmes organisationnels et financiers auxquels le système de la justice pénale est de plus en plus souvent confronté. Plus que tout autre facteur, ce sont ces problèmes, semble-t-il, qui ont incité les gouvernements à rechercher des solutions moins coûteuses que celles qui sont appliquées dans le cadre de la justice pénale.

3. La politique européenne en matière pénale

En 1980, le Conseil de l'Europe a publié son important «rapport sur la décriminalisation», centré essentiellement sur «la décriminalisation en tant que processus législatif» (décriminalisation *de jure*). Mais ce rapport souligne également l'importance de la décriminalisation *de facto* (concept qui «empiète largement sur celui de diversion»): «La décriminalisation *de facto* se présente sous de nombreux aspects. Elle peut, en premier lieu, être le résultat de changements dans l'attitude des personnes directement concernées dans la mesure où celles-ci ne signalent plus le comportement en question à la police. En second lieu, elle peut découler du pouvoir d'appréciation de la police qui n'intervient pas dans certains cas ou renvoie l'affaire à d'autres systèmes sociaux... elle peut aussi être le résultat du pouvoir d'appréciation exercé par le ministère public. La faculté laissée aux tribunaux d'imposer des peines minimales ou de pure forme peut également être une phase du processus de décriminalisation *de facto*» (Conseil de l'Europe, 1980, p. 14).

En outre, le rapport encourage ce qu'il appelle la «dépenalisation»: «La notion de dépenalisation recouvre toutes les formes de désescalade à l'intérieur du système pénal. C'est ainsi que le passage d'une infraction du statut de «délit» ou «crime» à celui de contravention peut être considéré comme une dépenalisation. Il en est de même lorsqu'une peine privative de liberté est remplacée par une sanction dont les incidences où les effets secondaires ont un caractère moins négatif (amendes, mises en probation, arrêts rendus par un tribunal comportant des conditions particulières, etc.)» (*Ibid.*, p. 17).

En 1989, le Conseil de l'Europe a recommandé le «développement de procédures de déjudiciarisation et de médiation... afin d'éviter aux mineurs la prise en charge par le système de justice pénale et les conséquences qui en découlent» (Conseil de l'Europe, 1989, p. 8).

Dans les commentaires sur cette recommandation, on peut lire que «de plus en plus, des efforts considérables sont déployés pour éviter l'entrée des délinquants et notamment des mineurs dans le système de justice pénale... Ce qui est nouveau dans ce domaine, c'est l'organisation de programmes qui accompagnent la déjudiciarisation» (Conseil de l'Europe, 1989, p. 42 f).

4. Terminologie

Le présent rapport porte essentiellement sur des programmes de ce type; mais nous ne nous limiterons pas aux seuls mineurs ni à la diversion (déjudiciarisation) et à la médiation, au sens étroit du terme. Par conséquent, nous utiliserons le terme «réduction» (de l'intervention de la justice pénale) en tant que terme générique englobant à la fois la diversion *stricto sensu* et d'autres démarches visant à modérer le recours au processus de la justice pénale — étant entendu que ce processus prend fin non pas dès le stade de la condamnation en bonne et due forme mais avec l'exécution complète de la peine.

II. Inventaire des stratégies réductionnistes

Les stratégies réductionnistes comprennent deux catégories: celles qui évitent entièrement l'entrée dans le système de la justice pénale et celles qui interrompent le cours de la justice pénale après que des poursuites ont été engagées. Dans la pratique, une affaire peut passer successivement par ces deux stades (autrement dit lorsqu'on n'a pas réussi à éviter entièrement la procédure, il subsiste une possibilité d'en sortir à un stade plus ou moins avancé).¹

1. Eviter l'entrée dans le système

Théoriquement, il existe trois moyens d'éviter l'entrée d'un suspect dans le système de la justice pénale: éviter de signaler les infractions ou les suspects; offrir de l'aide et un asile aux suspects; enfin, refuser que le suspect fasse l'objet d'un enregistrement en bonne et due forme et que soit entamée une étude de son dossier.

1.1 Faire en sorte que les victimes ne signalent pas l'infraction:

- en conférant officiellement à des organisations privées des pouvoirs disciplinaires sur leurs membres. C'est ce qu'on observe dans la plupart des pays, par exemple pour les professions médicales et juridiques;
- en tolérant la justice privée par exemple celle qui est administrée dans le cadre de la «Betriebsjustiz» qui sanctionne les délinquants sur leur lieu de travail (Feest, 1971). Autres exemples: les sanctions non officielles qui répriment le vol à l'étalage ou la resquille dans les transports en commun;
- en encourageant la médiation entre victimes et délinquants, par exemple en organisant des programmes d'assistance aux victimes, avec offre de médiation (Feest, 1987). Bien entendu, cela suppose que les victimes se tournent vers les programmes d'assistance avant d'appeler la police.

1. L'inventaire qui suit doit beaucoup aux personnes suivantes, qui ont présenté des observations sur une version antérieure: Colette Somerhausen (université libre de Bruxelles), prof. C. Spinellis (université d'Athènes), prof. D' Peter Schick (université de Graz), D' Wolfgang Stangl (Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Vienne).

1.2 Aider les suspects à éviter d'être pris

Dans la pratique, cette stratégie de l'asile (Bianchi, 1985; cf. également Snell, 1988) est utilisée principalement par des groupes sociaux (par exemple, ecclésiastiques) pour les délits politiques. Toutefois, elle a des applications beaucoup plus étendues à chaque fois qu'une action répressive est perçue comme illégitime par tel ou tel secteur de la population.

En Belgique, par exemple, certains «centres de crise pour jeunes» officiellement reconnus et subventionnés servent déjà, dans une certaine mesure, de refuges pour des jeunes qui sont en situation de crise (fugue, vagabondage, conflits familiaux, drogue, absentéisme scolaire, etc.). On autorise ces jeunes, très ouvertement, à séjourner dans le centre, généralement pour une courte période, afin qu'ils puissent reprendre leurs esprits et faire face à leur situation. Les centres s'efforcent de trouver une solution non pénale pour éviter une plainte officielle; ou alors ils cherchent à proposer au ministère public une alternative non judiciaire. On s'intéresse surtout aux conflits familiaux, aux problèmes de drogue, etc. et non à la «criminalité au sens strict du terme» (Communication personnelle, 9.8.1990, de M^{me} Somerhausen). Mais cette stratégie pourrait avoir un rôle encore plus ambitieux: «Nous devrions réintroduire les sanctuaires dans notre société: des lieux de refuge, qui jouiraient de l'immunité, échapperaient au contrôle de l'Etat, et dans lesquels les auteurs d'actes de violence auraient le droit d'asile en attendant que s'engagent les négociations...» (Bianchi, 1986, p. 123).

1.3 Obtenir que les institutions de la justice pénale s'abstiennent d'intenter des poursuites:

- en tolérant certains «délits sans victimes» ou plus exactement des «délits non suivis d'une plainte de la victime» (par exemple, la tolérance des drogues douces aux Pays-Bas);
- en stipulant, dans la législation, que certaines infractions ne feront l'objet de poursuites que si la victime porte plainte officiellement (en Allemagne, ces délits sont connus sous le nom d'«Antragsdelikte»; ils incluent le vol simple, le vandalisme, l'intrusion illicite sur le fonds d'autrui, les coups et blessures sans gravité, etc.);
- en relaxant un suspect sans engager des poursuites pénales (dans ce contexte, la mise en place de services juridiques fonctionnant 24 heures sur 24 joue un rôle important).

2. Interruption du processus

Dès lors que l'appareil de la justice pénale est officiellement saisi d'une affaire il n'est pas possible, en principe, d'interrompre le processus sans la coopération des organes de justice pénale. Cette possibilité existe malgré tout, à titre exceptionnel, à chaque fois que la loi donne à la victime le droit de retirer sa plainte.

Kos-Rabcewicz-Zubkowski (1984, p. 897), qui baptise ces délits «infractions poursuivies à la demande de la victime» («*private complaint offences*») énumère les Etats dans lesquels cette possibilité existe. Il montre aussi que le nombre des affaires de ce genre qui aboutissent devant les juridictions pénales n'est pas négligeable (plus de 30 % en Yougoslavie). Aucune indication n'est fournie quant au nombre de cas qui sont ainsi soustraits au système de la justice pénale.

Dans les pages qui suivent, je me propose d'énumérer (en suivant un ordre plus ou moins chronologique) les possibilités d'interruption de la procédure qui requièrent une décision de la part des institutions pénales. De telles interruptions peuvent être «des diversions vers rien du tout»; mais il peut aussi être nécessaire de fournir une justification qui permette à l'agent compétent d'interrompre le cours de la justice pénale. Mon exposé se concentrera sur le deuxième type d'interruption du processus.

2.1 Eviter le procès

Le droit interne de certains pays peut autoriser la police et/ou le ministère public à interrompre le processus qui conduit à une procédure judiciaire.

2.1.1 Diversion du délinquant

a. Classement sans suite

Dans certains pays, la police est habilitée à renoncer à poursuivre la procédure engagée. L'exemple le plus connu est sans doute celui des «*police cautions*» (avertissements donnés par la police) en Grande-Bretagne:

«Une "caution" est une admonestation adressée en bonne et due forme, dans un commissariat par un officier de police à l'auteur d'une infraction. En 1987, 235 500 personnes ont été admonestées pour des infractions autres que des infractions routières — soit une progression de 58 % par rapport à 1977. 48 % d'entre elles étaient des mineurs et 14 % de jeunes adultes» (NACRO Factsheet Police, 1989). Les études montrent que la probabilité pour qu'une affaire soit ainsi classée n'est pas la même pour tous les contrevenants: «Pour

les jeunes qui sont peu surveillés par leurs parents les chances d'être admonestés sont plus faibles... Quant aux jeunes noirs, leurs chances de s'en tirer avec une admonestation sont beaucoup plus faibles que celles des jeunes blancs» (Landau/Nathan, 1983).

De même, le ministère public a parfois la faculté de classer sans suite. Cette observation est valable non seulement pour les pays qui souscrivent au principe de l'opportunité des poursuites mais aussi pour ceux qui adhèrent au principe de la légalité. Pour un aperçu de la situation juridique en Autriche, en Allemagne et en Suisse (cf. l'ouvrage — en anglais — de Dünkel/Rössner, 1989, p. 153 et suiv.).

b. Classements sous condition

Malgré tout, le classement d'une affaire est de plus en plus souvent subordonné à l'exécution de certaines obligations: paiement d'une amende, réparation, programme de recyclage, réconciliation entre la victime et le délinquant, peines et mesures appliquées dans la communauté, etc. Si l'obligation n'est pas exécutée dans le délai prescrit le ministère public peut rouvrir le dossier.

En Belgique (Loi du 28.6.1984), le ministère public peut proposer le versement d'une amende, dans le cadre d'un règlement avant jugement, moyennant certaines conditions, notamment la réparation intégrale des dommages. En Allemagne, environ 20 % de tous les délinquants dont le ministère public a connaissance bénéficient d'un non-lieu, avec ou sans condition. On peut renoncer à exercer des poursuites pénales dans l'intérêt général si l'une ou l'autre des conditions suivantes se trouvent remplies: 1. une démarche visant expressément à réparer le tort occasionné par l'infraction; 2. le versement d'une somme d'argent à un organisme bénévole ou à l'Etat; 3. l'exécution d'un autre service pour la collectivité; 4. le versement d'une pension alimentaire (art. 153a du code allemand de procédure pénale).

On peut aussi renvoyer une affaire à un organisme extérieur au système de justice pénale. Il peut s'agir d'une organisation à but non lucratif ou d'un organisme étatique de protection sociale. Ce renvoi peut être le fait de la police ou du ministère public. L'autorité qui procède au renvoi peut ou non demander d'être tenue informée de l'évolution de l'affaire. Exemple:

Aux Pays-Bas, en 1981, la ville de Rotterdam a lancé un programme baptisé «Halt», «visant à prévenir et éliminer le vandalisme... Le programme offre aux vandales la possibilité d'éviter les poursuites à condition qu'ils réparent eux-mêmes les déprédations qu'ils ont commises ou qu'ils effacent les graffiti qu'ils ont tracés. Ainsi, les

délinquants effectuent un travail qui leur permet d'éviter les poursuites. Si ce travail donne des résultats, et que toute trace des déprédations est effacée, l'affaire est classée, sans inscription au casier judiciaire» (Législation et politique pénales néerlandaises (1^{er} août 1990, 2). Récemment le gouvernement a décidé d'encourager la mise en œuvre du projet «Halt» dans tout le pays; en 1990, 43 programmes de ce genre fonctionnent. La plupart d'entre eux (70 %) sont organisés dans le cadre de l'action municipale; les projets restants prennent la forme d'une institution d'action sociale, ou bien ils constituent une partie d'une institution sociale existante. Ces projets sont financés en partie par les municipalités et en partie par l'Etat, dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance de 1985.

Dans ce contexte les programmes de médiation prennent une importance croissante. En Angleterre et au pays de Galles ce sont les autorités de police qui orientent l'intéressé sur les programmes de médiation (Veevers, 1989); en Allemagne de l'Ouest, ce sont les autorités judiciaires et chargées des poursuites (Marks/Rössner, 1989); en Finlande (Grönfors, 1989) ou en Norvège (Stangeland, 1987), ce sont à la fois les autorités de police et de justice. Il peut exister, à l'intérieur d'un même pays, une pluralité de modèles de médiation (Bonafé-Schmitt, 1989). Selon le contexte juridique national, une médiation qui est couronnée de succès peut exclure plus ou moins complètement des poursuites formelles:

En Autriche, la médiation ou la réparation (*Aussergerichtlicher Tat-Ausgleich*) dans le contexte de la législation concernant les mineurs intervient généralement à l'initiative du ministère public, qui renvoie l'affaire à l'organisme de probation (*Bewährungshilfe*). Celui-ci s'efforce alors de résoudre le conflit, avec l'aide d'un médiateur. Il en résulte généralement le classement de l'affaire (pour une description et une évaluation détaillées, cf. Haidar *et al.*, 1988).

En Finlande la police «peut, dans certaines limites, ne pas renvoyer devant le ministère public une affaire dans laquelle le médiateur est intervenu avec succès; mais elle fait rarement usage de ce droit. De même, le ministère public a la faculté de ne pas engager de poursuites dans le cas d'une infraction très mineure commise par une personne de moins de 18 ans; et il a, de temps à autre, exercé ce droit. De la même façon, le juge peut ne pas prononcer de condamnation même lorsque les faits sont établis; théoriquement il ou elle peut s'abstenir de prononcer une condamnation après une médiation couronnée de succès; mais, dans la pratique, le juge agit rarement ainsi. Dans le domaine expérimental, les tribunaux ont montré, par leurs actes, qu'ils préfèrent réduire la peine qu'ils avaient l'intention d'infliger, plutôt que de prononcer un non-lieu.» (Grönfors, 1989, p. 150).

Ces renvois peuvent être automatiques, ou bien liés à certaines conditions; ou encore, ils peuvent être négociés, généralement par un avocat.

Les *commissions de médiation*, dans la partie flamande de la Belgique, constituent un exemple intéressant. La création de ces commissions procède du souci de réduire le nombre d'affaires dont les tribunaux ont connaissance, et de tenter de parvenir à une solution par des négociations entre le mineur ou la mineure, ses parents et les services communautaires spécialisés. Leur tâche officielle se limite aux situations éducatives difficiles, caractérisées, par exemple, par des conflits familiaux ou des problèmes de discipline. Ces commissions ont-elles des effets réductionnistes au niveau du système de la justice pénale? C'est ce que la recherche devra déterminer.

c. Renvois aux fins de sanctions sociétales

Dans les stratégies réductionnistes dont il a été question jusqu'à présent, l'Etat conserve son droit de punir; il se contente généralement d'ajourner la procédure pénale en attendant l'issue des tentatives informelles visant à trouver une solution. Mais l'Etat pourrait, en théorie, renoncer à son droit de punir, et le transmettre à des organisations extérieures. Toutefois, dans la pratique seuls certains Etats «socialistes» ont adopté cette démarche.

Quantitativement, l'exemple le plus important est (ou plutôt était) celui des «juridictions sociétales» de la République démocratique allemande (et de certains autres pays «socialistes»). On a dénombré jusqu'à plus de 30 000 «commissions des conflits» (dans les usines) et «commissions d'arbitrage» (dans les quartiers d'habitation); et près de 40 % de tous les délinquants connus du ministère public faisaient l'objet d'un renvoi devant ces instances. Elles étaient légalement habilitées à jouer un rôle de médiation mais aussi à infliger aux délinquants (passés aux aveux) une amende ou un travail d'intérêt général. On ne pouvait contraindre les délinquants à comparaître devant une juridiction sociétale; mais, le plus souvent cette comparution avait lieu; s'ils manquaient à cette obligation par deux fois sans justification acceptable, l'affaire retournait devant le procureur. Ces dernières années, le nombre des renvois devant les juridictions sociétales avait quelque peu diminué; malgré tout, ils représentaient encore 25 % en 1988 (Luther, 1989, p. 215). Mais l'unification allemande a écarté le fondement social et organisationnel de ces juridictions sociétales et a rendu celles-ci obsolètes, du moins pour le moment.

2.1.2 La diversion du plaignant/de la victime

Si, dans la grande majorité des cas, la diversion — à l'égard du processus de la justice pénale — concerne le délinquant, il existe dans certains pays des dispositions qui permettent la diversion du plaignant. D'ordinaire cette diversion procède du souci de réduire le volume de travail des juridictions pénales. Mais l'on a tendance, de plus en plus souvent, à considérer la décriminalisation comme un important corollaire de telles procédures. Pour parvenir à l'objectif recherché on fait, par exemple, de la médiation un préalable indispensable au dépôt d'une plainte formelle; c'est ce qui se passe généralement, pour certaines infractions mineures.

En Allemagne, il est de tradition que le ministère public ait la faculté de laisser à la partie lésée le soin de poursuivre en justice les auteurs de certaines infractions mineures dont elle a été victime (diffamation, intrusion illicite sur un domaine, vandalisme, voies de fait mineures, etc.), à condition qu'intervienne tout d'abord une tentative de médiation avec le délinquant présumé. Dans la plupart des «Länder» de la République fédérale d'Allemagne, ces tentatives de médiation (*Sühneversuch*) sont organisées par des volontaires (*Schiedsleute*), parfois par des fonctionnaires du Land. Il ressort des études d'évaluation que la médiation réussit environ une fois sur deux, mais que le nombre total d'affaires diminue parce que la procédure a, effectivement, un effet dissuasif sur le plaignant (Martin 1988, p. 296 et suiv.).

2.2 Eviter la détention provisoire

La libération d'un prévenu doit être considérée comme un type important d'activité réductionniste. Un suspect qui n'est pas emprisonné aura plus de chances d'être inclus dans un programme de diversion. Et même s'il doit passer en jugement, ses chances seront beaucoup plus grandes d'obtenir une condamnation relativement indulgente (éventuellement une peine non privative de liberté). Dans plusieurs pays, un rôle de plus en plus important est dévolu aux programmes tendant à éviter la détention provisoire; ces programmes se situent quelque part entre l'évitement du procès et l'évitement de la condamnation. Eviter la détention provisoire, cela peut signifier qu'une organisation fournit au ministère public, ou au tribunal, des informations plus fiables sur la situation de la personne qui est placée, ou qui risque d'être placée, en détention provisoire.

Tel semble être le principal objectif, en Angleterre et au pays de Galles, des projets concernant la «bail information» (information, sur la mise en liberté sous caution), que les services locaux de probation organisent à titre expérimental. Une étude d'évaluation parvient à la conclusion suivante:

«Les résultats de la première année montrent que ces programmes ne peuvent être considérés comme une panacée: ils ne peuvent, à eux seuls, empêcher le nombre des personnes placées en détention provisoire d'augmenter... Toutefois ils peuvent contribuer aux efforts déployés dans cette direction» (Stone, 1988, p. 68).

Eviter la détention provisoire, cela peut impliquer, aussi que l'organisation en question fournisse à ces personnes un logement et un emploi, et qu'elle leur assure des contacts sociaux, créant ainsi une base juridique qui permet à l'intéressé de ne pas être placé en détention provisoire ou, s'il s'y trouve déjà, d'être libéré.

Des programmes de ce genre ont été institutionnalisés dans plusieurs grandes villes d'Allemagne de l'Ouest dès le début des années 80. Conçus à l'origine pour aider le juge à statuer en matière de détention provisoire (*Haftentscheidungshilfe*), ils sont aujourd'hui perçus comme facilitant la non-application de la détention provisoire (*Haftvermeidungshilfe*). La plupart de ces programmes sont gérés par des organisations à but non lucratif, qui collaborent étroitement avec les institutions de la justice pénale; certains sont gérés par des travailleurs sociaux, dans le cadre des dites institutions (cf. Cornel, 1987).

2.3 Eviter la condamnation ou le prononcé d'une peine

Dès lors qu'une affaire est parvenue jusqu'aux juridictions pénales, les possibilités «réductionnistes» demeurent sensiblement les mêmes qu'auparavant; simplement, les juges sont désormais parties prenantes dans toute décision.

2.3.1 Eviter la condamnation

Une possibilité, à cet égard, est constituée par les règlements informels que le tribunal recommande aux deux parties.

«En Grèce, en raison du principe de légalité, il n'existe pas de disposition prévoyant la diversion du plaignant ou de la victime. Pourtant, dans la pratique, s'agissant de certaines affaires mineures — par exemple les insultes, la diffamation, les contraventions — le tribunal, pendant le procès, recommande aux parties (demandeur et défendeur au civil) de parvenir à un compromis et de se présenter à nouveau devant le tribunal après une courte interruption de la procédure. Si l'on parvient à un tel compromis, le tribunal acquitte l'inculpé au bénéfice du doute, (Communication personnelle, 31.8.1990, du prof. Spinellis).

A un niveau plus formel, les tribunaux peuvent classer l'affaire et renvoyer les parties à un médiateur.

C'est ce qui se passe en Autriche, pays où le tribunal pour mineurs peut engager le processus «du règlement des conflits» (ATA) susmentionné (2.1.1 b), dans le contexte du classement d'une affaire avant jugement.

Au cours des dernières années, «l'aveu de culpabilité» («guilty plea») a atteint l'Europe. De plus en plus souvent un arrangement est conclu entre le ministère public, l'inculpé et le juge. On évite ainsi le procès, du moins en partie (et, par conséquent, toute condamnation formelle). L'ennui, avec les arrangements de ce type, c'est qu'ils surviennent surtout dans le cas des délinquants en col blanc, ce qui donne lieu à de nouvelles allégations concernant l'existence d'une «justice de classe».

Une étude allemande sur le traitement judiciaire des délits économiques parvient à la conclusion selon laquelle cette «diversion pour les puissants» aboutit à «une législation qui reflète l'existence de deux classes..., ou, pour exprimer les choses moins crûment, à des cultures de procédure différentes» (Lüdemann/Bussmann, 1989).

2.3.2 Eviter le prononcé d'une peine

Même après la condamnation, la possibilité subsiste, théoriquement, d'une interruption de la procédure. Il y a, par exemple, la suspension de peine qui est prévue en Grande-Bretagne et en France. Cette suspension peut être subordonnée — comme c'est le cas dans la diversion avant jugement — à l'exécution de certaines obligations. Et cette exécution peut, à son tour, être surveillée par des organisations extérieures.

Un exemple de ce système est l'accord conclu entre le tribunal d'instance de Montpellier et l'Association départementale d'information et d'aide aux victimes (ADIAV) «aux termes duquel l'ADIAV se voit confier le suivi de l'indemnisation de la victime d'un délinquant déclaré coupable, mais dont la peine est ajournée» (Lazerges, 1990, p. 9).

Les suspensions à l'exécution qui mettent à contribution des organisations communautaires se distinguent, juridiquement, des «sanctions communautaires» (NACRO, 1989). Toutefois, en ce qui concerne leurs effets pratiques, ces deux démarches sont souvent difficiles à distinguer.

Le premier projet de diversion en Allemagne («Die Brücke») a vu le jour en 1978; et aujourd'hui encore, c'est le plus connu des projets de ce type. Il traite entre 2 000 et 3 000 affaires par an; il fournit un

travail communautaire, ainsi qu'un encadrement pour les délinquants mineurs que les tribunaux pour enfants dirigent vers ce programme. En droit allemand, ce processus suppose soit une condamnation, soit une mise en liberté sous condition (pour plus de précisions à ce sujet (cf. Pfeiffer, 1983).

Parfois, on n'évite pas le prononcé d'une peine; mais la peine prononcée est quelque peu réduite.

En Grande-Bretagne le «Coventry Reparation Scheme» (1985) est financé par l'Etat par l'intermédiaire du service de probation des West Midlands, qui est l'employeur de tous les agents et assure le fonctionnement du programme. Mais il existe un «comité de gestion indépendant où siègent des représentants de tous les groupes de justiciables, et du programme d'aide aux victimes...; ce comité est chargé des politiques et du fonctionnement quotidien du programme; et les agents sont directement responsables devant lui» (Ruddick, 1989, p. 84). Le programme est utile aux victimes, aux délinquants et au tribunal local, en ce sens qu'il accepte les affaires pénales qui lui sont renvoyées par les tribunaux et qu'il facilite, au moyen de la médiation, la communication entre victimes et délinquants au sujet de l'infraction et de ses séquelles, et aussi en ce sens qu'il encourage la réparation (c'est-à-dire le dédommagement moral et/ou matériel)... Après quoi le processus de médiation ou de réparation donne lieu à l'établissement d'un rapport écrit qui est transmis au tribunal» (Ruddick, 1989, p. 85). Il ressort d'évaluations indépendantes que «la plupart des délinquants qui participent à un processus de médiation ou de réparation se sont vu infliger une peine réduite» (Ruddick, p. 92).

2.4 Eviter l'emprisonnement

Après la condamnation, on peut éviter l'emprisonnement ou du moins l'abrèger. Etant donné que les peines non privatives de liberté (cf. Bishop, 1988) n'entrent pas dans le champ de la présente étude, nous n'examinerons que trois possibilités réductionnistes.

2.4.1 Eviter la transformation d'une peine non privative de liberté en une peine privative de liberté

Certaines peines non privatives de liberté sont facilement transformables, de par leur propre logique, en peines privatives de liberté. C'est le cas par exemple pour les jours-amendes (en cas de défaut de paiement de l'amende) ainsi que pour les mises en liberté sous condition (s'il y a révocation). En pareil cas, l'interruption de la procédure peut s'avérer n'être que temporaire.

Compte tenu du nombre croissant de délinquants qui sont emprisonnés, par exemple pour défaut de paiement de l'amende, de nouvelles stratégies ont été mises au point afin d'éviter un tel résultat qui ne correspond pas au but recherché; la principale de ces stratégies consiste à proposer aux mauvais payeurs un travail d'intérêt général.

Dans tous les «Länder» de la République fédérale d'Allemagne des programmes de ce genre ont été institutionnalisés dans les années 80. Pour un aperçu du programme existant à Brême, cf. Krieg *et al.*, 1984.

2.4.2 Eviter l'exécution d'une peine d'emprisonnement

Après qu'une peine privative de liberté a été prononcée, il n'existe d'ordinaire aucun moyen d'éviter de la purger. Toutefois, le surpeuplement des prisons a conduit certains pays à imaginer des diversions ingénieuses même pour des cas de ce genre.

On connaît, par exemple, le système de la «liste d'attente» en vigueur aux Pays-Bas (Rutherford, 1984, p. 142-43); les délinquants jugés ont la possibilité d'être graciés pendant la période d'attente.

Un autre exemple nous vient de Belgique, où l'on songe à instituer légalement la non-exécution des peines d'emprisonnement d'une durée maximale de quatre mois — étant entendu que le procureur prend librement sa décision (Communication personnelle, 9.8.1990, de M^{me} Somerhausen).

2.4.3 Interruption de l'exécution d'une peine d'emprisonnement

Dans tous les pays européens le législateur a prévu la possibilité, pour les personnes qui purgent une peine d'emprisonnement, de bénéficier d'une libération anticipée. Les formules vont de la libération plus ou moins automatique (après que l'intéressé a purgé une partie de la peine) à la libération au cas par cas (moyennant, le plus souvent, une évaluation des progrès accomplis, pendant la détention, vers la réhabilitation). Une autre possibilité consiste à éviter, ou à suspendre une peine de prison, au profit d'une thérapie («volontaire») dans le cas des toxicomanes, des auteurs de délits sexuels, etc.

En Allemagne, l'auteur d'une infraction à la législation sur les stupéfiants peut, s'il est condamné à une peine d'emprisonnement, demander au parquet la suspension de la peine, au profit d'une thérapie à l'extérieur de la prison. En général le programme thérapeutique est géré par un organisme privé et comporte certains aspects privatifs de liberté. Le temps passé à suivre un tel programme thérapeutique est décompté de la peine de prison, que la thérapie soit ou non couronnée de succès (article 35 BtmG).

III. Evaluation des mécanismes réductionnistes

On peut évaluer les mécanismes susvisés en fonction de plusieurs critères. Dans les pages qui suivent, j'examinerai la tendance actuelle à promouvoir ces mécanismes comme étant de nouvelles stratégies sociales; puis, j'aborderai certaines objections juridiques; et enfin, je me pencherai sur les effets réductionnistes allégués.

1. «De nouvelles stratégies sociales»?

1.1 «Nouvelles»?

Il est clair que les stratégies réductionnistes que nous venons d'énumérer ne sont pas toutes nouvelles. En fait, certains des moyens les plus répandus pour soustraire les gens au système de justice pénale (justice administrée au niveau de l'entreprise; application sélective de la loi; justice de classe, etc.) ne datent pas d'hier. Ces méthodes traditionnelles visant à court-circuiter le système de la justice pénale étaient, d'ordinaire, utilisées officieusement et étaient souvent considérées comme illégitimes, voire illégales. Par conséquent, ce qui est nouveau, c'est essentiellement l'approbation officielle qui, aujourd'hui, entoure ces méthodes (qu'il s'agisse d'éviter l'entrée dans le processus pénal ou d'interrompre le processus.)

1.2 «Des stratégies»?

Mais ces mécanismes réductionnistes sont-ils des stratégies, au sens d'une «ligne de conduite réfléchie», d'une entreprise planifiée, organisée rationnellement? Il est clair que pour certains d'entre eux la réponse est oui, et pour d'autres la réponse est non. L'exemple le plus clair d'une stratégie officielle visant à confier à des «organisations sociales» le soin de connaître des infractions mineures était celui «des juridictions sociétales» de la République Démocratique Allemande, et des organisations semblables dans

d'autres pays communistes. Quant à l'arsenal complexe des démarches de diversion, il est moins évident qu'on puisse y voir de véritables stratégies. Et l'on peut soutenir que le phénomène réductionniste le plus important est quelque chose d'aussi inorganisé que le ténébreux domaine de la criminalité lui-même. En fait, il est très utile d'étudier les nombreux moyens par lesquels les individus, dans leur vie ordinaire, s'abstiennent de recourir au système de justice pénale (cf. Hanak/Stehr/Steinert, 1989).

1.3 «Sociales»?

En ce qui concerne les mécanismes susvisés, il semble encore plus important de se demander s'ils peuvent véritablement être qualifiés de «sociaux». On peut se fonder sur au moins trois indicateurs pour apprécier le caractère social de telles stratégies:

1.3.1 Justice pénale, par opposition à la justice non pénale

Très souvent, les infractions ne sont plus traitées par le système de justice pénale, mais par d'autres organismes officiels (par exemple institutions psychiatriques; organismes de protection sociale). Mais on peut se demander si ces autres institutions ne sont pas tout aussi répressives et stigmatisantes que les institutions de la justice pénale.

1.3.2 Programmes gouvernementaux, par opposition aux programmes communautaires

Nous avons déjà souligné que les décisions réductionnistes peuvent nécessiter une justification. Cette justification peut être apportée par les programmes vers lesquels le suspect ou le délinquant doit être orienté. Ces programmes peuvent être mis en place par des organisations gouvernementales ou non gouvernementales. Dans ce dernier cas, on a affaire à des programmes communautaires, qui peuvent être perçus comme plus «sociaux» que les programmes du premier type. Mais en réalité, cette distinction est toute relative; en effet, un grand nombre pour ne pas dire la plupart des programmes communautaires sont financièrement tributaires de subventions des pouvoirs publics. Et il peut se faire que l'Etat influence plus ou moins directement le contenu du programme.

1.3.3 Programme punitif, par opposition à programme non punitif

Le contenu de ces programmes est très diversifié: répression et/ou surveillance; mais aussi aide ou assistance (au suspect/au délinquant), ou encore réconciliation et règlement du conflit (entre la victime et le délinquant). Ce dernier type de programme peut être perçu comme plus

intrinsèquement social que les autres. Mais la dialectique de l'aide et de la surveillance est un phénomène connu. Et même les programmes de réconciliation victime/délinquant ne sont pas forcément dépourvus d'éléments répressifs et punitifs.

2. Objections juridiques

J'examinerai brièvement les trois objections juridiques auxquelles se heurtent le plus souvent les programmes réductionnistes.

2.1 Présomption d'innocence

Peut-être les programmes réductionnistes risquent-ils de violer le principe de la présomption d'innocence, énoncé à l'article 6 paragraphe 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme. C'est surtout dans le contexte des programmes de médiation qu'on avance cet argument; mais on le fait aussi dans le contexte de l'abandon de poursuites, en échange du paiement d'une amende ou à une autre condition. Un auteur (Kondziela, 1989) estime que «les accords de réparation conclus, pendant la médiation, en dehors de toute participation judiciaire sont incompatibles avec la présomption d'innocence». Il recommande qu'en matière de réparation les négociations ne soient entamées qu'après qu'un juge a vérifié la plausibilité de l'aveu et acquis la conviction de la culpabilité de l'intéressé. En revanche d'autres auteurs considèrent que dès lors qu'il n'y a pas d'obligation juridique de participer à des programmes de diversion, de médiation et autres programmes réductionnistes, la présomption d'innocence ne paraît pas menacée (Jesionek, 1989, p. 175 et suiv.). La Cour européenne des Droits de l'Homme ne s'est pas encore saisie de la question.

2.2 Proportionnalité

Mais même si la présomption d'innocence n'est pas menacée il peut subsister un problème si la réaction va au-delà de ce qui est prévu par le droit pénal. Les programmes réductionnistes peuvent être très pénibles pour les suspects et les délinquants (par exemple les programmes de thérapie pour toxicomanes ou auteurs d'infractions sexuelles). D'où la question de savoir si ces programmes doivent rester dans les limites de la proportionnalité par rapport à l'infraction alléguée. D'ordinaire, on peut «évacuer» cette question en soulignant le caractère volontaire de la participation du délinquant. Toutefois il est permis de douter de la réalité de ce volontariat, lorsque l'intéressé participe à un programme de diversion et qu'il accepte toutes les rigueurs et les privations que ce programme peut impliquer, afin d'éviter de faire l'objet

de poursuites ou d'une condamnation. Néanmoins, on peut estimer que «le doute qui pèse sur le caractère entièrement volontaire de l'acceptation d'une solution alternative de règlement d'un conflit ne devrait pas donner matière à critique, dès lors que le refus de coopérer n'entraîne pas une aggravation de la peine et dès lors que les obligations découlant de cette solution alternative sont liées à la finalité de la législation pénale» (Weigend, 1989, p. 155).

2.3 Double sanction

S'il est exact qu'un programme réductionniste peut être pénible, et même comporter des aspects répressifs et punitifs on doit se demander si la participation à un tel programme garantit qu'aucune sanction ne sera infligée par la suite pour la même infraction.

En Allemagne, les détenus qu'on libère pour leur permettre de suivre une thérapie ont l'assurance que le temps qu'ils passent dans l'établissement thérapeutique leur sera décompté de leur peine d'emprisonnement — que la thérapie soit ou non couronnée de succès.

Dans beaucoup de programmes de ce genre une telle garantie est loin d'être évidente: on peut annuler un sursis pour cause d'infraction nouvelle, quelle que soit la durée pendant laquelle le délinquant a suivi le programme dans l'intervalle, et quel que soit le type de programme suivi. Il en va de même pour la réconciliation victime/délinquant et en ce qui concerne la décision d'intenter ou non des poursuites. Pour éviter l'exposition à une double sanction, dans le cas d'une diversion couronnée de succès, on a proposé qu'il soit interdit d'intenter ultérieurement des poursuites sur la base des mêmes faits. Si la diversion a échoué, on recommande, au minimum, de ne pas utiliser, dans un procès ultérieur, les déclarations que l'intéressé a pu faire au cours des tentatives de diversion (Kos-Rabcewicz-Zubkowski, 1983, p. 912).

3. Effets réductionnistes

Les effets réductionnistes des programmes visant à éviter ou interrompre le processus pénal sont mesurables à plusieurs niveaux. Nous allons examiner trois de ces niveaux, avec leurs indicateurs respectifs:

3.1 Emprisonnement?

Lorsque les criminologues parlent de réduction ou d'abolition, ils s'expriment d'ordinaire par rapport à l'emprisonnement. Et la diminution des statistiques concernant l'emprisonnement est parfois attribuée aux programmes de diversion.

L'inspirateur du projet «Brücke» en Allemagne estime que la diminution des peines d'emprisonnement qui frappent les jeunes dans la région de Munich est due à l'existence du projet. (Pfeiffer, 1983, p. 216-231; cf. également sa postface à la réimpression de l'ouvrage, 1989, p. 273-378).

Toutefois, l'augmentation du nombre des réactions non privatives de liberté n'entraîne pas nécessairement une réduction du nombre des détenus. Il peut arriver, par exemple, qu'une condamnation avec sursis: «soit prononcée à l'égard d'un certain nombre de délinquants qui n'auraient pas été condamnés à une peine d'emprisonnement. Ceux d'entre eux qui récidivent risquent alors de voir «activer» la peine de prison infligée initialement. Cette utilisation du sursis augmente les effectifs de la population carcérale» (Bishop, 1988, p. 105)

Il en va de même lorsqu'on inflige des jours amendes à des délinquants insolubles — si l'amende est automatiquement convertie en emprisonnement pour défaut de paiement. Il en est ainsi dans certains pays (par exemple, en République Fédérale d'Allemagne) mais pas dans d'autres (par exemple, en Suède, où le juge doit déterminer à chaque fois, avant d'envoyer le délinquant en prison pour défaut de paiement, si celui-ci fait preuve de mauvaise volonté ou si, tout simplement, il est hors d'état de payer). Inversement, une diminution du nombre des détenus peut être due à d'autres facteurs que les «nouvelles stratégies sociales». Il n'empêche que ces stratégies peuvent favoriser la constitution d'un climat pénal propice à désinstitutionnalisation.

Tel semble être le cas en République Fédérale d'Allemagne, pays où la baisse des taux d'emprisonnement ne peut être attribuée à des facteurs économiques ou démographiques ni à la législation. L'ampleur du phénomène montre qu'il est loin d'être imputable aux seules réductions liées directement aux programmes de diversion; mais ces programmes influencent indéniablement le système de la justice pénale (cf. Feest, 1988).

3.2 Stigmatisation?

Une stratégie réductionniste peut aussi avoir pour objectif d'éliminer toute stigmatisation superflue. La stigmatisation, c'est-à-dire le fait d'étiqueter officiellement un délinquant comme «criminel», n'est pas synonyme de

condamnation; il suffit qu'une personne soit qualifiée de «délinquant» dans tel ou tel dossier officiel. Il est clair que la façon la plus radicale de réduire la stigmatisation est d'éviter dans le plus grand nombre de cas possible l'entrée dans le système de justice pénale. La diversion avant jugement peut avoir un effet semblable; cela dépend dans une large mesure du système d'enregistrement en vigueur. Tant que la police tiendra elle-même les fichiers concernant les personnes qui ont affaire à elle, ces personnes demeureront stigmatisées très réellement, qu'il y ait ou non interruption du cours de la justice pénale. Mais même en l'absence de tout enregistrement officiel, les programmes extra-judiciaires peuvent, par eux mêmes, avoir des effets stigmatisants. Tant que ces programmes seront eux-mêmes stigmatisés, on ne pourra véritablement réduire la stigmatisation. Or, il y a des chances pour qu'ils deviennent stigmatisés proportionnellement au degré de coopération qui existe entre eux et les institutions de la justice pénale, et proportionnellement à leur attachement à ces institutions.

3.3 Extension de la surveillance?

Indépendamment de toute réduction de l'emprisonnement et de la stigmatisation, il est possible qu'on soit en présence d'un renforcement général indésirable du contrôle social. Cette tendance peut se manifester par le fait qu'on «ratisse plus large», c'est-à-dire que, désormais, on prend en charge des individus dont, auparavant, personne ne se serait occupé. Mais elle peut aussi se manifester par un contrôle plus étroit, c'est-à-dire un cumul des sanctions «communautaires» et des sanctions pénales. Nous ne savons pas si les programmes, projets et systèmes décrits dans la présente étude ont ou non de tels effets; la recherche-évaluation est rarement conçue pour faire la lumière sur ce point.

«Mais nous devons bien voir le danger. Si l'on s'en prend aux prisons il faudrait que ce soit avant, et non pas après les alternatives; les alternatives à l'emprisonnement devraient être précédées de la dépenalisation et/ou de la décriminalisation» (Mathiesen, 1990, p. 161).

IV. Conclusions

1. Les programmes accueillant des personnes qui étaient parvenues à un stade avancé du processus pénal sont moins susceptibles d'atteindre des objectifs réductionnistes que les programmes qui sont liés à la phase initiale de cette procédure. Toutefois, il y a, paradoxalement, plus de chances pour qu'ils satisfassent aux exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne la garantie d'une procédure régulière.

2. La plupart des programmes existants sont alimentés par des affaires provenant des institutions officielles de la justice pénale. En conséquence, il faut qu'ils puissent compter sur une attitude positive, de la part de ces institutions officielles, vis-à-vis des résultats de leurs travaux.

3. Seuls les programmes qui échappent complètement à l'appareil de la justice répressive peuvent éviter les effets stigmatisants de ce système. Mais les programmes de ce genre sont très peu nombreux, et ils sont exposés à des problèmes financiers et à des problèmes de «recrutement».

4. Contrairement à certains des mécanismes plus anciens, les nouveaux programmes de diversion et de médiation n'ont pas encore fait la preuve de leurs effets réductionnistes directs. Toutefois, il semble probable qu'ils contribuent au moins à générer un climat réductionniste dans les milieux de la politique pénale.

Bibliographie

- Bianchi, Hermann: Abolition — Assensus and Sanctuaries. Dans: Bianchi/van Swaaningen, 1986, p. 111-126.
- Bianchi, Hermann: *Gerechtigheid als vrijplaats. De terugkeer van het slachtoffer in ons recht*. Baarn, 1985.
- Bianchi, Hermann/René van Swaaningen: *Abolitionism. Towards a non-repressive approach to crime*. Amsterdam, 1986.
- Bishop, Norman: *Non-custodial alternatives in Europe*. Helsinki, 1988.
- Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre: «Alternatives to the Judicial Model». Dans: Martin Wright/Burt Galaway (Eds.) *Mediation and Criminal Justice*. London, 1989, 178-194.
- Christie, Nils: Conflict as Property, *British Journal of Criminology*, 1977, 1-15.
- Christie, Nils: *Limits to pain*. Oslo, 1981.
- Cornel, Heinz: *Die Vermeidung und Reduzierung von Untersuchungshaft*. Frankfurt, 1987.
- Council of Europe: *Report on Decriminalisation*. Strasbourg, 1980.
- Council of Europe: *Social Reactions to juvenile delinquency*. Strasbourg, 1989.

Dünkel, Frieder/Dieter Rössner: «Law and practice of victim/offender agreements». Dans: Martin Wright/Burt Galaway (Eds.) *Mediation and Criminal Justice*. London, 1989, 152-177.

Empey, LaMar Taylor: «The Social Construction of Childhood, Delinquency and Social Reform». Dans: Klein (ed.), *The Juvenile Justice System*, Beverly Hills, 1976, 27-54.

Feest, Johannes: «"Betriebsjustiz": Internal Administration of Justice at the Place of Work». Dans: *Abstracts on Criminology and Penology* 11 (1971), 6-14.

Feest, Johannes: «Reconciliation/mediation as a form of victim support». Dans: *Guidelines for Victim Support in Europe. Report of the first European conference of victim support workers*. Eerbeek, 1987, 97-104.

Feest, Johannes: *Reducing the Prison Population: Lessons from the West German Experience?* London, 1988 (NACRO).

Grönfors, Martti: «Ideals and Reality in Community Mediation». Dans: Martin Wright/Burt Galaway (Eds.) *Mediation and Criminal Justice*. London, 1989, 140-151.

Haider, Anni/Herbert Leirer/Christa Pelikan/Arno Pilgram (Eds.): *Konflikte regeln statt strafen. Über einen Modellversuch in der österreichischen Jugendgerichtsbarkeit*. Wien, 1988 (= Kriminalsoziologische Bibliographie Nr. 58/59).

Hanak, Gerhard/Johannes Stehr/Heinz Steinert: *Ärgernisse und Lebenskatastrophen. Über den alltäglichen Umgang mit Kriminalität*. Bielefeld, 1989.

Hering, Eike/K. Sessar (Eds.): *Praktizierte Diversion. Das «Modell Lübeck» sowie die Diversionsprogramme in Köln, Braunschweig und Hamburg*. Pfaffenweiler, 1990.

Jesionek, Udo: «Die Konfliktregelung im neuen österreichischen Jugendrecht». Dans: *Festschrift für Franz Pallin*, Wien, 1989, 161-181.

Kondziela, Andreas: «Täter-Opfer-Ausgleich und Unschuldsvermutung». Dans: *Monatsschrift für Kriminologie*, 1989, 177-189.

Kos-Rabcewicz-Zubkowski, Louis: «Diversion and Mediation». Dans: *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 54, 1984, 897.

Krieg, Hartmut et al.: «Weil Du arm bist, mußt Du sitzen». Dans: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 1984, 25-38.

Landau, Simha F./Gad Nathan: «Selecting Delinquents for Cautioning in the London Metropolitan Area». Dans: *British Journal of Criminology*, Vol. 23 (1983), 128-149.

Lazerges, Christine: «Present Problems of Crime Policy». Report prepared for the 4th Conference on Crime Policy, Strasbourg, 1990.

Lemert, Edwin: «Some Aspects of a General Theory of Sociopathic Behavior». Dans: *Proceedings of Meetings of the Pacific Sociological Society*, Vol. 16, 1948, 23-29.

Luther, Horst: «Demokratische Grundlagen der sozialistischen Strafrechtspflege in der DDR — differenzierte Verwirklichung einheitlicher Aufgaben durch die staatliche und die gesellschaftliche Rechtspflege». Dans: Heike Jung (Ed.) *Participatory Models and Individual Rights*. Bonn, 1989, 215.

Lüdemann, Christian/Kai Bussmann: «Diversionchancen der Mächtigen? Erste Ergebnisse einer empirischen Studie über Absprachen im Strafprozeß». Dans: *Kriminologisches Journal*, 1989, 54-72.

Marks, Erich/Dieter Rössner (Eds.): *Täter-Opfer-Ausgleich und Schadenswiedergutmachung*. Bonn, 1989.

Martin, Claus-Peter: *Das Sühneverfahren vor dem Schiedsmann in Strafsachen*. Lübeck, 1988.

Mathiesen, Thomas: *Prisons on Trial. A critical assessment*. London, 1990.

NACRO: *The real alternative. Strategies to promote community based penalties*. London, 1989.

Nader, Laura (Ed.): *Law in Culture and Society*. Chicago, 1969.

Pfeiffer, Christian: *Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren. Jugendrichterliches Handeln vor dem Hintergrund des Brücke-Projekts*. Köln, 1983.

Ruddick, Rose: «A Court-referred Scheme». Dans: Martin Wright/Burt Galaway (Eds.) *Mediation and Criminal Justice*. London, 1989, 82-98.

Rutherford, Andrew: *Prisons and the Process of Justice. The Reductionist Challenge*. London, 1984, 142-43.

Snell, Bert: «Vrijplaats als 'impossible world'». Dans: René van Swaaningen et al. (Eds.) *À Tort et à Travers. Liber Amicorum Herman Bianchi*. Amsterdam, 1988, 93-107.

Stangl, Wolfgang: *Wege in eine gefängnislose Gesellschaft. Über Verstaatlichung und Entstaatlichung der Straffjustiz*. Vienna, 1988.

Stangeland, Per: «Wege autonomer Konfliktregelung — Strafrecht und Nahgemeinde». Dans: *Kriminologisches Journal*, 1987, 285-302.

Stone, Christopher: *Bail Information for the Crown Prosecution Service*. London, 1988, 68 (= Vol. 1 of the Final Report on the Probation Initiative «Diversion from Custody and Prosecution»).

Stone, Christopher: *Public Interest Case Assessment* (= Vol. 2 of the Final Report on the Probation Initiative «Diversion from Custody and Prosecution»).

Veevers, June: «Pre-Court Diversion for Juvenile Offenders». Dans: Martin Wright/Burt Galaway (Eds.) *Mediation and Criminal Justice*. London, 1989, 69-81.

Weigend, Thomas: «Freiwilligkeit als Funktionsvoraussetzung alternativer Konfliktregelung». Dans: *Strafzumessung durch den Staatsanwalt? Lösbare und unlösbare Probleme bei der Verfahrenseinstellung unter Auflagen (Art. 153a StPO)*. Dans: Heike Jung (Ed.) *Participatory Models and Individual Rights*. Bonn, 1989, 155.

Wright, Martin/Burt Galaway (Eds.): *Mediation and Criminal Justice, Victims, Offenders and Community*. London, 1989.

Évaluation des effets des stratégies de diversion sur les attitudes et les pratiques des agents du système pénal

par M. George Mair, directeur de recherches, Service de recherche et de planification, Home Office (Royaume-Uni)

Résumé

Le présent rapport envisage différentes questions qui s'articulent autour du thème de l'évaluation des effets des stratégies de diversion sur les attitudes et les pratiques des agents du système de justice pénale. Si un grand nombre de recherches ont été effectuées sur les différents types de stratégies de diversion, et si on reconnaît parfois que les attitudes et les pratiques des professionnels de la justice pénale ont une incidence sur leur travail, on établit rarement des corrélations entre ces deux thèmes. Or, celles-ci sont d'autant plus nécessaires que s'ouvre une troisième phase de stratégies de diversion qui étend le champ traditionnel de la justice pénale. L'essentiel du rapport vise à élucider certains problèmes: par exemple, ce qu'on entend par évaluation, quels pourraient être les effets des stratégies de diversion et quels en sont les modes de propagation, quelles stratégies exactement pourraient être examinées, les attitudes et les pratiques des professionnels de la justice pénale et les relations entre les institutions de la justice pénale et les nouveaux groupes et organismes qui abordent ce domaine. Vu les complexités en cause, il ne sera pas facile de procéder à des évaluations qui couvrent le sujet du rapport. En conclusion, plusieurs points seront dégagés qui devraient contribuer à améliorer la qualité et l'utilité des évaluations.

Introduction

Les rapports présentés par mes collègues ont exposé certaines des multiples stratégies appliquées dans plusieurs pays européens qui visent à éviter l'entrée dans le processus pénal et, lorsque cela est impossible, à tenter de réduire au minimum le contact avec le système. A lui seul, le nombre de stratégies laisse clairement entrevoir l'existence d'un grave problème (ou peut-être, plus exactement, d'une série de problèmes): beaucoup trop de gens sont impliqués dans des actes délictueux, ce qui soumet les agents du système de justice pénale à des pressions considérables et provoque des retards dans le traitement des délinquants; trop de délinquants se retrouvent en détention,

ce qui ne les aide en aucune manière et peut être carrément nocif pour eux. Cet état de fait contribue à accroître la peur de la délinquance dans le public, ce qui, non seulement, peut miner la qualité de la vie en général, mais risque aussi de créer un cercle vicieux en provoquant un renforcement de l'action de la police, d'où une augmentation du nombre de gens (particulièrement de jeunes) qui sont traités par le système comme des délinquants.

Les deux précédents rapports ont servi à démontrer que les stratégies qui sont actuellement appliquées dans le but d'éviter ou de réduire au minimum le passage par le processus de la justice pénale ne sont ni simples, ni clairement définies. Elles sont certainement plus élaborées et elles ont une portée relativement plus vaste que celles qui étaient appliquées il y a quinze ou vingt ans, à une époque où l'on s'intéressait beaucoup moins à ce qu'on appelle aujourd'hui la prévention de la délinquance, par exemple, sans qu'il s'ensuive nécessairement une plus grande efficacité. Elles s'attachent délibérément à mettre en jeu et à employer d'autres acteurs que les professionnels reconnus de la justice pénale, qui interviennent à la place, ou en complément, de ceux-ci. Cela peut aboutir à des problèmes de frontière et de définition des rôles, et risque de soulever des questions de légitimité. Il est fort possible que la multiplication et la diversification des stratégies, ainsi que l'accroissement du nombre des intervenants ait été source d'ambiguïté et de confusion parmi les agents officiels de la justice pénale; cette évolution peut aussi favoriser une peur accrue de la délinquance dans le public et risque, comme l'a laissé entendre Cohen (1985), de conduire en définitive à un renforcement du contrôle social par l'Etat. De telles conséquences involontaires peuvent être au moins aussi importantes que les buts et objectifs affirmés de ces stratégies de diversion (pour simplifier, on entendra par «stratégies de diversion» aussi bien les mesures visant à éviter d'avoir affaire au système de justice pénale que celles qui jouent après l'entrée dans le système). Et, bien sûr, entre les buts publiquement affirmés et les conséquences involontaires, il peut y avoir aussi des buts plus officieux qui peuvent être perçus comme une sorte de texte en filigrane d'une stratégie.

Toutes ces questions — à savoir que la conception et l'application de stratégies de diversion reposent sur l'existence de problèmes reconnus, qu'il semble exister un nombre considérable de stratégies (on pourrait presque parler d'une industrie de prévention de la délinquance), et qu'elles pourraient bien avoir d'autres conséquences que celles qui ont été officiellement énoncées — indiquant la nécessité de tenter d'évaluer à quel point ces types de stratégies réalisent leurs objectifs.

Mais il y a d'autres raisons, tout aussi intéressantes, justifiant que l'on tente de mesurer le degré de réussite de toute initiative ou stratégie. En premier lieu, le bon sens nous dit que ce serait perdre son temps que d'entreprendre l'élaboration d'une nouvelle politique ou l'affinement d'une politique existante

sans essayer de savoir ce qu'elle a accompli. Et cela est lié au fait que la planification des politiques, qu'elle soit effectuée par l'Etat central ou une institution locale de la justice pénale, rend au moins formellement hommage aux préceptes de rationalité; après avoir identifié un problème ou reconnu son existence, on examine différentes solutions possibles dont on applique la plus favorable, on en mesure l'impact, et les résultats sont insérés en retour dans le processus continu. Deuxièmement, les ressources ne semblent plus aussi faciles à obtenir qu'à une certaine époque, et l'efficacité-coût a pris une importance croissante. On a perçu cela très clairement en Grande-Bretagne au cours des années 80, en particulier dans le domaine de la justice pénale. On n'exagérerait guère en disant qu'avant les années 80, les coûts du système de justice pénale étaient ignorés; désormais, le coût financier est un facteur clé dans le domaine du maintien de l'ordre et il ne risque pas de disparaître (voir Fowles, 1990 pour une analyse des moyens employés pour maîtriser les dépenses dans différentes institutions de la justice pénale). En troisième lieu, étroitement liée aux deux facteurs précédents, intervient la question de la responsabilité. Les pouvoirs publics sont responsables devant leurs électeurs et ils manqueraient gravement à leurs devoirs, s'ils concevaient et appliquaient des stratégies dont la réussite ne pourrait être en aucune façon mesurée (ce qui ne veut bien sûr pas dire qu'il n'y a aucun biais pour le faire). Et cela pose le problème de la responsabilité des nouveaux groupes et organismes qui participent à des stratégies de diversion — devant qui sont-ils responsables?

Le système de justice pénale est une partie vitale de l'appareil d'Etat moderne et les ministères (en Angleterre et au pays de Galles le Home Office, dans d'autres pays le ministère de l'Intérieur ou le ministère de la Justice) sont chargés de veiller à ce que le système fonctionne harmonieusement ou avec aussi peu de heurts que possible. Et un moyen d'y parvenir est de s'efforcer de réduire au minimum le nombre de ceux qui sont officiellement traités dans le système. Toutes sortes de raisons peuvent justifier une approche de ce type: raisons éventuellement idéologiques dans la mesure où des théories sur la privatisation sont en cause; raisons de simple nécessité à cause de la surcharge du système; raisons humanitaires; raisons liées à des considérations d'économie. On peut généralement percevoir ce type de raisons — et d'autres — plus ou moins à la base de nombreuses stratégies de diversion. Il est d'ailleurs relativement ironique que des stratégies de diversion qui visent à rendre le système plus efficace puissent, si elles sont vraiment efficaces, conduire à freiner le recours aux différents organes officiels de la justice pénale, d'où une perte de pouvoir et d'autorité; est-ce une conséquence à laquelle la police, les services de probation, les tribunaux, le parquet et d'autres se contenteraient d'acquiescer? Dans ce sens, la production officielle de délinquants est entre les mains des institutions de la justice pénale; leur existence serait menacée s'il y avait un recul important et permanent du nombre de délinquants.

Il découle simplement de tout cela que ceux qui collaborent au système de justice pénale seront intéressés par toutes nouvelles stratégies de diversion, dont le résultat sera un enjeu pour eux. Il leur faudra mettre en pratique de nouvelles initiatives et tenir compte de leurs ramifications; ces actions auront inévitablement une incidence sur le succès ou l'échec des initiatives. Ce fait est bien trop souvent oublié ou tenu pour acquis par ceux qui planifient de nouvelles politiques, mais on ne soulignera jamais trop son importance. L'objectif du présent rapport est d'entrouvrir — je pèse mes mots — les questions qui entourent l'évaluation des effets de nouvelles stratégies de diversion sur les attitudes et les pratiques des agents du système pénal.

Il faut préciser immédiatement que ce rapport ne passe pas en revue de telles évaluations, tout simplement, parce que celles-ci n'existent pas. Les recherches sur les stratégies de diversion sont relativement courantes et j'y reviendrai brièvement plus tard. Mais pour l'essentiel, l'idée que la police, le parquet, les agents de probation, les juges et autres agents de la justice pénale ont un point de vue sur leur travail, qu'ils auront probablement une opinion sur toute nouvelle politique qui aura une incidence sur leur pratique professionnelle normale — et il se peut très bien qu'ils soient associés à l'application de cette politique — que ces opinions pourront avoir un effet sur la pratique, et que l'ensemble de ces facteurs pourraient avoir une influence cruciale sur le résultat de toute nouvelle initiative, cette idée brille par son absence des études d'évaluation (à quelques exceptions partielles près). L'étude sociologique des organisations a montré à de nombreuses reprises le rôle considérable que jouent les attitudes et les pratiques de ceux qui collaborent à des organisations dans la réussite ou l'échec de celles-ci. Mais pour une raison ou une autre, ces conclusions ne semblent pas avoir été beaucoup exploitées par les criminologues et autres qui étudient le système de justice pénale (cela vaut peut-être la peine d'examiner pourquoi).

De ce fait, le rapport sera plus une introduction à un sujet complexe qu'une récapitulation des connaissances s'y rapportant. Il abordera une série de questions qui sont formulées à partir des termes qui en constituent le sujet. Il s'agit de questions simples mais qui posent toutes sortes de problèmes qu'il n'est pas facile de résoudre. D'ailleurs, je ne conçois pas le rapport comme une série de réponses aux questions posées, mais comme un moyen d'élucider la nature des problèmes et de stimuler un approfondissement de la réflexion sur ce sujet vital. Autant que possible, je citerai des exemples pertinents dans le domaine de la justice pénale.

On pourra objecter qu'en le décomposant en ses différents termes et, en un sens, en interrogeant ceux-ci, je perds la pleine saveur du sujet. Et il y a, incontestablement, quelque vérité dans cette objection; mon propos est quelque peu artificiel en ce que les différents termes et concepts de mon sujet sont interdépendants. En revanche cependant, comme je l'ai fait observer, il

faut voir là un exercice préliminaire, préparatoire; il ressortira de ce qui suit qu'il est manifestement impossible de maintenir la frontière entre chaque élément de la discussion et qu'il y a pas mal de chevauchements en pratique; et l'absence de précédents travaux dans ce domaine rend presque nécessaire une telle approche. Mais avant de nous y engager, il peut être utile d'en dire un peu plus sur la genèse de l'évaluation de la justice pénale et le rôle des agents du système de justice pénale.

Quelques considérations générales

Les études dites d'évaluation ne sont pas une nouveauté dans le domaine de la justice pénale en général, ni dans celui de l'efficacité des jugements des tribunaux en particulier. Les deux études majeures sur l'efficacité des décisions (Lipton, Martinson et Milks, 1975; Brody, 1976) emploient l'une et l'autre le mot évaluation; l'une est sous-titrée «Examen des études d'évaluation du traitement» (A survey of treatment evaluation studies) et le premier chapitre de l'autre est sous-titré «Problèmes posés par l'évaluation des peines» (Problems in evaluating sentences). Il est admis que ces deux études démontrent que la décision prise par le tribunal est indifférente, puisque les résultats sont identiques — «Rien ne marche». (Bien qu'il faille ajouter que quelques commentateurs se sont élevés contre cette simplification excessive depuis qu'elle est devenue partie intégrante des connaissances acceptées, notamment Palmer (1978), Gendreau et Ross (1981, 1987) ainsi qu'un groupe de recherche sur les procédés de réinsertion créé par le National Research Council aux Etats-Unis — voir Sechrest, White et Brown (1979) et Martin, Sechrest et Redner (1981), mais ce n'est que récemment que leurs idées ont commencé à être remarquées). Beaucoup feraient valoir que cette «conclusion» a eu une incidence déterminante sur la politique pénale ultérieure — l'introduction de l'idée de la «rétribution équitable» pour décider de la peine en est une conséquence — et qu'elle a eu des effets catastrophiques sur le moral des agents de probation et du personnel pénitentiaire tant aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni.

Mais de graves problèmes affectent les études relatées dans les deux rapports, dont les moindres ne sont pas les failles méthodologiques qui semblent avoir caractérisé une grande partie des recherches. De plus, le critère appliqué pour évaluer l'efficacité des décisions est la récidive — le point de savoir si le délinquant a été ou non à nouveau condamné («convicted» — terme qui peut avoir plusieurs sens) dans un délai donné — et il y a toute une série de problèmes insolubles liés à une telle mesure. On admet généralement que le prononcé des peines a d'autres objectifs, hormis la réduction de la récidive — comme le châtement — et que s'ils peuvent être difficiles à mesurer, il ne faut pas simplement les ignorer. Plusieurs critères différents seraient nécessaires pour apprécier de manière réaliste le degré de réussite d'une

décision judiciaire. Ce sur quoi je tiens ici à insister est le fait que les études relatées par Martinson et ses collègues et par Brody n'étaient pas des évaluations intégrales mais des recherches fragmentaires (voir infra) et qu'elles se bornaient à évaluer des décisions au regard d'un critère. Cependant, l'impact des deux rapports a été considérable et leurs effets se poursuivent encore.

De même, une somme considérable de temps et d'argent a été consacrée ces vingt dernières années — notamment aux Etats-Unis — à des recherches visant à établir si des peines non privatives de liberté jouent effectivement ou non le rôle de substituts à l'emprisonnement, qu'elles sont censées être. Des études sur ces recherches ont fait valoir que, loin de conduire à des réductions de la population carcérale, ces stratégies ont uniformément abouti à un «élargissement du filet» («net widening») et à un contrôle social accru (Austin et Krisberg, 1981, 1982). Là encore cependant, les recherches ont été généralement faussées. Pour l'essentiel, un seul critère de réussite a été mesuré — le point de savoir si la stratégie a servi à détourner les délinquants de l'emprisonnement — et différentes autres mesures qui auraient pu être étudiées sont ignorées. Et même si l'on se concentre exclusivement sur un seul critère, il est vraiment très difficile d'être sûr que ceux qui ont fait l'objet d'une décision non privative de liberté ont été détournés de l'emprisonnement et, faute de certitude, il est peut-être plus facile de supposer que la diversion n'a pas eu lieu. Roger Matthews (1989) a noté le caractère simpliste de nombreuses critiques de nouvelles interventions pénales qui semblent tirer lourdement argument d'expressions toutes faites comme «élargissement du filet» ou «expansion du contrôle étatique».

«La conséquence de ces critiques souvent simplistes est que toute la sphère du contrôle social est obscurcie par un pessimisme continu et un air de découragement. On voit peu d'initiatives fonctionner — et très peu bien fonctionner. Dans ce climat, l'idéologie devient une tendance majeure.» (Matthews, 1989, p. 2).

Un tel état d'esprit pourrait aisément avoir des répercussions sur le travail des agents de la justice pénale.

Après avoir passé une grande partie des années d'après-guerre à rechercher d'abord si oui ou non les décisions judiciaires pouvaient prévenir la récidive, puis si oui ou non des décisions non privatives de liberté pouvaient détourner les délinquants de l'emprisonnement, nous sommes apparemment maintenant au milieu d'une troisième phase d'études de recherche — portant sur la question de savoir si oui ou non les différentes stratégies nouvelles (principalement axées sur des initiatives de prévention de la délinquance relevant de la collectivité comme celles définies dans le premier rapport) fonctionnent. Serons-nous confrontés aux mêmes conclusions déprimantes que

celles qui ont caractérisé les deux autres groupes d'études, et quel autre type d'impact cela aurait-il sur les membres des institutions de la justice pénale qui participent à de telles stratégies? Actuellement, j'estime qu'il y a de très fortes chances que le pessimisme et l'idéologie (selon les termes de Matthews) l'emportent, comme précédemment.

L'autre point à examiner brièvement ici est le rôle des institutions de la justice pénale. Dans l'introduction au présent rapport, j'ai fait cette observation relativement simpliste que les agents du système de justice pénale ont un enjeu dans les pratiques de ce système — après tout, ce sont eux qui y travaillent et produisent ses résultats, que l'on considère la police, le service de probation, les tribunaux etc. Ce sont les acteurs clés de toute initiative qui est appliquée. Même lorsque l'on développe de nouvelles initiatives qui n'impliquent pas, ou n'impliquent que de façon marginale, ces acteurs, il faut prendre en considération leurs intérêts et à vrai dire, il peut être nécessaire de le faire puisque leur accord peut être indispensable pour rendre une nouvelle initiative réalisable, même si elle n'est pas réussie. J'ai déjà relevé que l'on pensait généralement que la conclusion «rien ne marche» avait eu des répercussions sur le moral des agents de probation; il est certainement vrai qu'en Angleterre et au pays de Galles, la proportion de décisions de mise à l'épreuve concernant des délinquants de 17 ans et plus pour des infractions graves («indictable offences») a commencé à décliner à partir de 1975 et n'a rattrapé les niveaux de 1974 que près de dix ans plus tard (Home Office, 1985, tableaux 7.10 et 7.12). Est-ce là un bon exemple de la manière dont des conclusions de recherche peuvent affecter les attitudes et les pratiques d'un groupe d'agents du système pénal? Oui, peut-être, mais j'ajouterais que les changements s'étaient amorcés en 1973 — précédant les publications de Martinson et Brody — et que simultanément se développaient les décisions ordonnant un travail d'intérêt général, et il est exact que l'inflation de ce dernier type de décisions fait plus que compenser le déclin du recours à des décisions de mise à l'épreuve. En tout état de cause, ce sont les magistrats et les juges de paix («magistrates») qui, en dernière analyse, rendent des décisions de mise à l'épreuve et de travail d'intérêt général et nul n'a prétendu que la conclusion «rien ne marche» ait eu aucun effet sur eux. Il est révélateur qu'aucune étude n'ait été menée pour savoir si les recherches étaient ou non connues des agents de probation et des magistrats qui prononcent les peines et, dans l'affirmative, si cela s'était traduit par des modifications de leurs pratiques.

Le rôle clé que les agents du système de justice pénale jouent dans le fonctionnement du système est certainement évoqué ici et là, mais il est rarement analysé en détail. Bishop (1988), en examinant l'acceptabilité de mesures de substitution non privatives de liberté, reconnaît qu'il importe de convaincre les groupes professionnels (magistrats du siège, parquet, agents de probation, etc.) des avantages de décisions non privatives de liberté si l'on veut que celles-ci soient acceptées et appliquées autant qu'elles pourraient l'être. Il poursuit en ces termes:

«Il est probablement important de s'efforcer de juguler la résistance dès le début de toute réforme législative. Pour ce motif, il semblerait souhaitable que des représentants de la communauté judiciaire soient associés à toute tentative visant à introduire une nouvelle législation sur les peines de substitution à l'emprisonnement ou à améliorer la crédibilité de mesures de substitution existantes non privatives de liberté. Une telle démarche permet la présentation et la discussion d'une information complète à propos de mesures de substitution particulières non privative de liberté. Il y a néanmoins un autre objectif non moins important, puisqu'il s'agit de renforcer la compréhension entre les différents groupes de la communauté judiciaire. Cette participation ne devrait pas être exclusivement limitée aux innovations et initiatives nouvelles. L'idéal serait de développer une certaine forme de concertation continue pour permettre la présentation d'informations nouvelles à la lumière de l'expérience.» (p. 117).

Un exemple des résultats pratiques que l'on obtient si l'on ne suit pas ce type de conseil peut être trouvé au Portugal: de janvier 1983 (date à laquelle les ordonnances de mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général ont été introduits) à juin 1987, seulement 92 décisions de mise à l'épreuve et 28 décisions de travail d'intérêt général ont été prises par les tribunaux; Coelho (1988) propose, comme explication possible à une application aussi modeste, le fait que les juges:

«... étaient sceptiques quant à l'efficacité du Service de probation, qu'il subsistait un certain nombre de problèmes pratiques concernant l'application des nouvelles mesures de substitution et qu'il existait des limitations légales trop strictes à leur utilisation.» (p. 147).

Eliarts (1988) laisse entendre lui aussi que les opinions personnelles des juges en Belgique ne sont pas sans incidence sur leurs décisions, il ajoute cependant que les recherches dans ce domaine sont rares.

Un exemple intéressant de désaccord à propos d'une nouvelle initiative visant à renforcer la décision de mise à l'épreuve est fourni par Bullock et Tildesley (1984) qui ont étudié les réponses d'agents de probation et de juges

de paix («magistrates») à l'application de conditions spéciales dans les décisions de mise à l'épreuve, dans un secteur de l'Angleterre et du pays de Galles. Dans leur étude, ils ont constaté que les juges locaux étaient généralement favorables à de telles conditions particulières, telles que prévues par la loi de 1982 sur la justice pénale, mais que les agents de probation du secteur étudié — suivant en cela la politique de l'Association nationale des agents de probation — étaient opposés à de telles conditions. A la suite du refus des agents de probation de recommander des conditions dans les rapports d'enquête sociale, en un an, aucune de ces conditions n'avait été imposée par les tribunaux. Concrètement, l'action des agents de probation avait contrecarré l'application des nouvelles initiatives. Les auteurs citent les propos d'un des juges de paix qui aurait dit:

«N'est-il pas triste qu'une législation visant à réduire notre population carcérale puisse être virtuellement privée d'effet à cause des décisions du Service de Probation lui-même?» (p. 127).

Un dernier exemple se rapporte à l'action de la police. L'admonestation officielle par un officier de police, lorsqu'un individu reconnaît avoir commis une infraction pénale, est appliquée en Angleterre et au pays de Galles depuis qu'il existe des forces de police organisées, et on la considère officiellement comme une mesure de substitution à des poursuites. L'admonestation est le plus souvent infligée à des délinquants mineurs (âgés de 16 ans au maximum), mais les modes de délinquance des mineurs sont très semblables à ceux des jeunes adultes (de 17 à 20 ans), dont le taux d'admonestation est comparativement très faible. En 1980, 65 % de tous les garçons de 10 à 13 ans jugés coupables ou ayant fait l'objet d'une admonestation pour une infraction grave ont reçu une admonestation de la police, tandis que la proportion était de 3 % pour les garçons de 14 à 16 ans, et de 3 % pour ceux de 17 à 20 ans. (Home Office, 1981, tableau 5.4). En février 1985, une circulaire du Home Office a été adressée à l'ensemble des forces de Police, laquelle énonce les lignes directrices pour l'octroi d'admonestations et encourage une plus grande application de cette mesure aux jeunes adultes. En 1988, les taux d'admonestation pour les trois groupes d'âge s'étaient élevés — passant respectivement à 86 %, 60 % et 14 % — l'accroissement proportionnellement le plus important concernant le groupe des 17 à 20 ans (Home Office, 1989a, tableau 5.2). Il semblerait que la police a suivi les directives contenues dans la circulaire et qu'elle a davantage eu recours à l'admonestation comme mesure de substitution aux poursuites. Ce qui complique néanmoins les choses est le fait que la police ne semble pas avoir eu une politique cohérente à cet égard; dans cinq brigades, le taux d'admonestation pour les délinquants de 17 à 20 ans était de 6 % ou moins, alors que dans trois brigades, il était supérieur à 20 % (Home Office, 1989a, tableau 5.4).

Ces quelques exemples font ressortir l'importance du rôle des agents du système pénal pour l'application de nouvelles initiatives, bien que dans ce domaine une étude exhaustive reste encore à effectuer. J'aborderai maintenant l'examen à tour de rôle des termes clés de mon sujet.

Qu'entendons-nous par évaluation?

Il arrive de temps à autre que certains mots et expressions acquièrent une puissance qui surpasse leur sens courant normal. Il y a quelques années, le cas s'est produit en criminologie avec le mot «communauté» et il y a eu des exemples de police communautaire, prévention communautaire de la délinquance, travail probatoire communautaire, etc. Pendant un certain temps, il a semblé que quiconque voulait instaurer une nouvelle initiative n'avait qu'à recourir à la notion de «communauté» pour susciter une réaction favorable. Mais il y avait à la base une faille fatale comme l'a relevé David Nelken lorsqu'il a demandé: «Si 'communauté' est la réponse, quelle est la question?» (Fullwood, 1989). Ce mot s'est chargé d'une telle signification qu'il a fini par être dépourvu de sens, à n'être qu'un mot à employer. Pour montrer que l'on comprenait les problèmes. Certains signes indiquent que le même processus pourrait se produire en ce qui concerne le mot «évaluation». Il est de plus en plus employé par ceux qui, il y a seulement quelques années, auraient parlé de recherche; il sert de synonyme à «recherche» et de clé pour ouvrir l'accès aux crédits. Je ne propose pas une réponse définitive à la question de savoir ce que nous entendons par évaluation mais quelques réflexions à considérer tant par ceux qui commandent des évaluations que par ceux qui les mènent à bien.

Le premier point à signaler est que la recherche n'est pas nécessairement identique à l'évaluation et qu'il ne faut pas confondre les deux. Il est incontestable que la recherche peut avoir une composante d'évaluation et qu'une étude d'évaluation comprendra quelque recherche (si elle n'en est pas intégralement constituée), mais les différences entre les deux sont importantes et il faut les reconnaître. Je serais tenté de soutenir qu'il existe deux différences essentielles entre la recherche et l'évaluation sous leurs formes pures, bien que ces différences puissent ne pas se retrouver dans l'univers quotidien de la recherche et de l'évaluation concrètes.

La première de ces différences est que l'évaluation implique une certaine forme d'appréciation de la réussite ou de l'échec, un certain type de mesure du bon fonctionnement d'un programme ou d'une initiative, du degré d'accomplissement de ses buts et objectifs. Généralement, la recherche n'est pas aussi soucieuse de mesurer un accomplissement; elle est plus axée sur une investigation dans le but d'établir de nouveaux faits. La deuxième différence est liée à la première: l'évaluation est pratiquée pour une personne ou une

organisation et elle est associée à une politique (que ce soit à l'échelon «macro» ou «micro», ou que l'évaluation soit effectuée, pour ceux qui soutiennent ou ceux qui s'opposent à la politique ou la stratégie en cause). La recherche, en revanche, est davantage guidée par les intérêts du chercheur et si elle est liée au processus scientifique de l'acquisition du savoir elle n'aura pas nécessairement de rapports avec une politique.

Ces différences ont été relevées par d'autres:

«... l'objectif de l'évaluation est de fournir une orientation aux personnels chargés des programmes et aux décideurs et non de concourir au progrès d'une théorie. En conséquence, ce à quoi visent les études d'évaluation, c'est à étayer l'utilité et l'application de mesures significatives, et non à trouver provisoirement une 'vérité' en rejetant une hypothèse caduque.» (Burstein et Freeman, 1985, p. 16-17).

Et les auteurs du guide de l'évaluateur («*Evaluator's Handbook*») soulignent aussi que les évaluations fournissent des données qui sont potentiellement utiles pour prendre des décisions sur des programmes ou des initiatives, par exemple, sur le point de savoir si l'on continue, étend, améliore ou suspend une stratégie (Herman, Morris et Fitz-Gibbon, 1987).

Si en pratique ces différences peuvent être parfois difficiles à percevoir, il ne faut pas les oublier ni les ignorer. Partir simplement de l'idée que recherche et évaluation sont une seule et même chose conduira à des évaluations mal centrées n'offrant pas de données valables pour que le bailleur de fonds puisse prendre une décision sur un programme. Il est probable que tant la recherche que l'évaluation pâtiront d'une telle situation, que des initiatives qui ont échoué ou qui ne fonctionnent pas correctement pourront continuer, et qu'il y aura un gaspillage de temps et d'argent.

Parce que l'évaluation est, par nature, «politique», les deux questions critiques qui se posent à propos des études d'évaluation sont les suivantes: qui les effectue, et pour le compte de qui (sans oublier la relation entre les deux). La recherche, à cause de son caractère plus «scientifique» tend à être limitée à des institutions universitaires et à des services spécialisés et elle s'adresse à ceux qui constituent la communauté universitaire dans cette discipline. Il reste que des évaluations peuvent être menées par les mêmes gens que ceux qui font des recherches, mais elles peuvent aussi être le fait d'experts ou de ceux qui participent à la planification de nouveaux programmes ou à leur application; et elles s'adressent en premier lieu à ceux qui ont demandé l'évaluation. On perçoit aisément les problèmes potentiels par rapport à chacun des groupes qui pourraient mener des études d'évaluation: il se peut que les universitaires ne soient pas parfaitement au fait des processus

politiques qui sous-tendent un projet d'évaluation et qu'ils soient condamnés par ceux qui ont fait appel à eux à cause de leur propension à se montrer prudents quant aux résultats — la réponse souhaitée à la plupart des évaluations est carrément «Oui, ça marche» ou «Non, ça ne marche pas»; on reproche souvent aux experts de ne pas en savoir assez dans le domaine qu'ils peuvent être invités à évaluer — on pense qu'ils sont trop prompts à aborder tous les sujets sans en posséder une connaissance approfondie, et de ce fait, à porter des jugements qui risquent d'être hâtifs; et, bien sûr, il y a la question manifeste des préjugés si les évaluations sont menées par ceux qui ont planifié ou qui appliquent de nouveaux programmes (aux Etats-Unis, il est de notoriété qu'un programme de surveillance électronique est évalué par le service de police qui l'exploite et qui prétend, sans preuve réelle, qu'il s'agit d'un immense succès). On n'insistera jamais trop sur l'importance de disposer d'évaluateurs qui soient (et soient perçus comme) indépendants.

Une réponse possible à la question de savoir qui devrait mener les évaluations peut être trouvée au sein du British Home Office Research and Planning Unit (RPU). Ce service de recherche et de planification s'efforce de combiner un savoir théorique avec une connaissance des processus politiques qui entrent en jeu dans l'élaboration et l'application des politiques. Il faut maintenir un équilibre délicat entre des normes académiques et la confiance des fonctionnaires et des ministres; pour l'essentiel, cet équilibre est maintenu bien qu'à certains moments le service ait subi les critiques tant des universitaires que des fonctionnaires (ce qui, bien sûr, peut être perçu comme un bon signe). Toutefois, il ne s'agit pas de prétendre que le travail du service offre des exemples d'évaluations définitives; il nous a été demandé récemment de faire un plus grand travail d'évaluation, bien que je crois juste de dire que nous sommes encore aux prises avec les différences entre recherche et évaluation (et je me demande dans quelle mesure ces différences sont reconnues et appréciées par les fonctionnaires). Un avantage majeur est le niveau de confiance qui existe entre le RPU et les décideurs; c'est quelque chose qui ne s'édifie pas du jour au lendemain — et qui peut s'effondrer rapidement — mais sans cette confiance, on ne voit guère comment des évaluations utiles pourraient être faites. Un moyen par lequel nous nous efforçons d'échapper à toute accusation de préjugés est la publication de nos travaux; nos recherches sont publiées sous une forme ou une autre (dans nos propres séries d'études de recherche du Home Office ou de documents du service de recherche et de planification, dans des revues universitaires ou dans des livres). Parfois, il y a eu des désaccords à propos de certains rapports, mais nous avons réussi à défendre notre politique de publication. Si nous ne publions pas les résultats de nos travaux, ce qui les expose à l'analyse et permet de maintenir des normes académiques, notre utilité risquerait de subir un coup fatal.

Le client d'une évaluation veut un rapport qui lui fournira des données qui pourront être exploitées de façon pratique. Cela ne signifie pas que les données fournies seront concrètement utilisées, quel que puisse être le caractère pratique ou catégorique des conclusions. Il y aura vraisemblablement toujours de bonnes raisons administratives pour ignorer les conclusions d'une évaluation — c'est trop onéreux, non réalisable politiquement. La situation a changé — et c'est là un phénomène avec lequel quiconque fait une recherche d'évaluation devra apprendre à composer. Les évaluations (et la recherche) ne jouent généralement pas le rôle déterminant dans l'élaboration de nouvelles stratégies, même si ceux qui les effectuent ont parfois le sentiment qu'il devrait en être ainsi.

Il existe plusieurs modèles différents d'évaluation possibles, mais je me bornerai ici à mentionner deux principaux types — évaluation de processus et évaluation de résultat. L'évaluation de processus est axée sur une appréciation de la manière dont un projet a été mis en pratique, de ce qui se produit effectivement sur le terrain, en faisant un rapprochement avec la pratique visée par le projet. L'évaluation de résultat, en revanche, s'intéresse à l'impact du projet — à quel point réalise-t-il ce qu'il était censé accomplir. Ce qu'il convient de souligner c'est que l'un et l'autre exercices sont indispensables à une pleine évaluation. On sera naturellement encouragé par l'initiateur d'une évaluation à étudier le résultat d'une initiative afin de se prononcer sur son efficacité. Les pouvoirs publics et ceux qui engagent des initiatives locales veulent savoir rapidement si oui ou non leurs plans ont un effet, mais il faut résister autant que possible à cette tentation (là encore, la nécessité d'indépendance saute aux yeux) pour deux raisons. D'abord, cela peut prendre un certain temps pour que de nouvelles stratégies instaurent des pratiques normales, de routine; deuxièmement, sans une évaluation de processus, on n'est nullement certain que l'efficacité éventuellement constatée soit liée au programme.

D'ailleurs, j'irais jusqu'à soutenir qu'une évaluation de processus est une condition préalable indispensable à toute évaluation de résultat, et qu'en soi, elle peut être très instructive. Pour revenir brièvement à la controverse «Rien ne marche», quelle aurait été la réaction aux travaux de Martinson et de ses collègues s'ils avaient montré que si rien ne marchait, c'était parce qu'aucun des programmes étudiés n'avait été intégralement appliqué, que le taux de rotation du personnel était resté constamment élevé et que l'on avait pas atteint le groupe cible de délinquants? Nous aurions alors eu quelque idée sur les raisons pour lesquelles les taux de récidive s'étaient révélés si mauvais et on aurait pu consacrer plus d'efforts à l'application des programmes au lieu de se borner à considérer comme acquis que rien ne marchait et qu'en conséquence rien ne pouvait marcher.

Il y a actuellement dix projets de probation présentant un caractère d'intensité en cours en Angleterre et au pays de Galles, et il est prévu d'en engager dix de plus en avril 1991. Lorsqu'il y a deux ans, on a commencé à planifier dans le cadre du Home Office le développement de projets de ce type, il a été immédiatement convenu que les projets devraient être évalués par le Service de recherche et de planification (RPU). Les objectifs de la probation intensive («Intensive Probation» — IP) sont triples:

1. réduire la récidive pendant et après la période de surveillance;
2. améliorer le comportement, les aptitudes et le mode de vie du délinquant;
3. réduire la proportion de jeunes adultes délinquants reconnus coupables d'infractions graves qui sont condamnés à des peines d'emprisonnement.

Les programmes d'IP devraient principalement viser le groupe-cible des 17 à 25 ans, et prévoir des programmes appropriés pour les femmes délinquantes et les délinquants appartenant à des minorités ethniques. Les détails de l'IP étaient laissés à l'initiative de chaque service de probation et aucun texte ne réglementait la teneur de la probation intensive. A cause de l'imprécision de cette définition conceptuelle (qui était totalement délibérée afin de favoriser la souplesse et l'innovation) il n'aurait pas été particulièrement judicieux de concevoir une stratégie d'évaluation axée simplement sur les trois objectifs ci-dessus. Au contraire, l'évaluation portera d'abord sur le processus d'application des trois programmes de probation intensive pendant une période de deux ans. Comment ont-ils été conçus par le service de probation, pourquoi ont-ils pris telle ou telle forme, comment le personnel a-t-il été choisi, que se passe-t-il quotidiennement, quel est le point de vue de ceux qui collaborent au projet, etc. Et en second lieu, des mesures de résultat seront aussi rassemblées pour que l'on puisse dire jusqu'à quel point les programmes ont réussi à réaliser leurs objectifs officiels (les objectifs spécifiques de certains programmes seront aussi examinés). Ainsi, les deux modèles d'évaluation seront utilisés, et chacun servira à interpréter l'autre et à établir notre compréhension de la façon dont des programmes de probation intensive peuvent fonctionner. Bien qu'il doive s'écouler un certain temps avant que l'étude puisse commencer à offrir des réponses, il est réconfortant que l'on ait reconnu le caractère indispensable des deux approches.

Dès lors, l'évaluation est une matière complexe et non un simple synonyme de la recherche. Des évaluations complètes (couvrant processus et impact, et appliquant divers critères pour apprécier le succès) sont encore à leurs débuts en criminologie, mais il existe des signes inquiétants pour l'avenir, et il peut être particulièrement de mauvais augure que, déjà, l'on mette en question la qualité des évaluations. Hope et Shaw (1988) appellent l'attention sur certains des problèmes qui peuvent résulter d'évaluations défectueuses; Bottoms (1990) souligne la nécessité d'une évaluation rigoureuse des initiatives visant la prévention de la délinquance; et Graham (1990a) fait observer que «la plupart des évaluations portant sur des initiatives visant la prévention de la délinquance ont été excessivement simplistes et/ou gravement défectueuses» (p. 153). Lurigio et Rosenbaum (1986) concluent dans une note d'analyse que l'essentiel des évaluations concernant la prévention communautaire de la délinquance se caractérise par

... des faiblesses de conception, un sous-emploi des tests de signification, une médiocre conceptualisation et définition des traitements, l'absence d'une mesure valable et fiable de l'application et des résultats de programmes, et un refus constant d'envisager des explications concurrentes aux effets observés. Ainsi, toutes les prétentions concernant la réussite d'activités civiques de prévention de la délinquance ne doivent pas être catégoriquement acceptées si ce n'est à partir d'un examen scrupuleux de l'intégrité des schémas de recherche et des stratégies d'analyse de données qui affirment ces prétentions (p. 20).

L'évaluation n'est pas une activité dans laquelle il faut s'engager à la légère. Nous devons comprendre ses limites et reconnaître que «toute évaluation est un exercice empreint d'incertitude» (Ekblom, 1989).

Quels effets?

Précisément, quels sont les effets des stratégies de diversion auxquels nous devrions nous intéresser? En théorie, on peut discerner trois échelons distincts (bien que tous les trois puissent ne pas apparaître en pratique): les effets par rapport aux buts et aux objectifs affirmés d'une stratégie; les effets par rapport à ce qu'on pourrait appeler les buts informels et officieux d'un programme (si de tels buts existent); et les conséquences inattendues de l'initiative. Tous les trois ont-ils un intérêt égal? On pourrait soutenir que les effets du deuxième échelon ont moins d'intérêt puisqu'ils ont un minimum de chances d'être rendus publics, et donc d'être connus des agents du système pénal. Mais tout dépendra de l'évaluation, de l'évaluateur et de celui qui a commandé l'étude; il est peut-être tout aussi vraisemblable que ces buts officieux des stratégies de diversion prendront une importance majeure tandis que les objectifs

officiels en sont ignorés ou mis en veilleuse. Peut-être doit-on simplement répondre à la question de l'égalité d'intérêt qu'en définitive cela dépendra de la stratégie soumise à l'examen. A vrai dire, au regard du sujet du présent rapport dans son ensemble, on peut affirmer que les seuls effets pertinents sont ceux qui se manifestent à l'attention des agents de la justice pénale, car ce sont ces seuls effets qui auront quelque impact sur les attitudes et les pratiques. Il reste que ce point soulève différentes questions.

Il y a la question de savoir comment les effets sont portés à l'attention des praticiens et celle, connexe, de savoir qui est responsable de cette information. La diffusion des résultats de l'évaluation sera un facteur important — livres, articles, résumés de rapports, cassettes, vidéos, conférences, média, etc., tous ces moyens pourraient être employés. Quelle est l'efficacité de tels moyens pour appeler l'attention des agents du système de justice pénale sur les effets des stratégies de diversion? Là encore, il n'existe pas de réponse satisfaisante à cette question. Il n'y aurait par exemple rien d'étonnant à ce qu'un juge, à propos d'une stratégie de diversion, lise un ouvrage, un article dans une revue professionnelle, voit une émission de télévision et assiste à une conférence au cours de laquelle le chercheur ou l'évaluateur présente ses résultats. En revanche, un autre juge du même tribunal pourrait ne pas avoir connaissance de la stratégie considérée. Cette inégalité de connaissance de la stratégie pourra vraisemblablement être observée dans tout le pays, d'où une situation encore plus complexe; il ne s'agira pas simplement de la connaissance éventuelle de la stratégie, mais de niveaux différents de connaissance entre ces deux extrêmes. En Angleterre et au pays de Galles, il y a quelque 28 000 juges de paix («magistrates») 12 000 policiers, 1 500 juristes constituant le Crown Prosecution Service, 1 100 juges siégeant à la Crown Court et 6 700 agents de probation. Tenter d'informer autant de personnes des effets des stratégies de diversion est une tâche quasiment impossible. Et l'information, bien-sûr, n'est que le premier pas; les gens peuvent être au courant de quelque chose sans que cela ait aucun impact sur eux; qu'en est-il de ceux que, pour telle ou telle raison, l'information n'atteint pas; et de ceux qui comprennent mal le message et agissent d'une façon qui n'avait jamais été prévue ni escomptée?

La ou les personnes chargées de l'évaluation de la stratégie, et celles qui assument la responsabilité d'en diffuser les conclusions (qui peuvent être naturellement les mêmes) pourraient bien avoir une influence sur la manière dont le message est reçu. Ces conclusions peuvent être divulguées par les chercheurs, ceux qui ont commandé l'évaluation: des représentants de l'institution en cause, un groupe de pression ou les médias. Il n'est peut-être pas exagéré de penser que le même message pourrait être interprété différemment, en fonction de la personne qui a été chargée de la diffusion. Dans le cadre d'un projet majeur de recherche active mené dans un comté anglais en 1981-1982 par des membres du Home Office Research and

Planning Unit (voir Smith *et al.*, 1984), il a été fascinant de voir comment les chercheurs ont été considérés par les représentants du système local de justice pénale. A un niveau, nous étions considérés comme des chercheurs, à un autre, comme des représentants du Home Office cherchant donc à imposer la position du ministère, à un troisième, comme des gens ayant accès aux ressources et qui pouvaient être à même de fournir un financement pour des projets; certains nous ont bien accueillis, d'autres nous ont traités avec quelque méfiance (Mair, 1985a). Eu égard à ces différents modes de perception des chercheurs, il me paraît probable que lorsque nous avons publié les résultats de nos travaux (Smith *et al.*, 1984), ceux-ci ont dû être reçus de la façon dont nous avons été perçus dans le comté.

Un autre exemple est celui de la surveillance électronique aux Etats-Unis. La qualité du travail d'évaluation que l'on a effectué pour estimer le degré de réussite du «tagging» a été médiocre, et néanmoins, en cinq ans, l'emploi d'une surveillance électronique sur différentes populations de la justice pénale s'est développé rapidement. Plusieurs raisons expliquent cette progression, comme la grave surpopulation dans les prisons et le désespoir des services de probation, mais la raison que je tiens à mettre en évidence ici est l'agressivité de l'action commerciale des fabricants d'équipements de surveillance électronique, qui insistent sur les performances possibles de ceux-ci en prétendant presque que «le tagging» est la solution universelle, sans étayer leurs affirmations d'aucune preuve réelle.

Un autre élément à considérer, hormis la manière dont les données sont diffusées et les personnes chargées de la diffusion, est l'éventualité que des conclusions soient exploitées de façon sélective en vue de créer délibérément certaines impressions. Le chercheur totalement objectif est une créature mythique et, tant consciemment qu'inconsciemment, il se peut qu'il ignore, supprime, triture ou manipule de toute autre manière des conclusions de recherche pour les faire cadrer avec la thèse souhaitée. Je ne voudrais pas calomnier les chercheurs évaluateurs en laissant entendre qu'on ne peut leur faire confiance, mais nous avons tous nos préjugés et nos préoccupations (en tant que chercheur moi-même, je sais que j'ai été parfois coupable — si tel est le terme approprié — de sélectivité) et cela concerne aussi ceux qui commandent des évaluations. Je suis convaincu que la tromperie délibérée est rare, mais il est facile d'imaginer un scénario dans lequel un chercheur ayant des idées préconçues évalue un programme de diversion comme un échec, tandis que son auteur tient à le considérer comme un succès; le rapport qui en résultera sera équivoque. Quel aura été l'effet «réel» de ce programme?

Une question clé quant aux effets des stratégies de diversion concerne les moyens d'être sûr (ou au moins raisonnablement certain) qu'ils résultent directement des stratégies et non d'autres causes. Il est désormais généralement admis que les progrès majeurs de la santé publique à la fin de l'ère victorienne en Angleterre n'ont pas eu pour cause première l'amélioration des soins médicaux, mais des progrès dans les domaines tels que le tout-à-l'égout et la qualité de l'eau. De même, si le nombre de jeunes délinquants commence à régresser dans un domaine, est-ce à cause d'un programme de prévention de la délinquance d'un système d'admonestation par la police, de la création d'un nouveau club de jeunes, de l'ouverture d'une nouvelle usine offrant des emplois, de transformations démographiques ou de tout autre facteur? Le projet de diversion du Hampshire (Smith *et al.*, 1984) qui visait à encourager le recours à des décisions non privatives de liberté et dont les auteurs espéraient qu'il aurait quelque effet sur les juges, n'a aucune incidence sur les pratiques de condamnation dans les juridictions de première instance; au contraire, la pratique de la Crown Court en matière de condamnation s'est modifiée mais les chercheurs n'ont pas pu expliquer avec certitude pourquoi:

En l'absence d'autres explications plausibles, il paraît vraisemblable que la diminution du recours à la mise en détention par la Crown Court du Hampshire a été d'une certaine façon liée à l'existence du projet. Dans ce cas, quelle était la nature du lien? Il paraît douteux que les divers exercices exploratoires et d'évaluation... aient pu avoir un grand effet, voire aucun effet, immédiat sur le nombre de peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux — même l'introduction du Senior Attendance Centre n'a apparemment pas détourné un nombre appréciable de délinquants de la détention. De plus, ces exercices étaient axés davantage sur les juridictions inférieures que sur la Crown Court alors que ce n'est que pour cette dernière qu'on a relevé des preuves d'une modification de la pratique de condamnation. Peut-être la communication régulière d'informations aux juges et les entretiens que l'on a eus avec eux ont-ils joué un rôle plus important. (Smith *et al.*, 1984, p. 53).

A cette question du rapport entre cause et effets est étroitement liée celle du délai nécessaire pour pouvoir être sûr des résultats. Si la délinquance recule dans un secteur, cela peut-être perçu comme un signe de succès d'un programme de prévention de la délinquance, mais n'y a-t-il pas eu déplacement vers un autre secteur? Et combien de temps nous faut-il attendre avant de proclamer le succès ou l'échec? L'étude susvisée du Hampshire a paru conduire à une modification des modes de condamnation de la Crown Court, mais une étude de suivi a montré que la transformation n'était pas durable et qu'un retour aux anciens errements est apparemment intervenu dans les 12 mois suivants (Mair, 1985b). Sans ce suivi, comment aurions-nous eu

connaissance de ce retournement des conclusions initiales? Une stratégie peut commencer à porter ses fruits au bout de plusieurs années, longtemps après la fin de l'évaluation; il peut en être ainsi particulièrement pour les initiatives sociales de prévention de la délinquance qui sont axées sur une transformation des conditions de logement, d'emploi, des modes de loisirs etc., comme l'a récemment souligné Graham (1990a):

«... la prévention sociale de la délinquance ne peut être facilement contrôlée par des initiatives à court terme fondées sur des projets. C'est une approche à plus long terme qui repose sur des programmes et qu'il est très difficile d'évaluer sous l'angle d'une incidence directe sur les niveaux de délinquance... Vu le caractère extrêmement complexe des relations entre la délinquance et les structures socio-économiques et institutions de socialisation, les effets de programmes sociaux de prévention de la délinquance ne peuvent être identifiables que par rapport à l'amélioration de variables intermédiaires comme l'agressivité du comportement, les résultats éducatifs et les taux d'emploi». (p. 21).

Le suivi continu des mesures fondamentales d'entrées et de sorties des stratégies est un moyen qui permet de prendre note des transformations à long terme et de les analyser plus en détail; ceux qui administrent ces stratégies devraient être encouragés à opérer un suivi systématique.

Les effets de stratégies de diversion peuvent être nombreux et variés: recul de la délinquance, augmentation de la fréquentation des clubs de jeunesse et de sports, accroissement du nombre d'admonestations de la police, multiplication des décisions fondées sur la communauté, diminution de la population carcérale, raccourcissement des délais de jugement. Il faut aussi envisager les conséquences involontaires; certains des effets éventuels susvisés pourraient conduire à une augmentation des coûts financiers allant bien au-delà de ceux escomptés. De plus, il peut y avoir avec certains programmes des conséquences très spécifiques, individualisées. Tous les effets doivent être évalués d'une façon ou d'une autre et peuvent devoir être mutuellement mis en balance.

Quelles stratégies?

Dans un sens, c'est peut-être la question la plus importante à examiner car on pourrait être tenté de l'ignorer ou de considérer que la réponse va de soi. Il est beaucoup trop simple de supposer qu'une initiative visant à créer des moyens de distraction pour les jeunes dans le but de réduire la délinquance sera appliquée de la façon prévue; qu'un programme tendant à développer l'emploi de l'admonestation de police pour des délinquants non mineurs sera correctement exécuté; qu'un programme de probation présentant un caractère

d'intensité visant à détourner les délinquants de l'incarcération n'aboutira pas — pour une raison ou une autre — à un élargissement du filet. Il y a souvent un hiatus critique entre la manière dont des stratégies sont planifiées et celles dont elles sont appliquées; il faut étudier ce hiatus qui peut être un facteur clé pour expliquer les effets des stratégies. Pour compliquer encore les choses, il peut exister plusieurs de ces hiatus; par exemple, on adopte une nouvelle politique d'avertissement par la police et on envoie des instructions à toutes les circonscriptions de police — à ce stade, il peut y avoir des problèmes de transmission; ensuite, chaque unité indique à ses agents comment agir en conformité avec les instructions — à ce stade aussi, il peut y avoir des interprétations locales. Le service de probation en Angleterre et au pays de Galles, avec sa solide tradition d'autonomie à l'échelon de la circonscription, à l'échelon de l'équipe, et au niveau de chaque agent de probation, offre un terrain fertile à différentes interprétations des politiques nationales et de la manière dont celles-ci sont mises en pratique. L'existence éventuelle de ce (ou de ces) hiatus constitue une excellente raison de mener une évaluation de processus telle qu'on l'a déjà mentionnée.

Bien que le processus d'application d'une stratégie doive se heurter aux difficultés que l'on vient de citer, il n'est pas facilité par le fait que de nombreuses stratégies de diversion sont rédigées en termes relativement vagues et ambigus, ce qui les rend susceptibles de diverses interprétations. Il peut bien sûr y avoir d'excellentes raisons administratives pour justifier cette ambiguïté (voir Hill, 1978) — nécessité de trouver un accord entre plusieurs parties, d'intégrer une certaine souplesse dans l'initiative — mais elle rend l'application d'une initiative plus problématique, et elle contribue aussi à rendre plus difficile toute évaluation.

«Vu que fréquemment il est malaisé de déceler aucun énoncé clair des objectifs d'un nouveau programme et que différents groupes ont des perceptions différentes de ce qui constitue un «succès» dans les réalisations du programme, l'évaluateur a des difficultés à choisir un critère d'évaluation qui commandera l'acceptation générale.» (Smith et Cantley, 1988, p. 123).

La politique pénale en général peut être particulièrement propice à l'ambiguïté et à l'imprécision (Mair, 1990) et les choses peuvent devenir encore plus problématiques avec la propagation de stratégies comme celles examinées par MM. Bailleau et Garioud.

Mais une stratégie vague ou ambiguë est au moins une stratégie perceptible; qu'en est-il lorsqu'il y a un effet clair et plusieurs causes possibles? De 1978 à 1988, il y a eu un fléchissement considérable du nombre de mineurs condamnés en Angleterre et au pays de Galles: en 1978, 18 600 garçons de 10 à 13 ans ont été condamnés par les tribunaux pour des infractions graves

(«indictable offences»), de même que 60 500 adolescents âgés de 14 à 16 ans; en 1988, ces chiffres étaient tombés à 33 700 et 29 600 respectivement (Home Office, 1989a, tableaux 7.6 et 7.8). Cette chute spectaculaire est-elle due à une seule initiative de principe claire? Elle est le résultat de diverses modifications législatives, de l'accroissement du recours à l'admonestation par la police ainsi que — du moins peut-on le prétendre — d'une diminution de la délinquance des mineurs; et s'il y a effectivement moins d'infractions commises par des mineurs, cela pourrait traduire des transformations démographiques, ou des conséquences de politiques de diversion, ou d'autres facteurs conjugués. On ne peut imputer à aucune initiative exclusivement la diminution du nombre de délinquants mineurs qui comparaissent en justice (ce qui naturellement ne facilite pas la relation entre cause et effet, comme on l'a vu précédemment).

La politique actuelle des pouvoirs publics concernant les jeunes délinquants adultes (de 17 à 20 ans) en Angleterre et au pays de Galles offre un autre exemple. Depuis la publication du Livre vert consultatif «Punishment, Custody and the Community» en 1988 (Home Office, 1988a), la politique pénale s'est articulée autour de la volonté de préserver autant que possible les jeunes adultes délinquants de l'incarcération. Cela s'explique en partie par les coûts sociaux de l'incarcération des jeunes adultes délinquants et en partie par leur contribution à la surpopulation dans les prisons. Le Livre vert a été suivi d'un Livre blanc (Home Office, 1990a) énonçant des propositions de législation, et un nouveau projet de loi sur la Justice pénale devrait être soumis au Parlement d'ici la fin de l'année; il comprendra notamment toute une gamme de nouvelles stratégies de diversion. Comme dans le cas des mineurs cependant, le nombre de jeunes adultes condamnés à l'emprisonnement et qui comparaissent devant les tribunaux pour des infractions graves a déjà commencé à décliner, passant de 135 000 personnes condamnées en 1982 à un peu moins de 110 000 en 1988 (Home Office, 1989a, tableau 7.10); et le nombre de jeunes adultes délinquants masculins incarcérés en vertu d'un jugement est tombé de 23 200 en 1985 à 15 200 en 1989 (Home Office Statistical Bulletin, 1990, tableau 7). Là encore, de multiples facteurs expliquent ce phénomène que l'on ne saurait certainement pas imputer à une unique initiative. Et le degré d'amplification de ce phénomène que provoquera la législation proposée dans le projet de loi sur la justice pénale sera naturellement très difficile à mesurer.

L'imprécision des objectifs est liée à la question du groupe-cible.

Une définition efficace du groupe visé par les stratégies est capitale pour que les ressources soient utilisées au mieux. De nombreux programmes visent à détourner les délinquants de l'incarcération, ce qui implique manifestement que l'on évalue si le délinquant risque ou non d'être condamné à une peine privative de liberté. De plus en plus de services de probation en Angleterre

et au pays de Galles emploient des barèmes de prévisions statistiques pour apprécier plus exactement les risques de condamnation à une peine privative de liberté; cela est possible parce que, à ce stade, les agents de probation disposent de nombre de variables sur lesquelles ils savent que les juges s'appuient pour décider de la peine appropriée (voir Mair, 1989). Mais qu'en est-il de programmes plus généraux de prévention de la délinquance? Peuvent-ils viser effectivement des potentiels délinquants? Sont-ils une source de gaspillage de ressources du fait qu'ils englobent dans leur filet nombre d'individus qui ne risqueraient nullement de commettre des infractions? Ou bien visent-ils aussi à faire prendre conscience des risques de perpétration d'infractions et à réduire la peur de la délinquance? Quels sont les problèmes éthiques en cause lorsque l'on s'avise de prédire la probabilité, pour un individu, de commettre une infraction? L'apogée de la délinquance se situe entre les âges de 15 et 20 ans — les stratégies de prévention pourraient-elles ou devraient-elles s'articuler autour de cette constatation? Ou les programmes généraux de prévention visent-ils aussi à améliorer la qualité de la vie dans son ensemble et doivent-ils donc viser chacun de nous? On ne peut répondre facilement à ces questions; il faudra envisager les aspects éthiques, les coûts financiers, certaines considérations politiques, l'effectivité, l'efficacité, la faisabilité pour prendre ce type de décisions. Il convient de souligner un point: toutes choses égales par ailleurs, une stratégie qui définit clairement sa cible (en tablant ou non sur une prédiction statistique) sera plus facile à évaluer qu'une stratégie dotée de cibles imprécises qui fluctuent dans le temps.

Les frontières géographiques et sociales des programmes de diversion doivent être définies aussi clairement que possible: des programmes de prévention de la délinquance comme les projets de Neighbourhood Watch doivent fonctionner dans une circonscription géographique fermement définie; dans le cas de programmes de médiation, il faut définir clairement les rôles de ceux qui œuvrent comme médiateurs ainsi que la position de la police et des tribunaux. Il se peut que l'on doive traiter des problèmes de remplacement, d'égaux répartitions des programmes de prévention de la délinquance, de jalousies professionnelles ou autres. Des programmes qui font double emploi risquent d'être inefficaces; des programmes concurrents risquent d'annuler leurs effets respectifs éventuels. Vu la tendance à adopter des approches plus locales qui peuvent ne pas associer directement les organes de la justice pénale, les problèmes de chevauchement ou de concurrence risquent de devenir plus courants. Les difficultés potentielles ont déjà été relevées par le Conseil de l'Europe.

«... si les sociétés de surveillance remplissent un rôle en matière de prévention de la criminalité, des mesures devraient néanmoins être prises afin de garantir que leurs activités n'empiètent pas sur les fonctions de la police et ne compromettent pas les libertés individuelles et l'ordre public.» (Conseil de l'Europe, 1988a, p. 6).

Parce qu'on perçoit favorablement le domaine de la prévention, on risque d'avoir tendance à submerger certains secteurs de toutes sortes de programmes qui, en fin de compte, feront peut-être plus de mal que de bien. Une approche valable pourrait apparemment consister en une sorte de plan ou stratégie de prévention de la délinquance à l'échelon national qui s'efforcerait de développer des initiatives rationnellement et soigneusement conçues ainsi qu'une évaluation intégrée. Il semblerait que la France se soit engagée dans une certaine mesure sur cette voie à la suite du rapport Bonnemaïson de 1982. De nombreux groupes et organismes locaux participent aux Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) qui, d'après King (1987) constituent «la cheville ouvrière du programme français de prévention de la délinquance» (p. 28). Par le biais du CCPD, toutes sortes d'activités différentes peuvent être organisées comme des programmes de logement et d'abri d'urgence, d'alphabétisation, des projets d'assistance aux victimes et d'aide aux toxicomanes. Malheureusement, l'évaluation ne semble pas avoir été d'emblée perçue comme une priorité bien que certains indices montrent une reconnaissance croissante de son importance (de Liège, 1988).

Même les titres officiels des stratégies peuvent avoir des implications qui ne sont pas indifférentes, par exemple, en Angleterre et au pays de Galles, le Home Office s'efforce d'encourager l'application de «mesures appliquées dans la communauté» au lieu de «peines de substitution à l'emprisonnement».

Attitudes et pratiques

On suppose généralement que les attitudes et les pratiques des individus sont étroitement liées entre elles mais le point de savoir s'il existe effectivement un rapport entre les deux et, si tel est le cas, dans quel sens, n'est pas tranché. On suppose par exemple, qu'un membre de la police qui a des idées racistes traitera les noirs différemment des blancs; mais la formation antiraciste semble actuellement suivre une stratégie de concentration sur la pratique et le professionnalisme pour réduire au minimum toute différence éventuelle de traitement, en supposant implicitement qu'une bonne pratique influencera les attitudes. Mais quelles que soient les relations entre attitudes et pratiques, il ne fait guère de doute que, derrière les règles et structures formelles, le fonctionnement du système de justice pénale sera en grande partie dicté par elles.

D'où viennent les attitudes et les pratiques?

Pour ce qui est des professionnels de la justice pénale, les influences dues par exemple à l'origine, la famille, l'éducation, le milieu, etc. seront filtrées à travers la formation et la tradition (à cet égard, il peut être intéressant de

s'interroger sur l'impact possible du nombre de diplômés qui entrent dans la police en Angleterre et au pays de Galles — vont-ils y introduire de nouvelles attitudes ou seront-ils socialisés dans les attitudes traditionnelles?). Et comment changent-elles? Dans quelle mesure est-il pris note d'études d'évaluation au niveau du terrain, comment celles-ci sont-elles communiquées au personnel? Il semblerait que les changements ne se produisent pas du jour au lendemain, mais au bout d'un certain temps. Ou cela reflète-t-il simplement le fait que les statistiques nationales ne sont publiées qu'une fois par an, d'où, souvent, un décalage de douze mois.

Les attitudes et les pratiques des agents du système pénal varieront presque certainement en fonction de l'institution: la police, le Parquet, les agents de probation et les juges du siège ont des objectifs organisationnels différents, reçoivent une formation différente, ont des idéologies professionnelles différentes. Le Conseil de l'Europe a commenté de façon générale les attitudes des agents de la justice pénale vis-à-vis des mesures de prévention et de substitution:

«Dans certains Etats membres, les magistrats appelés à prononcer des mesures autres que les peines privatives de liberté paraissent assez réservés. Dans d'autres... les magistrats se montrent favorables aux mesures précitées.

L'attitude des policiers vis-à-vis des mesures de substitution est souvent également réservée, ceux-ci étant contrariés par la mise en liberté du criminel dont la détection et l'arrestation avaient souvent coûté des efforts importants.

Les agents de probation et les travailleurs sociaux contribuent volontiers à l'application des mesures de substitution.» (Conseil de l'Europe, 1984, p. 41).

Il n'y a guère à redire à cela bien que l'on ne puisse certainement pas toujours compter sur les agents de probation pour «contribuer volontiers» à des mesures de substitution. Il existe une certaine opposition à la participation des services de probation à des systèmes d'information sur la libération sous caution en Angleterre et au pays de Galles (Cameron, 1989) et Musheno *et al.* (1989) ont rencontré des résistances aux mesures pénales communautaires de la part d'agents de probation dans l'Oregon.

Dans le cadre du projet de recherche active mené dans le Hampshire par le Service de recherche et de planification du Home Office, en 1981-82, (Smith *et al.*, 1984), différentes attitudes ont été exprimées par des juges, des greffiers des tribunaux, des juges de paix et des agents de probation quant à la possibilité de réduire la population carcérale. Et il ne fait pas de doute que

si la police ait été consultée et si le Crown Prosecution Service avait existé (ce service a commencé à fonctionner en 1986), on aurait constaté davantage de différences encore.

Une étude relative à un Senior Attendance Centre a constaté que si les juges de première instance y voyaient un substitut à une peine privative de liberté, en pratique ils s'en servaient comme d'une peine de substitution à une amende (Mair, 1984). Des recherches américaines sur l'imposition d'une amende ont montré que les juges se servent rarement de l'amende comme d'une peine de substitution à une courte incarcération, mais qu'ils ont exprimé la volonté d'explorer l'application de jours-amendes dans ce sens (Cole *et al.*, 1987). Une étude menée en Belgique (Snacken *et al.*, 1987) a fait ressortir une insistance des juges sur le fait qu'ils étaient parfaitement conscients des inconvénients de peines d'emprisonnement de courte durée et qu'ils ne prononçaient ce type de peine que lorsqu'ils considéraient qu'ils n'avaient pas le choix; toutefois les chercheurs, après avoir examiné les caractéristiques d'un échantillon représentatif d'individus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, ont conclu qu'il semblait y avoir un champ considérable ouvert à l'application de peines non privatives de liberté. Dans ces trois exemples, on ne trouve guère de preuves d'un lien entre les attitudes exprimées et les pratiques, mais les Pays-Bas paraissent offrir un exemple en sens contraire. Dans sa tentative d'explication de la faible population carcérale néerlandaise, Downes (1989) exclut plusieurs raisons possibles mais perçoit la culture du corps judiciaire (qui semble englober ses attitudes et ses pratiques) comme un facteur capital — mais cependant pas exclusif:

«Un thème qui revenait dans de nombreux entretiens était que les juges et les membres du Parquet aux Pays-Bas avaient développé une culture professionnelle distincte, qui s'articule autour de la valeur fortement négative imputée à l'incarcération. Celle-ci est perçue au mieux comme un mal nécessaire, et au pire comme un processus propre à détériorer progressivement la capacité d'une personne à se réintégrer dans la collectivité, d'où la nécessité d'en réduire au minimum la portée. La vigueur de cette évaluation négative est un trait fondamental de la formation juridique dans le cadre de laquelle les juristes se familiarisent avec l'enseignement et la recherche criminologiques, y compris les thèses abolitionnistes qui les exposent au poids des preuves contre la prison en tant que peine.» (p. 81).

L'importance des attitudes et pratiques judiciaires est davantage mise en lumière par l'exemple de l'Allemagne de l'Ouest où la population carcérale a été considérablement réduite au cours des années 80 (Graham, 1990b). Un des facteurs qui ont contribué à ce phénomène a été le développement depuis 1978 d'un mouvement en faveur de la diversion (dont l'exemple le plus connu est peut-être le projet Bruecke pour les jeunes délinquants — voir Pfeiffer,

1983) dont l'initiative est venue de juges, membres du Parquet, travailleurs sociaux et membres de la police (Pfeiffer, 1989). Les résultats du projet Bruecke ont été communiqués en retour aux juges et examinés avec eux en détail, ce qui semble avoir favorisé l'application du projet et ultérieurement un recul des peines d'emprisonnement infligées aux jeunes délinquants. Les mises en détention provisoire ont elles aussi décliné, tout comme le nombre d'adultes condamnés à des peines de prison, et tant Feest (1989) que Graham (1990a) conviennent que le recul du recours à la mise en détention est imputable à l'évolution des pratiques des juges et du Parquet:

«L'explication la plus convaincante paraît être que le déclin résulte d'une transformation radicale de la pratique du Parquet et des juges, laquelle est elle-même la conséquence d'une évolution de leurs perceptions de l'efficacité et de la légitimité de l'incarcération. Cette évolution de la réflexion semble être engagée par le biais d'une remise en question fondamentale de la légitimité de la détention avant jugement, notamment pour les jeunes délinquants, et de l'efficacité sous l'angle de la réinsertion, d'un emprisonnement de courte durée.» (Graham, 1990b, p. 167)

Rechercher si oui ou non les modifications d'attitudes et de pratiques ont été le résultat de stratégies de diversion exigerait, théoriquement, une étude de la situation avant et après (mais sur quelle durée?), avec un groupe de contrôle de personnes n'ayant pas été exposées à la stratégie. Même dans ce cas cependant, il serait encore possible de demander si un éventuel changement d'attitude ou de pratique a été directement lié aux effets du programme. Pour compliquer les choses (comme on l'a déjà observé), un changement de pratique peut précéder l'application d'un programme formel et avoir une incidence sur lui. Il peut en résulter un processus cyclique: les attitudes et les pratiques se modifient sous l'effet d'un programme, ce qui conduit à des révisions du programme, lesquelles ont à leur tour une incidence sur les attitudes et les pratiques des professionnels, etc.

Il n'est pas facile de mesurer exactement des attitudes et des pratiques — cela est particulièrement vrai des attitudes, d'ailleurs, il peut se révéler difficile, voire impossible, d'obtenir un accord pour faire des recherches sur les attitudes et les pratiques des agents du système de justice pénale, comme Ashworth et ses collègues (1984) l'ont découvert en ce qui concerne les magistrats de la Crown Court. Mais ces attitudes et ces pratiques peuvent avoir une incidence capitale sur l'application de stratégies de diversion et on ne peut les ignorer.

Quels agents?

Les principaux agents du système de justice pénale à considérer ici seront la police, le parquet, les magistrats, les juges de paix, et les agents de probation, bien que d'autres catégories professionnelles puissent être aussi formellement en cause comme les avocats, les experts médicaux, etc. (Conseil de l'Europe, 1984). Le personnel pénitentiaire constitue lui aussi un élément important, bien que son rôle ne soit pas envisagé ici. Les deux points que j'examinerai dans la présente partie du rapport sont étroitement liés: il s'agit des relations entre les différentes institutions de la justice pénale, et des relations entre les organes officiels, traditionnels et les nouveaux groupes et organismes qui participent aux stratégies de diversion.

Les différentes institutions qui constituent le système de justice pénale n'ont pas été spécifiquement conçues pour s'ajuster entre elles de telle sorte que le système fonctionne harmonieusement; l'interdépendance des différents organes est indéniable, mais le point de savoir s'ils en tiennent compte et s'ils peuvent collaborer sans difficulté est une autre question. Si l'indépendance des magistrats peut militer contre certaines formes de relations avec les membres de la police ou les agents de probation, il semblerait qu'un vaste champ soit ouvert à une collaboration entre les services de police et de probation. Mais si la rhétorique des initiatives communes police-probation peut être confiante, la réalité risque d'être très différente.

«A l'échelon directorial, il semblerait que l'optimisme caractérise la formulation des politiques. Le pessimisme prend le dessus lorsque les hypothèses de la culture professionnelle de la police sont envisagées au stade de l'application des politiques. Nombre de valeurs essentielles que l'on trouve dans la culture professionnelle de la police sont apparemment opposées à celles du travail social. Une collaboration harmonieuse semble improbable...» (Holdaway, 1986, p. 158)

La présence d'attitudes et de pratiques différentes parmi les diverses institutions du système de justice pénale a déjà été notée, et ce facteur seul ne serait pas propice à des formes de travail intégré. Ainsi, on ne trouve pas couramment à l'échelon local de groupes interinstitutions constitués de représentants des organes officiels de la justice pénale qui se sont réunis spontanément. De tels groupes sont généralement constitués dans des circonstances particulières et ils peuvent ne pas prolonger leur existence au-delà de ces circonstances car ils n'ont aucune bonne raison de le faire. Pour les expériences de surveillance électronique en Angleterre et au pays de Galles, un comité local de liaison a été constitué dans chacune des trois circonscriptions expérimentales; des représentants de la police, du Crown Prosecution Service, des greffiers des tribunaux, des administrateurs de la Crown Court et de la société chargée de fournir le service de surveillance

siégeaient à ce comité dont les débats étaient présidés et suivis par des fonctionnaires du Home Office (voir Mair et Nee, 1990). Au terme des expériences, ces groupes ont cessé d'exister bien qu'il ne fasse guère de doute qu'un renforcement de la coopération interinstitutionnelle dans le domaine de la détention provisoire et de la libération sous caution pourrait être profitable.

Le thème de la libération sous caution est intéressant car il met en jeu tous les organes clés de la justice pénale: la police fait une recommandation initiale sur le point de savoir si oui ou non la libération sous caution devrait être opposée au Crown Prosecution Service qui apprécie la recommandation de la police et prend une décision; puis le tribunal décide d'ordonner la mise en détention provisoire ou d'accorder la libération sous caution, avec ou sans conditions. Le service de probation gère des foyers pour les personnes libérées sous caution et peut souvent trouver un mode d'hébergement pour celles qui risqueraient d'être placées en détention provisoire faute de logement stable; et les systèmes d'information sur la libération sous caution, qui sont administrés par le service de probation, se propagent rapidement à travers le pays (ces systèmes s'efforcent de fournir des renseignements vérifiables sur les justiciables, qui peuvent être confrontés aux données de la police par le Crown Prosecution Service; on espère que ces matériels contribueront à faire progresser la libération sous caution — voir Stone, 1988; Mair, 1988). Ces systèmes paraissent bien fonctionner (une évaluation intégrale est en cours), mais on pourrait imaginer des difficultés dans le mode de collaboration entre institutions: la police pourrait s'inquiéter que ses renseignements soient indirectement remis en cause par le matériel fourni par le système d'information sur la libération sous caution et cesser de coopérer sans réserve; les agents du système d'information sur la libération sous caution doivent être particulièrement attentifs au type de données qu'ils fournissent — ils ne doivent pas, par exemple, parler de l'infraction alléguée et un dispositif *pro forma* sert à recueillir les données — pour le cas où leur indépendance serait compromise et où ils perdraient leur crédibilité auprès du Crown Prosecution Service et des tribunaux.

Même lorsque les institutions peuvent bien collaborer, cela ne résulte peut-être pas d'une soignée planification ni de structures organisationnelles. Une étude menée à Lyon (Rugo, 1988) sur une expérience visant à réduire le nombre de mises en détention provisoire par le recours à des rapports rapides par des agents de probation a été considérée comme un succès. La coopération entre les juges et les agents de probation a été perçue comme indispensable au succès de l'expérience, mais cela faisait fond sur une longue tradition de collaboration d'où était résultée une très grande confiance des juges dans le travail des agents de probation. Cela montre que l'histoire et le contexte sont des facteurs importants pour la collaboration interinstitutionnelle, mais qu'il est très difficile de les reproduire dans d'autres situations.

S'il existe des difficultés en ce qui concerne la collaboration entre institutions de la justice pénale, on peut s'attendre à ce que des problèmes plus considérables se posent lorsque ces institutions doivent s'engager sur la voie d'une plus grande coopération avec des groupes ou organismes extérieurs au système traditionnel de la justice pénale. Le Conseil de l'Europe (1988b) a déjà noté qu'une coopération insuffisante de la police ou du parquet peut conduire à des difficultés pour entrer en contact avec les victimes. La police en particulier, bien que souvent très favorable à des groupes multi-institutionnels, a été critiquée pour avoir tenté de dominer la procédure et de définir les questions à aborder, approche qui peut déboucher sur des programmes conçus de manière étroite (voir Smith et Blagg, 1989, pour un exemple de ce phénomène à propos d'un système de réparation). C'est là un sujet important qui est trop souvent ignoré dans la hâte de constituer des groupes multi-institutionnels pour administrer des initiatives de prévention de la délinquance.

«Dans toute tentative de liaison ou de collaboration, les différentes institutions ne partent pas sur un pied d'égalité. Certaines, en quelque sorte, sont plus aptes à la communication que d'autres. Des politiques autonomes, pro-actives de la police ou des tribunaux peuvent avoir un impact considérable sur d'autres institutions, mais cet effet ne peut jouer en retour. Cette inégalité de puissance est un facteur important qui modèle les formes que prend concrètement ce que l'on appelle — selon le terme que l'on préfère — la coopération, la liaison, la collaboration, la coordination, etc. A vrai dire, la tendance négliger les différences de puissance entre plusieurs institutions qui pourraient se réunir dans une initiative interinstitutionnelle est une faille sérieuse de la réflexion de principe actuelle, qui gêne pratiquement la possibilité d'un travail multi-institutionnel tel qu'il est actuellement conçu... il est déjà certain que tant certaines instances bénévoles que d'autres institutions publiques sont particulièrement préoccupées à l'idée que les «vues de la police» sur les problèmes locaux et la prévention de la délinquance domineront les forums interinstitutionnels et les initiatives pratiques, à l'exclusion de toutes les autres parties intéressées. Ces préoccupations reflètent aussi le fait que le consensus sur l'opportunité d'une telle coopération n'est pas totalement universel...» (Blagg *et al.*, 1988, p. 205)

Une initiative majeure comme «Safer Cities» en Angleterre et au pays de Galles qui vise à réduire la délinquance, à atténuer la peur de la criminalité et à créer des villes plus sûres où pourront s'épanouir les entreprises économiques et la vie communautaire fait intervenir de nombreux groupes et organes différents:

«Autorités locales, police, service de probation, groupes bénévoles minorités ethniques, hommes d'affaires et industriels, équipes d'action et forces d'intervention urbaines, tous ont un rôle à jouer». (Home Office, p. 5)

Ces organismes seront-ils capables de collaborer effectivement?

Des efforts considérables sont déployés pour l'évaluation du programme «Safer Cities», mais la question de la coopération multi-institutionnelle est à présent à la périphérie de la stratégie d'évaluation. De même, les services de probation sont encouragés à adopter une approche multi-institutionnelle pour la création de programmes destinés aux jeunes adultes délinquants; des organes comme le service de l'éducation, le service de la jeunesse (tant officiel que volontaire), la Commission de formation, les services sociaux, les organisations d'employeurs, la police, les organismes bénévoles locaux, les clubs de jeunes, etc. sont tous proposés comme des partenaires (Home Office, 1988b). Une incitation supplémentaire à un plus large partenariat entre le service de probation et le secteur bénévole ainsi que le secteur privé est formulée dans un document d'étude du Home Office publié au début de cette année (1990b); il est beaucoup trop tôt pour épiloguer sur le résultat des propositions énoncées dans ce document, mais il est certain qu'il y a quelque appréhension de la part des agents de probation quant aux conséquences possibles d'un tel partenariat. Même lorsque des accords sont conclus sur le principe d'une participation à un macro-niveau, il se peut que concrètement, la participation à une initiative sur le terrain soit un échec pour une multitude de raisons, comme Peyre et Pineau (1987) l'ont montré en ce qui concerne la participation des juges aux nouvelles initiatives de prévention de la délinquance en France.

Dès lors, les agents du système traditionnel de justice pénale ne font pas preuve d'un grand optimisme pour ce qui concerne la coordination de leurs travaux et la situation peut être pire encore lorsque des groupes extérieurs sont intéressés. Cependant, c'est la participation de tels groupes qui est une composante clé des nouvelles stratégies de diversion. Une somme beaucoup plus considérable de temps et d'efforts peut être nécessaire pour atteindre des niveaux plus effectifs de coopération interinstitutions que ce qui a été déjà réalisé; la méfiance pourrait être bien supérieure à ce qu'on pense.

Où tout cela nous mène-t-il?

Un univers complexe a été circonscrit — plein d'incertitudes, de changements, d'ambiguïtés et d'imprécisions. Vu cette complexité, est-il possible, et cela vaut-il même l'effort, de tenter d'évaluer les effets de la nouvelle gamme de

stratégies de diversion sur les attitudes et les pratiques des agents du système pénal? Nous pouvons être tentés de désespérer et de répondre par la négative à une telle question, mais le défi est vivifiant et pour les raisons énoncées dans l'introduction au présent rapport, c'est un défi que nous devons relever.

L'évaluation des stratégies de la justice pénale en est encore à ses débuts. Nombre de ceux qui mènent à bien et de ceux qui commandent des études d'évaluation, ne parviennent pas à comprendre ni à apprécier les limites de l'évaluation. Les attentes, quant à ce qu'une évaluation peut offrir, sont peut-être placées trop haut, d'où le risque de déceptions. Des mesures uniques, simplistes, du succès ou de l'échec, continuent d'être employées pour juger de l'efficacité. Pour compliquer encore les choses, il semble que nous soyons entrés dans une troisième phase des stratégies de justice pénale et des recherches les concernant. La première de ces phases peut être considérée comme la recherche de l'efficacité relative des décisions pénales, qui a atteint son apogée avec les travaux de Robert Martinson et de ses collègues (1974, 1975). La deuxième phase, qui semble avoir été une conséquence de la première, s'est caractérisée par la recherche de peines de substitution à l'emprisonnement qui restaient sous l'égide des institutions traditionnelles de la justice pénale. Il est courant de considérer que ces deux phases se sont conclues par un échec; rien n'a marché et les peines de substitution à l'emprisonnement ont conduit à l'accroissement du recours à l'incarcération et à un renforcement du contrôle social (bien qu'il faille observer qu'une réappréciation de ces deux conclusions soit en cours). La troisième phase, qui est le prolongement logique des deux premières, se caractérise par un déplacement des stratégies de diversion plus en amont du point où commence l'entrée en jeu des organes traditionnels de la justice pénale et par l'incitation à un plus grand partenariat entre les institutions traditionnelles et entre ces institutions et les nouveaux acteurs qui font leur entrée dans ce domaine. C'est précisément à cause de ces caractéristiques de la troisième phase qu'une évaluation est indispensable, portant non seulement sur les nouvelles stratégies de diversion, mais aussi sur l'impact de ces stratégies sur les agents traditionnels du système de justice pénale.

Toutefois, préalablement à toute évaluation, et ce facteur jouera un rôle clé dans la planification et l'application d'un projet d'évaluation, il faut concevoir et structurer de nouvelles stratégies, les formuler dans le contexte des initiatives et politiques actuelles en ayant aussi égard aux structures et frontières organisationnelles qui sont déjà en vigueur (Harland et Harris, 1984). Trop de nouvelles initiatives sont simplement de bonnes idées basées sur le pragmatisme et la commodité, qu'on ajoute à un plateau déjà bondé sans accorder suffisamment d'attention aux buts, aux objectifs et au contexte. De plus, il faut prendre garde, comme l'a souligné Harris (1984), en formulant de nouvelles stratégies de diversion quelles qu'elles soient, à ne pas négliger l'importance de certains principes généraux en faveur de

considérations plus pragmatiques: nous devons prêter attention aux «valeurs de rationalité, régularité procédurale, d'égalité, de respect de la liberté, et d'intérêt pour l'humanité et l'honnêteté» (p. 165). Sinon nous risquons de créer de nouveaux programmes qui seront basés sur les valeurs qui justifient l'emprisonnement et qui donc perpétueront ces valeurs. Lorsque les frontières traditionnelles du domaine de la justice pénale sont élargies et estompées, l'avertissement de Harris prend une signification supplémentaire.

Hormis ces considérations générales, il y a d'autres points plus précis qui devraient éclairer les évaluations et contribuer à améliorer leur qualité et leur utilité:

i. Il faudrait renforcer la coopération entre ceux qui conduisent des évaluations et ceux qui les commandent. Trop souvent, il est demandé à l'évaluateur de mener à bien une évaluation presque comme un scrupule, une fois que le programme est en cours. L'idéal serait que l'évaluateur soit associé aussi tôt que possible à la planification d'une stratégie et reste en contact avec son client pendant toute l'évaluation.

ii. L'évaluation devrait être indépendante et être perçue comme telle. La confiance est indispensable entre l'évaluateur et son client. Il ne sera pas facile de concilier confiance et indépendance (ces questions sont liées à la coopération mais ne doivent pas être confondues avec elle).

iii. Il faut apporter une attention scrupuleuse aux objectifs officiels, affirmés des stratégies. Les décideurs devraient comprendre que s'il y a certains avantages à rester dans l'ambiguïté et le vague cela rend l'évaluation difficile. L'accord entre évaluateur et initiateur sur les critères de réussite est nécessaire.

iv. Il ne faut pas ignorer les conséquences involontaires et inattendues des programmes et des politiques.

v. Il vaut mieux apprécier l'interdépendance des diverses institutions de la justice pénale et ce que cela signifie en pratique. Et il faut être plus attentif aux interactions entre les institutions traditionnelles et les nouveaux groupes et organismes qui interviennent dans ce domaine, tant à l'échelon structurel que sur le terrain.

vi. A cause de l'importance capitale que revêt l'application d'une stratégie et du fait qu'un certain délai de stabilisation peut être nécessaire, une évaluation de processus est tout aussi utile qu'une évaluation de résultat ou d'impact.

vii. Toute étude d'évaluation prendra du temps, en particulier si l'on doit considérer les effets de nouvelles stratégies sur les attitudes et les pratiques des agents de la justice pénale.

viii. Il faut être très attentif à la question de la diffusion des résultats d'une évaluation: qui doit le faire, sous quelle forme, à quel moment et en quel lieu, et à qui les résultats doivent-ils être adressés?

ix. Un suivi de base devrait aider à signaler tout changement dans le fonctionnement d'une stratégie qui intervient après la fin d'une évaluation complète.

Il est certain qu'il y aura des pressions considérables, tant des décideurs que de ceux qui administrent de nouvelles stratégies pour montrer que celles-ci sont des succès — pressions auxquelles ceux qui mènent à bien des évaluations auront peut-être du mal à résister. Mais les leçons tirées des deux phases précédentes de stratégies devraient nous avertir sur les risques de réponses rapides, faciles. Le nombre et la complexité croissants des nouvelles stratégies de diversion, et leurs implications pour le travail de la police, du parquet, de magistrats et juges de paix et des agents de probation, crée un besoin impérieux de planifier soigneusement des évaluations et de les mener à bien. J'espère que le présent rapport — bien qu'il ait plutôt tenté de poser des problèmes que de fournir des réponses — contribuera à ce processus.

Références

- Ashworth, A., Genders, E., Mansfield, G., Peay, J. and Player, E. (1984) «Sentencing in the Crown Court: report of an exploratory study», Occasional Paper n° 10, (Oxford: Centre for Criminological Research).
- Austin, J. and Krisberg, B. (1981) «Wider, stronger and different nets: the dialectics of criminal justice reform», *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18(1), pp. 165-196.
- Austin, J. and Krisberg, B. (1982) «The unmet promise of alternatives to incarceration», *Crime and Delinquency*, 28(3), pp. 374-409.
- Bishop, N. (1988) *Non-Custodial Alternatives in Europe* (Helsinki: Heuni).
- Blagg, H., Pearson, G., Sampson, A., Smith, D. and Stubbs, P. (1988) «Inter-agency co-operation: rhetoric and reality», in T. Hope and M. Shaw (Eds.) *Communities and Crime Reduction* (London: HMSO), pp. 204-218.

- Bottoms, A.E. (1990) «Crime prevention facing the 1990s», *Policing and Society*, 1, pp. 3-22.
- Brody, S. (1975), The effectiveness of sentencing: a review of the literature, Home Office Research Study n° 35 (London: HMSO).
- Bullock, W.F. and Tildesley, W.M.S. (1984), Special Requirements in Probation or Supervision Orders, Institute of Criminology, Occasional Paper n° 11 (Cambridge).
- Burstein, L. and Freeman, H.E. (1985), «Perspectives on data collection in evaluations», in L. Burstein, H.E. Freeman and P.H. Rossi (Eds.) *Collecting Evaluation Data: problems and solutions* (Beverly Hills, Ca: Sage), pp. 15-32.
- Cameron, J. (1989) «Bail schemes: the failure of reformism», *Probation Journal*, 36(2), pp. 78-81.
- Coelho, H.P. (1988) «The need for a wide understanding of non-custodial alternatives imposed by the courts», In Heuni, *Alternatives to Custodial Sanctions: proceedings of the European seminar* (Helsinki: Heuni), pp. 143-164.
- Cohen, S. (1985) *Visions of social control: crime, punishment and classification* (Cambridge: Polity Press).
- Cole, G.F., Mahoney, B., Thornton, M. and Hanson, R.A. (1987) *The practices and attitudes of trial court judges regarding fines as a criminal justice sanction* (Washington, DC: National Institute of Justice).
- Council of Europe, (1984) *Participation of the public in crime policy* (Strasbourg: Council of Europe).
- Council of Europe, (1988a) *Organisation of crime prevention* (Strasbourg: Council of Europe).
- Council of Europe, (1988b) *Assistance to Victims and Prevention of Victimisation* (Strasbourg: Council of Europe).
- Downes, D. (1988) *Contrasts in Tolerance: post-war penal policy in the Netherlands and England and Wales* (Oxford: Clarendon Press).
- Eklblom, P. (1989) «Evaluation: the management of uncertainty». Paper presented at the British Criminology Conference, Bristol.
- 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* (Helsinki: Heuni), pp. 194-227.

- Feest, J. (1989) «Reducing the prison population: lessons from the West German experience». Paper presented at the International Halfway House Association Conference, London.
- Fowles, A.J. (1990) «Monitoring expenditure on the criminal justice system: the search for control», *Howard Journal*, 29(2), pp. 82-100.
- Fullwood, C. (1989) «Probation, community and inter-agency dimensions: a future look», in R. Shaw and K. Haines (Eds.) *The Criminal Justice System: a central role for the probation service* (Cambridge: Institute of Criminology), pp. 119-135.
- Gendreau, P. and Ross, R.R. (1981) «Correctional potency: treatment and deterrence on trial», in R. Roesch and R.R. Corrado (Eds.) *Evaluation and Criminal Justice Policy* (Beverly Hills, Ca: Sage), pp. 29-57.
- Gendreau, P. and Ross, R.R. (1987) «Revivication of rehabilitation: evidence from the 1980s», *Justice Quarterly*, 4(3), pp. 349-408.
- Graham, J. (1990a) *Crime Prevention Strategies in Europe and North America* (Helsinki: Heuni).
- Graham, J. (1990b) «Decarceration in the Federal Republic of Germany: how practitioners are succeeding where policy-makers have failed», *British Journal of Criminology*, 30(2), pp. 150-170.
- Harland, A. T. and Harris, P. W. (1984) «Developing and implementing alternatives to incarceration: a problem of planned change in criminal justice», *University of Illinois Law Review*, pp. 319-364.
- Harris, M.K. (1984) «Strategies, values, and the emerging generation of alternatives to incarceration», *New York University Review of Law and Social Change*, 12, pp. 141-170.
- Herman, J.L., Morris, L.L. and Fitz-Gibbon, C. T. (1987) *Evaluator's Handbook* (Newbury Park, Ca: Sage).
- Hill, D.M. (1978) «Political ambiguity and policy: the case of welfare», *Social and Economic Administration*, 12(2), pp. 89-119.
- Holdaway, S. (1986) «Police and social work relations: problems and possibilities», *British Journal of Social Work*, 16(2), pp. 137-160.
- Home Office, (1981) *Criminal Statistics England and Wales, 1980*, Cmnd. 8376 (London: HMSO).
- Home Office, (1985) *Criminal Statistics England and Wales, 1984*, Cmnd. 9621 (London: HMSO).

- Home Office, (1988a) Punishment, Custody and the Community, Cm. 424, (London: HMSO).
- Home Office, (1988b) Tackling Offending: An Action Plan (London: Home Office).
- Home Office, (1989a) Criminal Statistics England and Wales, 1988, Cm. 847, (London: HMSO).
- Home Office, (1989b) Safer Cities: Progress report, 1988-1989 (London: Home Office).
- Home Office, (1990a) Crime, justice and protecting the public, Cm. 965, (London: HMSO).
- Home Office, (1990b) Partnership in dealing with offenders in the community (London: Home Office).
- Home Office Statistical Bulletin, (1990) «The prison population in 1989», Issue 12/90 (London: Home Office).
- Hope, T. and Shaw, M. (1988) «Community approaches to reducing crime», In T. Hope and M. Shaw (Eds.) *Communities and crime reduction* (London: HMSO), pp. 1-28.
- King, M. (1987) «Crime prevention in France», Home Office RPU Research Bulletin, 24, pp. 27-32.
- De Liège, M.-P. (1988) «The fight Against Crime and Fear: A New Initiative In France», in T. Hope and M. Shaw (Eds.) *Communities and Crime Reduction* (London: HMSO), pp. 254-259.
- Lipton, D., Martinson, R. and Wilks, J. (1975) *Effectiveness of Correctional Treatment: a survey of treatment evaluation studies* (Springfield, Ma: Praeger).
- Lurigio, A.J. and Rosenbaum, D.P. (1986) «Evaluation research in community crime prevention: a critical look at the field», in D.P. Rosenbaum (Ed.) *Community Crime Prevention: does it work?* (Beverly Hills, Ca: Sage), pp. 19-44.
- Mair, G. (1984) «The senior attendance centre as an alternative to custody», Home Office RPU Research Bulletin, 18, pp. 28-30.
- Mair, G. (1985a) «Reducing the prison population: an example of research practice in action», in E. Sainsbury (Ed.) *Research and Information in the probation service* (University of Sheffield), pp. 51-58.
- Mair, G. (1985b) «Working together? The "system" in action», in D. Moxon (Ed.) *Managing Criminal Justice: a collection of papers* (London: HMSO), pp. 186-197.
- Mair, G. (1988) Bail and probation work: the ILPS temporary bail action project, Research and Planning Unit Paper 46 (London: Home Office).
- Mair, G. (1989) (Ed.) Risk Prediction and Probation: papers from a Research and Planning Unit workshop, Research and Planning Unit Paper 56 (London: Home Office).
- Mair, G. (1990) *Part-Time Punishment?: the origins and development of senior attendance centres* (London: HMSO).
- Mair, G. and Nee, C. (1990) *Electronic Monitoring: the trials and their results*, Home Office Research Study (London: HMSO).
- Martin, S.E., Sechrest, L.B. and Redner, R. (1981) (Eds.) *New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders* (Washington, DC: National Academy Press).
- Martinson, R. (1974) «What Works?: questions and answers about prison reform», *The Public Interest*, 35, pp. 22-54.
- Matthews, R. (1989) «Reflections on recent developments in "social control"». Paper presented at the British Criminology Conference, Bristol.
- Musheno, M.C., Palumbo, D.J., Maynard-Moody, S. and Levine, J.P. (1989) «Community corrections as an organizational innovation: what works and why», *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 26(2), pp. 136-167.
- Palmer, T. (1978) *Correctional Intervention and Research: current issues and future prospects* (Lexington, Ma: D.C. Heath and Co.).
- Peyre, V. and Pineau, J. (1987) *Politique de prévention et acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse 1983-1986* (Vaucresson: CRIV).
- Pfeiffer, C. (1983) *Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren* (Köln: Carl Heymanns Verlag KG).
- Pfeiffer, C. (1989), «The West German experience». Paper presented at a St Catherine's conference on young offenders in the community: developments in co-operation, Cumberland Lodge, Berkshire.
- Rugo, A. (1988) *Le Milieu Ouvert: le tournant 1983-1988* (Lyon: AREPS).
- Sechrest, L.B., White, S.O. and Brown, E.D. (1979) (Eds.) *The Rehabilitation of criminal offenders: problems and prospects* (Washington, DC: National Academy of Sciences).
- Smith, D. and Blagg, H. (1989) «The Cumbrian reparation scheme», *British Journal of Social Work*, 19(4), pp. 255-275.

Smith, D., Sheppard, B., Mair, G. and Williams, K., 1984, «Reducing the Prison Population: an exploratory study in Hampshire», Research and Planning Unit Paper 23, London: Home Office.

Smith, G. and Cantley, C. (1988) «Pluralistic evaluation», in J. Lishman (Ed.) *Evaluation, Research Highlights in Social Work* 8 (London: Kingsley). 2nd. ed.

Snacken, S., Eliaerts, C. and Peters, T. (1987) «Le juge face au problème des courtes peines de prison», *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 2, pp. 176-182.

Stone, C. (1988) *Bail Information for the Crown Prosecution Service* (London: Vera Institute of Justice).

Rapport général et conclusions

par le professeur L. Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général (Belgique)

Avant-propos

La rédaction d'un rapport général et de conclusions d'une conférence si riche en thèmes et si stimulante dans ses discussions est une aventure. Elle nous oblige à faire des sélections dans les thèmes traités et à prendre position vis-à-vis d'orientations parfois divergentes. Inévitablement, ces démarches porteront les traces de l'auteur. La sélection se fera selon ce qui nous semble le plus important et les positions prises seront celles qui nous paraissent les plus défendables. Il n'est pas certain que le résultat jouira de l'approbation générale.

Ce document comprendra quatre parties: la première pose des problèmes d'ordre terminologique et rappelle quelques données de base. La deuxième partie essaye de spécifier la problématique posée. La troisième est descriptive et évaluative. La quatrième et dernière partie, comprend quelques considérations sur la mise en œuvre de ces stratégies sociales.

1. Quelles stratégies sociales et pourquoi?

1.1 Qu'est ce que nous entendons par le terme «stratégies sociales»?

1.1.1 Est ce que tout ce qui a été mentionné ces derniers jours concernait vraiment des stratégies, c'est-à-dire «l'emploi de moyens d'action, cohérents entre eux, choisis consciemment en vue d'atteindre un objectif bien défini à long et/ou à court terme»? Très souvent, il s'agissait en fait de tactiques immédiates de survie, ou même de constatations d'impuissance. Dans la plupart des cas, la dépenalisation sur le terrain se fait parce qu'on ne peut pas intervenir et non pas parce qu'on ne le veut pas. La tâche de cette conférence est précisément d'évaluer ces tactiques ou constats d'impuissance et de les encadrer éventuellement dans des stratégies ou des politiques criminelles plus larges, cohérentes et explicites.

1.1.2 Qu'est ce que nous entendons par «social»? Est-ce que c'est tout ce qui n'est pas pénal, ou faut-il en comprendre une stratégie mieux spécifiée? La conférence est restée très vague à ce sujet. Et pourtant, des réglementations administratives ou civiles sont-elles des «stratégies sociales»? La prévention situationnelle est-elle une «stratégie sociale»?

Prenons le titre de la conférence comme référence. Si on avait voulu traiter de toutes les alternatives à la justice pénale, le titre de cette dix-neuvième conférence aurait été différent. Il aurait parlé des «nouvelles stratégies non pénales...» et non pas des «nouvelles stratégies sociales...», comme il le fait maintenant. C'est la raison pour laquelle ce rapport général limitera la notion de stratégie sociale aux stratégies qui font appel aux ressources sociales au sens strict: la qualité des relations humaines, les supports de groupe, les motivations internes.

1.2 Pourquoi, les stratégies sociales seraient-elles meilleures que l'intervention pénale?

Rappelons d'abord les objectifs généraux de toute politique criminelle:

1. elle doit minimiser les coûts de la délinquance et en même temps de la lutte contre la délinquance;
2. elle doit effectuer une répartition juste de ces coûts.

Toute la question est évidemment de savoir ce que l'on comptera comme un «coût» et parfois même comme de la «délinquance», et ce que l'on doit considérer comme une répartition «juste». La discussion sur la contribution possible des stratégies sociales se divise en deux sous-thèmes qui reflètent chacun une conception du droit pénal.

1.2.1 Dans la conception classique du droit pénal, on le considère comme le préservateur des principes et des valeurs, définies par l'Etat. L'intervention pénale se fait parce que ces principes ont été violés, en vue de restaurer l'équilibre rompu. La rétribution est sa fonction. De ce point de vue, la question de l'efficacité sur le comportement n'est que secondaire. Cette approche fait l'objet de différentes critiques:

1. Elle est inspirée par une vision de l'homme, disposant entièrement du libre arbitre, choisissant de s'insérer dans le corps social ou pas. La criminologie positiviste a fortement critiqué cette vision.

2. Les valeurs défendues par ce droit pénal sont trop axées sur les intérêts de l'Etat: l'ordre public, la sécurité, le droit à l'intégrité physique, le droit à la propriété. D'autres valeurs humaines et sociales, comme par exemple la solidarité ou l'équité socio-économique, semblent moins inspirer le droit pénal. Un système de société au service des droits et des libertés des citoyens doit réduire les entraves aux libertés, maximiser les garanties procédurales et — surtout — créer les conditions de base pour que tout citoyen puisse exercer ses droits et ses libertés adéquatement. La société doit donc d'abord créer et optimiser les conditions d'équité sociale. Il y a donc des raisons de principe pour faire appel très prudemment au droit pénal.

3. Il apparaît assez vain d'intervenir en vertu de principes, sans s'interroger sur les effets réels de cette intervention sur le corps social. L'idée que l'intervention pénale doit confirmer formellement l'attachement de l'Etat à certaines règles ou valeurs est une prétention creuse si elle ne se vérifie pas sur le terrain. Le discours sur la rétribution par le droit pénal risque de déguiser la vengeance légalisée, si on ne dit pas quel équilibre on veut instaurer et comment.

1.2.2 C'est la raison pour laquelle on doit considérer aussi le droit pénal sous son aspect pragmatique, comme instrument de gestion sociale. La conception instrumentaliste a été introduite par la défense sociale, sous l'influence de la criminologie positiviste. La justice pénale devait servir à quelque chose, c'est-à-dire à protéger la société contre les individus dangereux et à rendre possible le traitement des délinquants. Dans cette conception, on se demande quand et comment l'intervention pénale peut agir sur le délinquant et/ou sur le public en général. La justice pénale se situe parmi les autres systèmes, comme les systèmes sociaux et/ou économiques.

Est-ce que l'intervention pénale est vraiment efficace et est-ce qu'elle est la plus efficace possible dans les cas où elle intervient actuellement? On a attribué au droit pénal et au système de justice pénale plusieurs objectifs.

La dissuasion des candidats-délinquants est mentionnée très souvent comme la fonction principale du système pénal. Une longue tradition de recherches montre que cette prévention punitive est beaucoup moins générale qu'on le suppose parfois. Elle n'est opérationnelle qu'à certaines conditions. En outre, certaines infractions et certains types d'acteurs sont peu susceptibles d'être dissuadés par la menace d'une intervention pénale.

L'amélioration du délinquant par les peines classiques dont dispose le droit pénal semble plutôt l'exception que la règle. Bien au contraire, plusieurs recherches en montrent l'effet marginalisant et stigmatisant.

La préservation des droits des victimes n'est certainement pas au centre des procédures pénales actuelles et il existe d'autres modèles qui servent plus efficacement les droits et les besoins des victimes. Cet argument semble donc un prétexte pour justifier l'intervention pénale.

La réponse nécessaire aux sentiments d'insécurité ne semble pas se trouver dans une «chasse punitive» plus active contre la «délinquance croissante». Cette stratégie sèmerait plutôt la panique au lieu d'apaiser les craintes.

En somme, le droit pénal et les interventions du système de justice pénale n'ont qu'une efficacité réduite et ne peuvent pas constituer l'unique moyen de faire face aux problèmes de la délinquance et de ses conséquences. Cela ne doit pas nous étonner. En fait, l'intervention pénale est une intervention réductionniste: elle réduit les relations humaines à une relation de pouvoir et de soumission; elle nie la complexité des problèmes de société, psychosociaux et relationnels qui sont très souvent à la base des actes de délinquance.

1.2.3 Il y a donc des raisons de principe et d'efficacité qui militent pour une plus grande subsidiarité du droit pénal, en développant des stratégies sociales qui permettent d'éviter le plus possible l'intervention de la justice pénale. Ceci aboutirait en même temps à une justice pénale mieux ciblée, moins surchargée et donc plus efficace, elle aussi. A ce sujet, deux questions se posent:

- Jusqu'à quel point doit jouer ce principe de subsidiarité?
- Quels en seront les avantages et les risques?

2. La subsidiarité jusqu'à quel point?

2.1 Réduire ou abolir la justice pénale?

Il y a une différence de degré entre la tendance à une plus grande subsidiarité de la justice pénale et celle à l'abolitionnisme. La première veut réduire et remplacer l'intervention judiciaire partiellement, la deuxième veut la réduire complètement.

L'idée abolitionniste est intéressante comme ligne de pensée, comme utopie constructive. Paradoxalement, la position extrême de l'abolitionnisme illustre la nécessité d'un droit public de contrainte.

En effet, si toutes les conséquences d'une infraction dépendaient d'une médiation complètement libre entre le délinquant et sa victime, que ferait-on dans les cas où la victime ne peut ou ne veut pas, et où le délinquant ne veut

pas participer à la médiation? En plus, si toute l'intervention après un délit se limitait à la restitution, la délinquance deviendrait une sorte de jeu du hasard: le coupable, une fois pris, restituerait tout simplement le bien volé sans autre sanction; il pourrait donc recommencer à «tenter sa chance», en espérant qu'il ne serait pas pris la prochaine fois.

C'est pourquoi la non-criminalisation ou la décriminalisation ne peut pas aller jusqu'à l'absolu. Il faut maintenir la criminalisation pour une catégorie de comportements où l'Etat se considère comme concerné et où il prévoit une intervention coercitive si les autres modalités de régulation ne fonctionnent pas ou ne suffisent pas.

Il s'agit donc bien de la subsidiarité du droit pénal et non pas de son abolition. Cette conférence a porté sur la subsidiarité des stratégies sociales que nous avons définies plus haut.

2.2 Pour quelles infractions ces stratégies sociales seraient-elles adéquates?

2.2.1 La conférence n'a pas traité les stratégies contre la délinquance routière ni contre la criminalité économique, ou autres formes de criminalité «en col blanc». Ces types d'infractions diffèrent considérablement de la délinquance «ordinaire» ou «de rue», en ce qui concerne la phénoménologie des actes, l'étiologie de ces actes, le type de délinquants. Il est donc très probable que ces actes demandent d'autres types de stratégies. Pour mieux cibler le sujet de la conférence, il fallait choisir. Le choix effectué ne signifie pas que l'on minimise la gravité de la criminalité économique. Toutefois, deux remarques s'imposent.

Un des arguments avancés pour justifier le choix de la «délinquance de rue» a été l'intérêt porté par le public à cette délinquance plus qu'à celle de la criminalité d'affaires, et au fait que le sentiment d'insécurité est plus fort par rapport à ce type de délit. Si cela est vrai, il n'est pas évident que ce soit une chose naturelle. Le public ne serait-il pas aussi sensible si la justice pénale poursuivait systématiquement et publiquement les fraudes fiscales, les pollutions, les négligences coupables de la sécurité dans les conditions de travail et si la presse les rapportait avec la même emphase? «Le public» situerait probablement la délinquance préoccupante à d'autres endroits et dans d'autres groupes qu'il ne le fait actuellement, mais voudrait-il pour autant «que cela finisse»?

Le traitement de la criminalité d'affaires passe déjà très souvent par des arrangements extra-pénaux à cause du rang social de la plupart des délinquants «en col blanc». Ils échappent ainsi à ce qu'ils craignent le plus,

la stigmatisation pénale. C'est un paradoxe. Des recherches portent à croire que la dissuasion par la justice pénale classique est plus efficace envers la délinquance «en col blanc», surtout par la crainte de la stigmatisation. Or, c'est justement envers ces délits-là que l'on applique le moins cette justice.

2.2.2 Quelques interventions ont laissé entendre que les mesures alternatives sociales de remplacement de la justice pénale ne seraient applicables que pour les délits de peu de gravité. Entre les lignes du rapport de Feest sur les pratiques existantes, on peut lire aussi que les délits graves ne semblent pas être pris en compte pour une application plus explicite du principe de subsidiarité. Outre la difficulté de définir ce qui est grave ou pas, il est difficile d'imaginer une norme éthique ou sociale qui permette d'exclure certains délits de ce principe. D'ailleurs les recherches ne prouvent pas que les délits graves soient moins faciles à traiter par les stratégies sociales (entre autre parce que des expériences de ce genre sont exceptionnelles).

Pourquoi cette restriction? Il y a deux raisons possibles:

Ou bien, le délit est tellement choquant que les principes de solidarité et d'humanité se noient dans des sentiments de vengeance, qui entraînent l'appel pressant à la justice pénale. Ou bien, une étiologie naïve porte à croire que les «délinquants graves» sont moins sensibles à une offre sociale raisonnable et motivante.

La gravité des délits comme critère discriminatoire est ici d'autant plus dangereuse qu'elle peut aboutir à une extension abusive et non voulue du contrôle social.

Nous y reviendrons. Il faut donc espérer qu'une pratique plus longue et plus intensive avec des stratégies sociales réussira à faire émerger des indications plus adéquates.

3. Les types de stratégies sociales

En principe, deux types de mesures peuvent contribuer à la subsidiarité de la justice pénale. On peut prendre des mesures légales et structurelles pour limiter l'afflux des cas et pour les dévier vers d'autres systèmes. On peut mettre en place des dispositifs extra-pénaux pour régler les conflits nés d'une infraction.

3.1 Parmi les mesures légales et structurelles, plusieurs possibilités ont été commentées.

En premier lieu, les autorités devraient être plus sélectives dans la création de nouvelles infractions car ce ne serait pas la meilleure façon d'éviter les délits. Il en résulterait en outre une surcharge de la justice pénale. Il faut aussi prendre en considération la décriminalisation de certains actes éventuellement répréhensibles, mais envers lesquels l'intervention pénale n'est pas la réponse appropriée.

Les occasions d'interrompre la procédure pénale devraient être plus nombreuses. Ainsi, la police dispose dans plusieurs pays d'un droit d'appréciation et de tri, ce qui permet de décharger les parquets des chapardages et autres incidents qui méritent de toute façon d'être classés ou réglés sans procédure pénale. Il serait bon aussi que le retrait de la plainte par la victime puisse donner lieu à un arrêt de la procédure dans bien des cas. Finalement, l'existence de dispositifs sociaux non pénaux devrait faciliter aux fonctionnaires judiciaires les renvois vers des circuits non pénaux. Ce dernier point concerne les alinéas suivants sur les stratégies sociales proprement dites. Ces mesures diminueraient le nombre des affaires portées devant la justice pénale et pourraient améliorer la qualité des interventions.

Les stratégies sociales conçues pour remplacer la justice pénale doivent répondre à deux types de critères:

1. Elles doivent respecter les droits et libertés des citoyens et promouvoir des valeurs humaines et sociales telles que la solidarité, la qualité de la vie, etc.
2. Elles doivent offrir des perspectives raisonnables d'efficacité.

3.2 Il va de soi que la meilleure façon d'éviter l'intervention pénale envers la délinquance, c'est la prévention de la délinquance elle-même.

La base de toute prévention sociale est la promotion pour tous les citoyens d'un statut socio-économique équitable, d'une qualité de vie dans le cadre de l'habitat et des quartiers, d'une offre scolaire motivante et d'offres d'emploi satisfaisantes.

3.2.1 Cependant, certains groupes sont plus éloignés de cette base, ce qui nécessite des programmes plus spécifiques de discrimination positive à leur égard. Les rapporteurs Bailleau et Garioud en ont montré quelques caractéristiques communes:

1. Ils se situent au niveau local de la commune ou du quartier.

2. Ils ne s'adressent pas uniquement à la prévention de la délinquance au sens strict, mais ils s'orientent vers l'amélioration des conditions de vie plus globales, telles que l'habitation, l'insertion scolaire, le travail, la réorganisation du quartier.

3. Ils stimulent la participation du public aux initiatives, aussi bien par la désignation des problèmes prioritaires à résoudre, que par l'exécution des projets concrets.

4. Ils se déroulent en partenariat entre différents services comme par exemple les autorités communales, le secteur social et sanitaire, la police, l'enseignement.

3.2.2 Alors qu'il y a des raisons théoriques et pratiques pour croire au bien-fondé de ces orientations, il faut signaler aussi quelques dangers.

1. L'orientation vers le niveau local conduit au rapprochement des institutions de contrôle social et de stigmatisation. En fin de compte, cela pourrait aboutir à un durcissement de l'exclusion de certains sous-groupes ou individus.

2. La globalisation de la problématique risque de rendre flous les objectifs et d'engendrer des projets vagues et indéfinis;

3. L'appel à la participation du public suppose de sa part une solidarité et une compétence minimales, ce qui n'est pas toujours évident. Au lieu d'un projet d'insertion, certaines actions risquent d'être des mouvements de dramatisation et de stigmatisation.

4. Le partenariat entre les services peut entraîner une confusion des rôles et des statuts et aboutir à la domination de l'agence la plus puissante (par exemple la police) au détriment des autres (par exemple le secteur social).

Pour éviter ces dangers, deux moyens existent:

- privilégier les actions positives d'encouragement, d'information, de stimulation, de rassemblement envers la population cible et moins s'orienter vers des actions défensives de contrôle, de surveillance, de détection, de protection;

- développer une méthodologie spécifique de prévention sociale globale. Les quatre tendances mentionnées demandent sur le terrain des démarches complètement différentes de celles connues traditionnellement. Motiver les enseignants, influencer les policiers,

convaincre les employeurs, calmer un épicier. Coordonner tout cela, organiser et diriger des réunions, c'est autre chose que de travailler dans une famille ou avec un délinquant. Cette méthodologie à développer doit contribuer à la définition d'objectifs réalistes à long et à court terme, au choix conscient de moyens adéquats, à la réflexion en cours de route et à l'évaluation correcte des projets.

Cette méthodologie est absolument nécessaire si l'on veut éviter que la tendance à la prévention sociale locale générale ne s'enlise dans des idées vagues. La générosité et la croyance qui l'inspirent actuellement pourraient tomber dans le découragement et dans la perte fatale de crédibilité.

3.3 Le rapporteur Feest a exposé plusieurs possibilités pour réduire l'intervention du système de la justice pénale, lorsqu'une infraction a été commise.

3.3.1 La première est de faire en sorte que les victimes n'éprouvent pas le besoin de porter plainte. Dans l'état actuel des choses, beaucoup de victimes déposent plainte sans motivation précise. Elles le font sous la pression de leur assurance, pour exprimer leur indignation morale et/ou leur désarroi émotionnel, ou tout simplement faute d'un autre moyen et parce qu'«on doit faire quelque chose». Beaucoup de victimes ne s'adressent pas à la justice. L'infraction subie ne semble pas assez grave; l'intervention judiciaire ne pourrait pas résoudre le problème; le dommage est ressenti comme trop délicat, par exemple, dans les agressions sexuelles. En tout cas, il semble qu'il y ait une sélection inadéquate et inefficace de ce qui est porté à la connaissance de la police et de ce qui ne l'est pas.

C'est pourquoi il serait bon de stimuler les dispositifs extra-pénaux d'aide à la victime qui se vouent au soutien psychosocial, à l'information juridique et à l'orientation dans les cheminements institutionnels. Des initiatives de médiation ou même de réconciliation entre la victime et le délinquant s'attachent parfois à ces dispositifs d'aide ou naissent spontanément. L'expérience montre que ces possibilités arrivent dans bien des cas à mieux satisfaire les besoins et même les droits de la victime. La nécessité d'une intervention pénale en devient superflue. En outre, l'acceptation d'un «sanctuaire» pour une période limitée peut dédramatiser les émotions de certaines victimes et augmenter les chances de recours à des modalités plus constructives d'aide et de médiation.

Si on développe ces dispositifs et si on en informe le public, on peut s'attendre à ce que les victimes s'adressent à l'agence qui leur conviendrait le mieux. L'appel à la police et à la justice ne se ferait plus de façon routinière ou par impuissance. Ce serait un choix plus conscient et mieux ciblé.

On doit apporter des nuances. Certaines entreprises commerciales et financières créent pour leur propre bénéfice des situations à risques dont elles-mêmes, leurs clients ou des tiers peuvent devenir les victimes. Il faut chercher des formules qui les obligent à assumer au moins une partie de la responsabilité. En outre, ces entreprises organisent souvent des modèles de médiation interne envers des clients pris en faute. On se demande si ces modèles respectent suffisamment les droits des clients.

3.3.2 Dès lors que l'appareil pénal est saisi de l'affaire, des stratégies sociales parallèles à la justice pénale peuvent faciliter l'interruption de la procédure pénale. Pour permettre cela, la loi doit évidemment en donner les occasions, comme il est dit au point 3.1.

Diverses formes de «diversion» existent.

Au niveau de la police ou du parquet, un renvoi vers un centre d'aide à la victime reste possible. La réussite d'un renvoi à une médiation entre la victime et le délinquant peut être une raison pour la victime de retirer sa plainte ou pour la justice d'arrêter la procédure. La diversion au sens le plus strict consiste à infléchir la procédure pénale vers une intervention sociale ou même vers un traitement psycho-social ou médical extra-pénal. Cette déviation s'effectue au niveau de la police ou du parquet.

Enfin, il existe des formes de réduction de l'intervention pénale au niveau du tribunal et de la peine. La conférence n'en a pas discuté, mais le rapport de Feest décrit plusieurs modalités.

Il va de soi que tous ces types de réduction ne sont possibles qu'avec la collaboration des services et des fonctionnaires de la justice pénale. Nous reviendrons à ce thème.

3.4 La réduction de l'intervention pénale par la promotion d'actions sociales et plus informelles amène quelques risques qui méritent l'attention.

3.4.1 Eviter le plus possible une intervention basée sur le droit pénal ne signifie pas que l'on renonce à un droit. Le recours à des procédures sociales, et moins formelles, doit donc préserver les droits des victimes et des délinquants. La victime a droit à une compensation juste pour l'inconfort

subie, dans des délais de temps raisonnables et selon des modalités convenables. Le délinquant a droit à la présomption de son innocence, énoncée dans la Convention européenne des Droits de l'Homme; à une intervention proportionnelle au délit commis; à la garantie que la régulation informelle ne s'ajoute pas à la sanction pénale classique, au lieu de la remplacer; d'être traité selon des critères justes et égaux pour tous.

Pour garantir le respect de ces droits, plusieurs modalités ont été avancées. Si on évite l'obligation de participer à ces programmes de prévention, de médiation ou de diversion, beaucoup de problèmes semblent résolus. C'est une offre volontaire et la présomption d'innocence ou la proportionnalité de la «sanction» ne seraient donc pas en cause. Si cela est vrai en théorie, il faut se demander dans quelle mesure certaines offres sont vraiment volontaires. L'absence d'une obligation légale n'empêche pas les pressions sociales et les menaces d'interventions pénales d'exercer des contraintes réelles.

La transparence des procédures non pénales augmente la possibilité, pour tous les participants, de s'orienter, de faire des choix et de contrôler. Une description et une information plus amples pourraient donc fournir au public et à tous les intéressés des moyens essentiels pour garantir les droits dont il est question ici.

3.4.2 Un deuxième risque est l'extension exagérée du réseau de contrôle social. Ce problème a été mentionné au point 3.2.2 au sujet de la prévention et au point 3.4.1 au sujet du danger de la double sanction. Il se pourrait en effet que l'existence de stratégies sociales non pénales amène une croissance de la limitation des libertés. Les stratégies sociales s'appliqueraient à des affaires qui sans elles n'existeraient pas ou entraîneraient dans certains cas un cumul des stratégies sociales et des sanctions pénales. L'introduction systématisée aux Etats-Unis de la diversion pour les jeunes délinquants a montré que ce danger de «net-widening» est très réel.

Pour l'éviter, certaines mesures légales seraient à recommander. Ainsi, il faudrait éviter de limiter les stratégies sociales à la délinquance bénigne, comme il est dit au point 2.2.2. En outre, des garanties légales pourraient empêcher l'application d'une double sanction.

Surtout, il faut espérer qu'une attitude adéquate et une attention permanente de la part des fonctionnaires puissent contribuer à éviter cet «effet pervers» de l'introduction des stratégies sociales dans le champ de la réaction à la délinquance.

3.4.3 Finalement, le danger de la stigmatisation n'est pas écarté complètement par les stratégies sociales. Bien au contraire, comme l'indique le point 3.2.2, il risque parfois de s'intensifier. Le pouvoir structurel mais

lointain de la justice a moins d'effets stigmatisants que l'autorité relationnelle et proche des enseignants, par exemple. On ne peut l'éviter que par une approche positive et dépourvue le plus possible de stéréotypes négatifs des personnes en cause. Ce sera donc surtout la formation des attitudes et des connaissances des agents et du public qui devra prévenir la stigmatisation.

4. La mise en œuvre des stratégies sociales

4.1 La mise en œuvre des stratégies sociales visant la délinquance se fait dans le cadre d'une interaction permanente de plusieurs instances concernées

Les décisions élaborées prises à cet égard par les autorités ne se prennent pas à la légère. Elles se basent sur des expériences réelles, faites par des praticiens et des chercheurs. Les décisions de généraliser et d'institutionnaliser ces expériences demandent l'accompagnement de l'exécution. L'introduction de nouvelles mesures extra-pénales dépend de la collaboration des fonctionnaires du système pénal sur place. Pour que ceci se fasse de façon appropriée, des programmes d'information, de formation et de consultation sont nécessaires. Les fonctionnaires de la justice pénale doivent chercher sur le terrain les modalités de coopération adéquates avec les praticiens des stratégies sociales et les deux doivent informer les autorités des problèmes et succès quotidiens. Le public doit être informé par les autorités et par les praticiens et il doit pouvoir donner son sentiment sur ces nouveaux modes de travail. Les chercheurs mettent leur expertise scientifique à la disposition des intéressés, afin de systématiser la description des pratiques et d'en évaluer les effets voulus et non voulus. En même temps, la science peut contribuer à l'élaboration de méthodes appropriées pour appliquer ces stratégies nouvelles sur le terrain.

4.2 L'introduction de nouvelles stratégies sociales dans la réponse à la délinquance exige donc plus qu'une simple décision. Elle doit se faire dans un mouvement global, porté par une volonté commune de tous les intéressés. C'est là que la recherche scientifique évaluative a sa place.

Il ne s'agit pas de recherches positivistes qui pourraient dresser le bilan précis des pour et des contre de ces stratégies sociales. Le rapport de Mair l'a démontré. La recherche évaluative est une recherche «engagée», dont l'engagement est contrôlé par la rigueur méthodologique de la démarche scientifique.

Les sciences sociales se trouvent, par définition, sur un terrain très complexe et dynamique, plein de subjectivité et d'intuition, d'intérêts contradictoires et de conflits. Aucune recherche sociale ne peut donc aboutir à des résultats «objectifs» et/ou «définitifs».

Ses avantages sur la connaissance quotidienne se trouvent dans l'explicitation de sa démarche. Les théories scientifiques explicitent les évidences et les présuppositions à la base des démarches et elles en examinent la cohérence logique. Les méthodes et les techniques empiriques explicitent la systématique des observations et de la construction des données et elles en augmentent la contrôlabilité. Acquises de cette façon, les connaissances scientifiques procurent une base plus intersubjective (mais pas objective, ni définitive) pour des échanges et des communications, que les connaissances intuitives des vécus quotidiens.

Les recommandations, faites par Mair à la fin de son rapport, visent à augmenter les garanties de la méthodologie scientifique, sans prétendre à des certitudes absolues.

5. Conclusions

L'introduction des nouvelles stratégies sociales pour prévenir ou traiter la délinquance dépend en premier lieu d'une volonté politique et idéologique. Cette volonté trouve ses racines dans des principes humains et de démocratie, et dans la constatation d'une efficacité restreinte du droit pénal et des interventions de la justice pénale. La recherche d'alternatives sociales adéquates qui concilieraient mieux les principes de base et les besoins d'efficacité ne fait que commencer. Un long chemin de tentatives, d'expériences et d'évaluations reste à parcourir sur un terrain où la tradition pénale est dominante depuis l'émergence des états modernes. Changer ou adapter cette tradition ne se fait pas en quelques années, même si une conférence riche et stimulante comme celle-ci apporte des arguments et des données abondantes. Cela demande un travail de longue haleine, avec des réussites et des échecs, effectué par tous les intéressés: responsables de la politique criminelle, fonctionnaires de la justice pénale, praticiens du travail social, chercheurs. Souhaitons-nous beaucoup de zèle!

Conclusions et recommandations

par le professeur L. Walgrave, Université de Louvain, Rapporteur Général (Belgique)

1. Pour des raisons de principe et d'efficacité, il faut promouvoir davantage la subsidiarité des interventions pénales par rapport aux autres mesures légales et structurelles, ainsi qu'aux dispositifs extra-pénaux de règlement des conflits. Afin d'y parvenir, il faut limiter l'afflux des cas vers le système de justice pénale.

1.1 Parmi les mesures légales et structurelles, il convient de mentionner, dans l'esprit du rapport du CDPC sur la décriminalisation (1980) et de la Recommandation n° R (87) 18 sur la simplification de la justice pénale, la criminalisation plus sélective, la décriminalisation de certains actes incriminés actuellement et des possibilités plus fréquentes pour interrompre la procédure pénale.

1.2 Les mesures alternatives au droit pénal doivent s'inspirer aussi des libertés individuelles et fondamentales et offrir des perspectives raisonnables d'efficacité.

En examinant ces alternatives, la Conférence s'est concentrée sur le traitement de la délinquance traditionnelle ou «de rue», ce qui ne signifie pas que c'est la seule jugée importante. Cependant, les autres types de délinquance concernent des populations spécifiques et demandent probablement d'autres stratégies extra-pénales.

2. La prévention des infractions est évidemment la stratégie la plus adéquate pour éviter l'intervention de la justice pénale. La base de toute prévention sociale est la promotion pour tous les citoyens d'un statut socio-économique équitable, d'une qualité de vie dans le cadre de l'habitat et des quartiers, d'une offre scolaire motivante et d'opportunités d'emploi satisfaisantes.

2.1 Pour certains groupes, des programmes spécifiques sont nécessaires. Ces programmes se situent d'habitude au niveau local, comportent une action visant l'ensemble des facteurs qui risquent de susciter des comportements délinquants, stimulent la participation du public et fonctionnent sur la base d'un partenariat entre diverses agences.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria

AUSTRIA/AUTRICHE

Gerold und Co., Graben 31
A-1011 WIEN 1

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20

Jean de Lanoy
202, avenue du Roi
B-1060 BRUXELLES

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
1294 Algoma Road
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8

CYPRUS/CHYPRE

MAM
The House of the Cyprus Book
PO Box 1722, CY-NICOSIA

DENMARK/DANEMARK

Munksgaard
Book and Subscription Service
PO Box 2148
DK-1016 KØBENHAVN K

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
SF-00381 HELSINKI

GERMANY/ALLEMAGNE

UNO Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-53115 BONN

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9, GR-ATHINAI 106 78

IRELAND/IRLANDE

Government Stationery Office
Publications Section
Bishop Street, IRL-DUBLIN 8

ISRAEL/ISRAËL

ROY International
PO Box 13056
IL-61130 TEL AVIV

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella Postale 552, I-50125 FIRENZE

LUXEMBOURG

Librairie Bourbon
(Imprimerie Saint-Paul)
11, rue Bourbon
L-1249 LUXEMBOURG

NETHERLANDS/PAYS-BAS

InOr-publikaties, PO Box 202
NL-7480 AE HAAKSBERGEN

SDU Staatsdrukkerij/Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2 Postbus 20014
NL-2500 EA DEN HAAG

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO

PORTUGAL

Livraria Portugal, Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA

SPAIN/ ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37, E-28001 MADRID

Librería Internacional Aedos

Consejo de Ciento, 391
E-08009 BARCELONA

Llibreria de la Generalitat
Rambla dels Estudis, 118
E-08002 BARCELONA

Llibreria de la Generalitat de Catalunya
Gran Via Jaume I, 38, E-17001 GIRONA

SWEDEN/SUÈDE

Aktiebolaget CE Fritzes
Regeringsgatan 12, Box 163 56
S-10327 STOCKHOLM

SWITZERLAND/SUISSE

Buchhandlung Heinemann & Co.
Kirchgasse 17, CH-8001 ZÜRICH

BERSY

Route du Manège 60
CP 4040
CH-1950 SION 4

TURKEY/TURQUIE

Pres Gazette Kitap
Nailibahe Sokak 15
Cagaloglu, TR-ISTANBUL
Yab-Yay Yayimcilik Sanayi Dagitim Tic Ltd
Barbaros Bulvari 61 Kat 3 Daire 3
Besiktas, TR-ISTANBUL

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

HMSO, Agency Section
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
1 Croton Point Avenue, PO Box 650
CROTON, NY 10520

STRASBOURG

Librairie internationale Kléber
1, rue des Francs-Bourgeois
F-67000 STRASBOURG

Librairie des Facultés
2-12, rue de Rome
F-67000 STRASBOURG

Librairie Kléber
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex

Cette publication réunit les actes de la 19^e Conférence de recherches criminologiques, qui s'est tenue au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, du 26 au 29 novembre 1990.

La conférence était consacrée aux nouvelles stratégies sociales et au système de justice pénale : les nouvelles méthodes de prévention de la criminalité, les interventions visant à éviter l'entrée dans le processus pénal ou visant à interrompre ce processus, l'évaluation des effets des différentes stratégies de diversion sur les attitudes et les pratiques des agents du système de justice pénale.

La conférence a souligné, dans ses conclusions, l'utilité de limiter l'afflux de cas vers le système de justice pénale (criminalisation plus sélective, décriminalisation de certains actes, etc.) et la nécessité d'une prévention sociale générale. Elle a également proposé des solutions extrapénales pour résoudre des conflits.

Les éditions du Conseil de l'Europe

ISBN 92-871-2023-4

01.565