

Politique criminelle et politique pénale

David Deroussin

(Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^{ème} siècle »)

L'expression « politique pénale » est difficile à définir. Pourquoi, d'ailleurs, une « politique » est-elle nécessaire en matière pénale ? Parce que, pour son application concrète, la loi pénale ne se suffit pas. À cause du manque de moyens matériels et humains, des choix doivent être opérés. De fait, un recours différencié à la sanction pénale, pour lequel il faut tenir compte de l'intérêt général puisqu'on se demande s'il est opportun de mettre en œuvre l'action qui tend au prononcé de la peine.

C'est ce recours différencié à la sanction pénale que, au fond, l'expression « politique pénale », expression récente, désigne et suppose : le mot « politique » suppose que celui qui la détermine soit capable d'une volonté autonome. Sauf contradiction dans les termes, l'auteur d'une « politique pénale » ne doit pas être intrinsèquement lié à et par la norme pénale préexistante, comme peuvent l'être les juges du siège chez qui, en principe, cette volonté ne se retrouve pas.

Cette expression fait aujourd'hui recette, mais il faut bien reconnaître qu'elle n'est pas exempte de toute ambiguïté, sans doute du fait que, le plus souvent et jusqu'à une époque récente, l'expression « politique criminelle » lui était préférée dans les ouvrages ou les documents officiels : l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, par exemple, ne l'utilise pas. L'expression « politique pénale » est donc récente et si elle tend aujourd'hui à se répandre, dans les travaux universitaires¹ ou les circulaires et déclarations de la chancellerie², elle est restée longtemps ignorée.

Quelques exemples. Les traités de procédure pénale du XIX^{ème} siècle, comme les manuels à l'usage des Procureurs, envisagent parfois la question de l'opportunité des poursuites mais n'évoquent pas à ce propos l'existence d'une « politique pénale ». Dans sa décision de poursuivre ou non, le ministère public doit avoir en vue « l'intérêt social... et non les basses rancunes des particuliers », dit-on alors³. Il est libre d'agir ou de demeurer inactif. Cette faculté constitue, pour la doctrine, un pouvoir

¹ S. ENGUELEGUELE, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'harmattan, 1998, 377 p.

² Dans une lettre adressée à l'ensemble des magistrats, le 28 avril 1998, Mme le Garde des Sceaux, explique ainsi que « la politique pénale sera définie par des directives générales ». On peut également citer la circulaire du 15 juillet 1998 relative à « la politique pénale en matière de délinquance juvénile ».

³ E. BAUFFRES, *Étude de la mise en mouvement de l'action publique, depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Toulouse, 1895, p. 167 et sv. La question était débattue au XIX^{ème} s. depuis qu'un arrêt de la Cour de Cassation Mission de recherche Droit et Justice / Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle »

d'appréciation suffisant pour assurer son indépendance. Mais, dans l'exercice de cette fonction, il peut néanmoins recevoir des injonctions du Garde des sceaux : un procureur général est un « agent du pouvoir exécutif ».

Du coup, même si l'expression n'est pas forgée, la réalité à laquelle elle renvoie semble bien exister. Le garde des Sceaux, selon les mots de l'époque, dispose à la fois d'un droit d'impulsion et d'un droit de surveillance qui débouche sur un pouvoir disciplinaire puisque le parquet doit lui rendre compte de la manière dont l'action publique est exercée⁴. Cette surveillance ne doit cependant pas « enchaîner » les parquetiers : elle doit se borner à diriger le mode général d'exercice de l'action, disait Faustin Hélie⁵. C'est presque la distinction moderne entre directives de politique pénale, à vocation générale, et injonctions individuelles.

Au XX^{ème} s., les traités de droit pénal et de procédure pénale n'offrent pas non plus, jusqu'à une époque très récente, d'exemples d'utilisation de l'expression « politique pénale ».

Les auteurs évoquent bien la possibilité du classement sans suite. Ils donnent parfois une série - limitée- de cas dans lesquels il est communément admis qu'il n'est pas opportun de poursuivre⁶. Mais, même lorsqu'ils traitent de la mise en mouvement de l'action publique, l'expression « politique pénale » n'est pas utilisée. Elle est par exemple encore absente de la dix-septième édition du Précis Dalloz consacré à la *Procédure pénale* par Stefani, Levasseur et Bouloc. M. Ancel, dans la *Défense sociale nouvelle*, parle de « politique criminelle » mais pas de « politique pénale ». Bouzat et Pinatel, dans leur *Traité de droit pénal et de criminologie*⁷, n'utilisent pas non plus l'expression « politique pénale » même lorsqu'ils évoquent les deux phases de l'action publique que sont la mise en mouvement par l'acte initial de poursuite et l'exercice de l'action publique, c'est-à-dire, au sens étroit, la direction qu'impriment les réquisitions ou administrations des preuves à l'action publique. Ils ne l'évoquent pas non plus lorsqu'ils traitent de la disposition de l'action publique, c'est-à-dire de la faculté reconnue au ministère public de renoncer à l'exercice de l'action. Chez beaucoup, l'analyse

du 8 décembre 1826 cité par Ch. BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels*, Paris, 1854-1857, 2^{ème} partie, tom. 1, n° 272, note 2, avait précisé que « le législateur n'a pu vouloir astreindre les officiers du ministère public à diriger des poursuites d'office, et sans l'intervention des parties civiles, sur toutes les plaintes, même les plus légères et les plus insignifiantes ».

⁴ A. LABORDE, *Cours élémentaire de droit criminel conforme au programme des facultés de droit*, Paris, Rousseau, 1891, n° 757.

⁵ *Traité de l'instruction criminelle*, Paris, 1866, 2^{ème} éd., tom. 1, p. 558.

⁶ Voir ORTOLAN et LEDEAU, *Le ministère public en France : traité et code de son organisation, de sa compétence et de ses fonctions dans l'ordre politique, judiciaire et administratif*, Paris, 1844, tome 2, p. 125 ou F. GOYET, *Le ministère public en matière civile et en matière répressive et l'exercice de l'action publique*, Paris, Sirey, 1939, 2^{ème} éd., p. 282.

⁷ Paris, Dalloz, 1963.

du système d'opportunité de poursuites n'est pas non plus l'occasion d'évoquer la « politique pénale »⁸.

Le *Traité de droit criminel* publié par Merle et Vitu, qui paraît régulièrement depuis 1967, n'intègre pas non plus de référence terminologique à la « politique pénale ». En revanche, la première partie de l'ouvrage, consacrée aux « problèmes de la science criminelle », comporte un livre second intitulé « la politique criminelle » qui reprend la définition qu'en avait donnée Feuerbach.

À vrai dire, ce silence est bien légitime à propos des problèmes de fond : réflexion sur les différentes théories sur la répression (répression vindicative, rétributive, sacrificielle) ; sur les conditions de la responsabilité (libre arbitre) ; ou encore sur la fonction de la peine (individualisation de la peine). On est loin du domaine de la « politique pénale ». Mais comment expliquer le même silence lorsqu'il s'agit de problèmes de forme ou de procédure ? Chez Ancel, par exemple, il tient aux objectifs de la Défense sociale. Celle-ci s'attache à découvrir la meilleure méthode de traitement du délinquant, par des peines revues et des substitutifs. Elle s'intéresse surtout au délinquant jugé, moins à la phase des poursuites. Or l'un des instruments privilégiés de mise en œuvre de la politique pénale consiste précisément dans le classement sans suite : classer sans suite empêche le procès et donc la prise en compte de la personne du délinquant en vue de sa resocialisation par la peine.

Ce mutisme de la doctrine semble avoir perduré pendant toute la première moitié du XX^{ème} siècle, l'expression commençant seulement à s'imposer depuis ces dernières années : en réalité depuis que les *politiques publiques* suscitent la réflexion.

Dans la doctrine (droit pénal, procédure pénale, criminologie), c'est l'expression « politique criminelle » qui domine alors.

Son inventeur, Feuerbach, concevait la *kriminal politik* dès 1803 comme l'ensemble des procédés répressifs par lesquels l'État réagit contre le crime⁹, c'est-à-dire comme une politique répressive fondée sur la théorie et la pratique du système pénal¹⁰. C'est de cette façon que Donnedieu de Vabres la conçoit en 1938, lorsqu'il étudie la politique criminelle des États autoritaires : elle consiste

⁸ Même silence dans *l'Analyse et commentaire du Code de procédure pénale* par J. BROUCHOT, J. GAZIER et F. BOUCHOT, Paris, 1960.

⁹ FEUERBACH, *Lehrbuch*, 1803. VON LISZT, *Traité de droit pénal allemand*, tom. 1, § 13 cité par ANCEL, *La défense sociale nouvelle*, Paris, Cujas, 1966, p.357, adoptait une vision plus étroite de la « politique criminelle » qu'il réduisait à l'utilisation adéquate de la peine en fonction de la personnalité du délinquant

¹⁰ M. DELMAS-MARTY, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, P.U.F., 1992, p. 13 ; L. MAILLARD, *Étude historique sur la politique criminelle*, Paris, Sirey, 1899, p. 11.

en une réflexion sur la meilleure manière de « réagir punitivement, répressivement contre le crime »¹¹. Elle se distingue donc du droit pénal, de la criminologie et de la criminalistique en ce sens qu'elle ne revient pas à exposer et commenter le droit positif : elle suggère, « traitant, non de ce qui est, mais de ce qui doit être, de ce qu'il est opportun de faire »¹².

Son domaine est très large puisqu'il recouvre « l'ensemble des procédés par lesquels le corps social organise les réponses au phénomène criminel »¹³. Elle se situe à la fois *de lege lata* et *de lege ferenda*. Elle renvoie aux questions de l'incrimination, de la prévention et de la resocialisation : elle s'intéresse à la responsabilité, à la périculosité et à la peine.

Pour autant, il ne faut pas la confondre avec la « politique législative » qui est son résultat. La politique criminelle est au contraire ce qui inspire cette politique législative : elle est une « science et un art » dont le but est de donner « des directions aussi bien au législateur... qu'au juge »¹⁴, d'organiser rationnellement les meilleures solutions possibles. Toute politique criminelle est donc nécessairement sous-tendue par une philosophie pénale et suppose une réflexion sur le « discours pénal ». Elle est le fruit d'un travail de réflexion doctrinale : elle relève du champ universitaire, ce qui explique que les universitaires se sentent légitimes à intervenir sur cette question alors que la « politique pénale », surtout lorsqu'elle est entendue dans son sens strict de politique de l'action publique, est abandonnée au Garde des Sceaux et aux Parquets.

On le voit, la « politique criminelle » est elle-même une notion difficile à cerner car elle est un enjeu entre communautés épistémiques. En définissant la politique criminelle, chacun (spécialement les universitaires) définit sa propre discipline scientifique et la légitime. Cette volonté de légitimation scientifique, de délimitation des champs respectifs d'investigation complique les choses¹⁵. La politique criminelle constitue « un champ d'action » et débouche sur un ensemble de mesures à prendre. Mais elle n'est pas que cela : elle est aussi un champ d'investigation qui se nourrit des apports d'autres disciplines : droit pénal, criminologie... .

Dans ces conditions, comment la « politique pénale » se situe-t-elle par rapport à la « politique criminelle » ? Une réponse pourrait être : la « politique pénale » est le moyen de mettre en œuvre une

¹¹ H. DONNEDIEU de VABRES, *La crise moderne du droit pénal : la politique criminelle des Etats autoritaires*, Paris, Sirey, 1938, p. 4.

¹² H. DONNEDIEU DE VABRES, *Précis de droit criminel*, Paris, Dalloz, 1953, 3^{ème} éd., n° 17.

¹³ DELMAS-MARTY, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Paris, Economica, 1983, p. 13.

¹⁴ ANCEL, *La Défense sociale nouvelle*, Paris, Cujas, 1966, p. 15.

¹⁵ Voir : « La politique criminelle à la recherche d'elle-même », *Archives de politique criminelle*, n° 2.

partie des éléments déterminés par la « politique criminelle », qui reste une recherche et un art pratiqué par des spécialistes dépourvus de pouvoir décisionnel.

Reste à voir si les ouvrages les plus récents permettent de confirmer cette réponse.

D'abord, comme auparavant, l'expression n'est pas utilisée par tous¹⁶. Ensuite, lorsqu'elle l'est, sa signification peut varier d'un auteur à un autre. Deux tendances, selon que l'on a affaire à des ouvrages théoriques ou des ouvrages plus descriptifs, se dégagent.

Les ouvrages théoriques, loin de parvenir à une définition consensuelle, développent chacun leur propre conception de la « politique pénale ». Mais, là encore, on peut distinguer deux approches : l'une extensive, l'autre restrictive. De manière extensive, on estime que la politique pénale peut se décomposer en six éléments majeurs, qui mettent en jeu successivement les trois pouvoirs, à savoir le législatif, l'exécutif et le judiciaire¹⁷. Ces six éléments seraient : l'élaboration de la norme pénale, qui relève du législateur pour les crimes et les délits et du pouvoir réglementaire pour les contraventions ; la prévention des infractions ; la recherche des auteurs des infractions ; la poursuite des auteurs de ces infractions ; le jugement des délinquants et enfin l'exécution de la peine. Ainsi définie, la politique pénale échappe donc en grande partie au ministère de la Justice, tant est important le nombre des intervenants : Parlement, ministère, parquets, collectivités territoriales, réseau associatif. Tous assureraient ensemble la mise en œuvre concrète des orientations de politique pénale¹⁸.

Mais une telle définition ne permet pas une approche unitaire de la notion. Elle conduit au contraire à inclure, sous la rubrique « politique pénale », la plupart des éléments qui constituent le droit pénal et la procédure pénale comme branches du Droit. D'un certain point de vue, la notion proposée apparaît identique à celle de « politique criminelle » définie depuis Feuerbach. Seule la criminologie semble ici conserver sa spécificité, alors qu'on peut imaginer qu'une politique pénale s'inspire des enseignements de cette discipline pour établir des priorités dans la gestion du contentieux. En outre, cette vision extensive met en cause le rôle traditionnel de l'État dans l'élaboration comme la conduite

¹⁶ Le *Jurisclasseur Procédure pénale*, vol. 1, dans ses n° 67 à 90 consacrés aux « directives générales du Garde des sceaux », n'emploie pas l'expression « politique pénale ». Même absence chez A. WYVEKENS, « Entre médiation et justice pénale, l'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône », *Archives de politique criminelle*, 1997, n° 19, p. 67-97 ; chez G. LEVASSEUR, A. CHAVANNE, J. MONTREUIL, *Droit pénal et procédure pénale*, Paris, Sirey, 1991, 10^{ème} éd., n° 388 et sv. ; chez M-L. RASSAT, *Procédure pénale*, Paris, P.U.F., n° 140 et 247 et sv. ; chez A. DECOCQ, *Droit pénal général*, Paris, Colin, coll. U, p. 43.

¹⁷ Y. AGUILA « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *Revue administrative*, 1993, p. 7.

¹⁸ HAAS P., « Introduction epistemic communities and international policy coordination », *International organisation*, 49(1), 1992, p. 12.

de la politique pénale et pose clairement la question de l'arbitraire¹⁹, même s'il faut admettre que d'autres acteurs puissent jouer un rôle important et développer une action extérieure et complémentaire.

À côté de cette conception extensive existe aussi une *conception restrictive* de la politique pénale qui la réduit à la détermination de priorités dans la mise en œuvre de l'action publique. Elle correspond au besoin nécessaire de hiérarchiser le contentieux. Finalement, elle n'est plus qu'une stratégie de poursuite définie, au plus haut, par le Garde des Sceaux chargé d'assurer l'exécution des orientations arrêtées par le Gouvernement et coordonnée localement par les parquets.

Cette approche présente l'inconvénient de considérer comme politiquement orientées les décisions du magistrat du parquet de poursuivre ou de classer sans suite. Pour les tenants de la conception extensive, elle «survalorise» le classement sans suite qui n'est qu'un instrument de la politique pénale qui se présenterait comme une longue chaîne dont l'action publique n'est qu'un maillon²⁰.

Pourtant, c'est cette approche restrictive que l'on rencontre également dans les ouvrages soit plus descriptifs, soit rédigés par des praticiens.

La seconde tendance en effet, qui correspond aux ouvrages pratiques ou aux comptes-rendus d'enquêtes, rejoint cette conception. Qui mieux qu'un magistrat du parquet peut évoquer en termes précis ce en quoi consiste la «politique pénale», qui n'est jamais qu'une pratique ? Or pour les magistrats, «les grandes orientations de politique pénale sont fixées sur le plan national par le Garde des Sceaux, par voie de directives (exemple : concentration des efforts sur la lutte contre la délinquance routière). Localement, elles sont appliquées et adaptées aux moyens et contingences par le Procureur de la République et ses collaborateurs qui disposent donc d'une marge d'appréciation. La politique pénale ainsi définie est importante car elle détermine des priorités, tant sur le plan national que local»²¹. La politique pénale se définit ici comme par la fixation de priorités quant à la mise en mouvement de l'action publique, au niveau national (politique publique) mais avec possibilités d'adaptation au niveau local, même si le parquet doit compter avec des contraintes organisationnelles.

Elle se rattache, fondamentalement, à la question des poursuites²².

¹⁹ P. ROBERT, *La question pénale*, Genève, Droz, 1984, p. 214 (Chapitre X : « La politique pénale entre son passé et son avenir »).

²⁰ Cf. S. ENGUELEGUELE, *op. cit.*, p. 17.

²¹ B. ANGIBAUD, *Le Parquet*, Paris, PUF., 1999, p. 121 ; J. VOLFF ; *Le ministère public*, Paris, PUF. 1998, p. 63.

²² H. HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Les rapports du Sénat, n° 513, 1997-1998. Mission de recherche Droit et Justice / Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIXe siècle » 6
Septembre 2002

<http://www.gip-recherche-justice.fr/>

Cette approche restrictive correspond aussi à la vision que le ministère se fait de la « politique pénale » depuis plusieurs années. On pourrait par exemple citer une lettre du 3 novembre 1997 du Garde des Sceaux relative aux infractions commises à l'occasion du conflit dans les transports routiers dans laquelle on peut lire que « il appartient aux procureurs généraux de coordonner l'action publique dans leurs ressorts afin que soit assurée la cohérence de la politique pénale sur toute l'étendue du territoire », ou encore la circulaire JUS A 9900148 C relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies à propos de laquelle le Garde des Sceaux précise que « Les présentes directives ont donc pour objet de définir, dans le cadre législatif existant, les orientations de la politique pénale de lutte contre la toxicomanie, qui tendent vers les objectifs suivants ».

Ainsi la politique pénale se définit-elle comme une politique d'application de la loi pénale et non pas comme une politique de l'incrimination. Elle consiste dans la détermination d'orientations guidant le déclenchement des poursuites et l'exercice de l'action publique. De la sorte, elle est reliée à l'ensemble des politiques publiques. La réflexion sur une notion autonome de politique pénale, distincte des notions de « politique judiciaire » ou de « politique criminelle », apparaît au moment où la notion de « politique publique » émerge pour caractériser l'activité des pouvoirs publics dans des secteurs déterminés conduite selon certaines modalités et soumise à évaluation.

C'est, ainsi, sans doute au moment où les pouvoirs publics ont investi la matière, par exemple par la création en 1974 du Comité interministériel pour la prévention du crime, que l'utilisation de l'expression « politique pénale » commence à se développer en relation avec les politiques publiques. C'est alors qu'elle entre progressivement dans le vocabulaire des circulaires. Progressivement, et pas non plus de manière exclusive, puisque la circulaire du 4 février 1994 relative au régime de la détention des mineurs utilise encore l'expression « politique criminelle ».

Comment expliquer l'emploi, généralisé aujourd'hui, de l'expression *politique pénale* ? Peut-être par l'idée que le terme *politique* est banalisé et neutralisé. Banalisation et neutralisation que permet la référence aux politiques publiques, puisqu'elle renvoie à des procédures, des schémas décisionnels impliquant une certaine transparence. Or cela suppose évidemment l'élaboration de la catégorie « politiques publiques » par les sciences politiques. Et si les sciences politiques ont imaginé cette catégorie, c'est parce que l'action des pouvoirs publics sur la société s'est considérablement développée, malgré le XIX^{ème} s. libéral.

Car en effet, l'expression « politique pénale » sert à rendre compte d'une action. Cette action, évidemment, peut être celle des Parquets (d'où l'étroite liaison de la *politique pénale* avec

l'exercice de l'action publique). C'est ce que montre l'approche historique : dès le XIX^{ème} s., on peut dire qu'il y a des pratiques qui annoncent des *politiques pénales* même si l'expression n'existe pas encore, spécialement en matière de délinquance juvénile, domaine où les circulaires foisonnent dès cette époque. On retrouve, dès le XIX^{ème} s., la plupart des éléments nécessaires à l'élaboration d'une politique pénale, mais il manque un élément fondamental : le souci de transparence, qui doit aujourd'hui caractériser toute politique pénale. Certes, les *Comptes généraux de la Justice criminelle* sont bien publiés tous les ans mais ne visent-ils pas à faire connaître ce qui a été fait plutôt qu'un objectif de transparence ?

En outre, référer la « politique pénale » aux *politiques publiques* permet d'élargir la *politique pénale* à toute l'action des pouvoirs publics en matière pénale : de la gestion des flux pénaux au maintien de la sécurité publique, notamment par le biais des contrats locaux de sécurité.

Mais qu'implique exactement cette référence aux politiques publiques ? On peut définir une politique publique comme la « conduite politique et administrative des affaires publiques »²³, comme « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »²⁴. Du coup, faire de la *politique pénale* dans une politique publique permet de légitimer l'intervention du Garde des Sceaux. Ce dernier appartient au Gouvernement, or l'article 20 de la Constitution charge le Gouvernement de déterminer et conduire la politique de la nation et le déclare responsable devant le Parlement (alinéa 3).

Mais quel rôle l'État doit-il jouer ? Doit-il impulser ou se limiter à homologuer des initiatives locales ? Doit-il diriger ou structurer ? C'est finalement la place de l'État qui est en cause²⁵, en lien avec les évolutions des sociétés et démocraties occidentales, notamment le passage du modèle d'un État providence centralisateur au modèle de la décentralisation prenant en compte le fait que nos sociétés deviennent de plus en plus polycentriques.

Or l'idée que, par l'assimilation aux politiques publiques, la notion de *politique pénale* renvoie moins à un contenu précis qu'à une forme d'action, à un schéma décisionnel dans lequel l'État n'intervient pas seul, correspond tout à fait à ce passage d'un État « animateur » à un État « structurant ».

²³ F. LACASSE et J-Cl. THOERING, *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 7.

²⁴ J-Cl. THOERING in M. GRAWITZ, J. LECA, *Traité de sciences politiques*, Paris, PUF., 1985, tome 4, p. 6.

²⁵ A. GARAPON, « La politique pénale existe-t-elle hors du niveau local ? », *Le Parquet dans la République*, Paris, 1995, p. 183 ; M. MARCUS et M-P. De LIEGE, *Politique pénale. Développement et insertion des juridictions*, Rapport à M. le Garde des Sceaux, 16 Juin 1988.

Trois situations apparaissent à cet égard. Parfois, l'impulsion vient d'en haut, comme le montrent les exemples de la circulaire du 9 septembre 1993 évoquant, à propos des comités départementaux de sécurité, des questions relatives au traitement de la délinquance commise sur la voie publique et une circulaire de 1985 relative aux poursuites contre les chèques sans provision (même si, dans ce cas au moins, l'impulsion n'a pas toujours été suivie d'effet). Parfois, l'impulsion vient d'en bas, des Parquets : c'est le cas lorsque, dans sa circulaire, le Garde des Sceaux exprime le souhait de généraliser certaines pratiques locales (comme cela a été le cas pour la procédure du traitement en temps réel, d'abord imaginée dans certains Parquets puis généralisée²⁶). La circulaire du 2 octobre 1992 relative aux réponses à la délinquance urbaine en offre un autre exemple. Enfin, il existe des circulaires « mixtes », comme la circulaire de 1999 relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies, dans laquelle on trouve imbriqués à la fois l'énoncé d'orientations nationales prises par le Garde des Sceaux et la référence à des expériences locales que ce dernier semble vouloir généraliser.

En tous cas, envisager la politique pénale comme une politique publique permet de l'insérer dans l'ensemble des politiques publiques : elle ne saurait se définir isolément ; elle est tributaire des autres politiques publiques qu'elle peut, en retour, alimenter pour former une « politique de la sécurité » dans laquelle d'ailleurs elle prend le risque de se diluer.

Ainsi définie, et si on veut la situer par rapport à la « politique criminelle », la « politique pénale » renvoie plus à une forme d'agir, à un ensemble de procédures, de circuits de communication²⁷ ; elle consiste plus dans la mise en place de procédures ou de schémas de décisions qu'en un contenu précis. La politique criminelle, cadre où sont élaborés les plans de lutte contre les comportements déviants et où est construite la stratégie publique contre le crime, englobe la politique pénale conçue comme « le réseau de décisions et d'actions concrètes qui dynamisent la réponse pénale au phénomène criminel ».

Finalement, comprendre la *politique pénale* comme une politique publique la rapproche du sens qu'avait la notion de *police* sous l'ancien régime. Par-delà le XIX^{ème} s. libéral, qui a considérablement rétréci le sens de cette dernière, *politique pénale*, *politique publique* et *police* (au sens général d'*administration*) se rejoignent donc. On peut même imaginer qu'après les

²⁶ Cette procédure permet au Parquet de connaître avec précision la nature de la délinquance dans le ressort et donc d'ajuster ses priorités locales de politique pénale.

politiques pénales, politiques de la ville et autres *politiques publiques* apparaîtra finalement une *politique de la sécurité* dont ces politiques ne seront que des sous-ensembles.

D. Deroussin
Université Lyon 3

²⁷ Cf. P. BRAUD, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ., 4^{ème} éd. 1998, p. 266.