

REVUE
DE
DROIT PENAL
ET DE
CRIMINOLOGIE

*Pour obtenir cette revue
s'adresser à*

**LA CHARTE
Rue Guimard, 19
1040 BRUXELLES**

**R.D.P.
REVUE MENSUELLE
80^e ANNEE
JUN 2000**

6

L'évolution de la population pénitentiaire belge de 1830 à nos jours: comment et pourquoi? Des logiques socio-économiques à leur traduction pénale¹

1. Quelle est la question?

Comment le volume de la population détenue a-t-il évolué en Belgique de 1830 à nos jours? *Comment expliquer* les variations dont il a fait l'objet sur cette longue période? La question trouve toute son actualité au moment où l'on assiste à une inflation aiguë de la population pénitentiaire et où les tentatives de solutions alternatives ne parviennent pas vraiment à endiguer le mouvement. La population journalière moyenne de détenus² est, en effet, passée de moins de 6000 détenus en 1991 à plus de 8000 aujourd'hui, le cap des 8500 ayant été franchi au cours de l'année 1998. Cet accroissement de près de 30 % en 7 ans s'est encore fortement intensifié dernièrement avec les retombées de l'affaire «DUTROUX».

Le constat est loin d'être exceptionnel vu sous un angle international³. Les enjeux de la question sont donc de taille, et ce sur divers plans. Sur le plan strictement financier, la solution qui consiste à créer de nouveaux établissements pénitentiaires présente un coût considérable. Au niveau du respect des «droits de l'homme», les conditions de détention engendrées

(1) Cette contribution renvoie directement aux hypothèses de travail et aux principaux résultats d'une thèse de doctorat. Voir, pour plus de développements, Charlotte VANNESTE, *Les chiffres des prisons de 1830 à 1995 – Des mécanismes économiques à leur traduction pénale*, Thèse de doctorat en criminologie, Université Catholique de Louvain, 1997, à paraître dans la collection *Déviance et Société*, l'Harmattan.

(2) La population journalière moyenne constitue une mesure de «stock», résultant à la fois du nombre de personnes incarcérées et de la durée de l'emprisonnement, à la différence d'une mesure de «flux» qui ne rend compte que du nombre d'incarcérations. L'augmentation de la population journalière moyenne est surtout le fait, depuis le début des années 1980, d'un accroissement de la durée moyenne de détention, le nombre d'incarcérations affichant plutôt une tendance à la baisse. Pour une brève analyse des principales tendances observées durant les deux dernières décennies, voir Charlotte VANNESTE et Paul VERHAEGHE, «Pénitentiaire inflatie: kennis van het verschijnsel, de factoren die het proces beïnvloeden en mogelijke aanbevelingen», in *WINKET – Tijdschrift van de Federatie van vlaamse gevangenisdirecteurs*, 3/1998, texte d'une communication au Collège des Procureurs généraux faite le 25 mai 1998.

(3) Voir, à ce propos, Sonia SNACKEN, Kristel BEYENS et Hilde TUBEX, «Changing prison populations in Western countries: fate or policy?», in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1995, n° 1, 18-55; André KUHN, «Populations carcérales: combien? Pourquoi? Que faire?», in *Archives de politique criminelle*, n° 20, 1998, 47-100; en ce qui concerne le phénomène «d'hyper-inflation» aux Etats-Unis, voir Loïc WACQUANT, «Crime et châtement en Amérique de Nixon à Clinton», in *Archives de politique criminelle*, n° 20, 1998, 123-140.

CHRONIQUE

par la situation de surpopulation sont plus que préoccupantes⁴. En termes de politique pénale, l'introduction de nouvelles mesures dites «alternatives» n'échappe, pas plus chez nous qu'en dehors de nos frontières, à l'effet de surpénalisation⁵. Enfin, si l'on admet que le caractère démocratique d'une nation se mesure à l'usage modique que celle-ci fait de la prison, l'accroissement soutenu de ces dernières années pose alors des questions de société tout à fait cruciales.

1.1. Criminalité et pénalité: deux phénomènes distincts

En se posant la question de savoir «pourquoi» la population des prisons change, augmente ou diminue, le premier réflexe – et celui-ci est profondément ancré – est d'y répondre en expliquant que si la population de détenus augmente ou diminue, c'est que la délinquance augmente ou diminue. Les deux notions «criminalité» et «pénalité» sont alors fusionnées en un couple indissociable. On se trouve devant ce que Dario MELOSSI a appelé le modèle du *syllogisme juridique*, c'est-à-dire l'idée commune, basée sur un raisonnement déductif purement formel en trois étapes: la loi détermine une sanction pour un acte défini comme infraction (majeure), une infraction est commise (mineure), la sanction est une conséquence de l'infraction et donc les variations des sanctions ne sont que la conséquence de celles des infractions commises (conclusion)⁶. Ce schéma exclut toute proposition étrangère aux deux termes envisagés dans les prémisses et peut donner lieu, dès lors, à une déduction erronée.

Les acquis d'une tradition criminologique déjà longue conduisent, en effet, à considérer la pénalité comme un phénomène en soi, indépendamment du phénomène «criminalité», interdisant ainsi le raccourci *criminalité-pénalité*. Les résultats de recherche accumulés mettent indiscutablement en avant l'existence d'un processus de traitement des situations

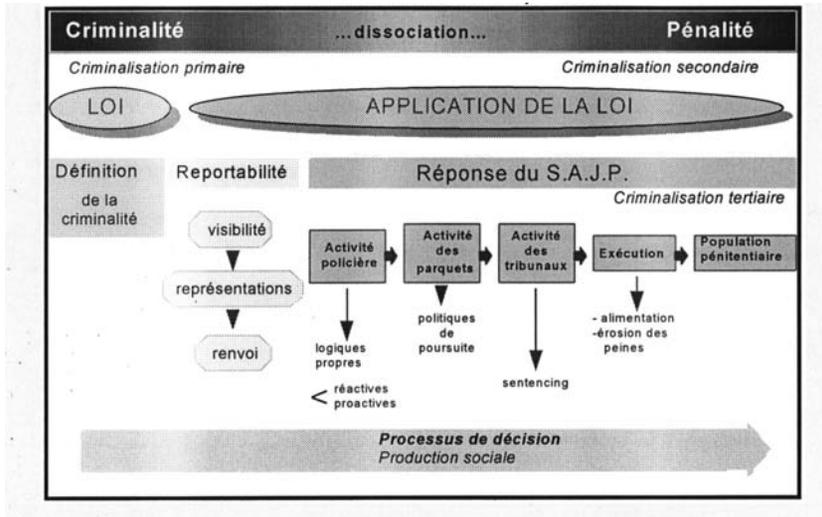
(4) Voir, à ce propos, le rapport du Conseil de l'Europe, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite en Belgique effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 31 août au 12 septembre 1997*, Strasbourg, 18 juin 1998, 111 p.

(5) Voir, à ce propos, les analyses belges de Guy HOUCHON, «A la recherche du temps perdu», in *Déviante et Société*, 1984, vol. 8, n° 2; Charlotte VANNESTE, «Le travail d'intérêt général: pour le meilleur ou pour le pire?», in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1993, n° 9-10, 840-852; Sonia SNACKEN, «Surpopulation des prisons et sanctions alternatives», in Philippe MARY, *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, 1997, Bruylant, Bruxelles, 367-401; Catherine HANOZIN, Axel PIERS, Bénédicte VAN BOVEN, Nathalie VANEMPTEN et Charlotte VANNESTE, «La loi du 10 février 1994 organisant une procédure de médiation pénale en Belgique. Evaluation de sa mise en application», in *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 1997, n° 6, 589-635.

(6) Dario MELOSSI, «An introduction: fifty years later, punishment and social structure», in *Comparative Analysis, Contemporary crisis*, 1989, 13, 311-326.

problématiques bien distinct de la criminalité elle-même. Le schéma suivant pointe ainsi les opérations successives qui affectent un événement initial et s'en saisissent ou ne s'en saisissent pas, pour déboucher ou non en bout de course sur un volume donné d'emprisonnement.

Schéma 1. Criminalité et pénalité



Ce que l'on nomme «criminalité» est tout d'abord le résultat d'une définition. Les codes qui la désignent et la régissent ne sont ni universels, ni atemporels; ils sont une «production sociale soumise aux mêmes rapports de pouvoir que les autres produits sociaux»⁷. La définition d'un comportement comme étant un délit est donc un phénomène éminemment relatif, *a fortiori* si celui-ci est considéré sur le long terme. Ainsi, le vagabondage a constitué pendant longtemps une infraction diversement réprimée selon les époques, avant de disparaître en 1993 de notre Code pénal. *A contrario*, les béances juridiques dans certains domaines comme ceux des comportements dommageables en matière d'environnement ou de la criminalité des

(7) Extrait de Pierre LANDREVILLE, «Acteur social et création de la loi», in *Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de justice pénale*, Mardaga, 1990, 191-206.

CHRONIQUE

affaires ne sont pas sans rapport avec les intérêts en jeu, les règles politico-législatives ou le rôle des lobbies⁸.

Le traitement du fait par le système pénal suppose, ensuite, que s'enclenche l'un des multiples mécanismes qui, du registre de la régulation informelle, livre un comportement à un système spécialisé de contrôle social. Le *renvoi* dépend d'une diversité de facteurs.

Les premiers ont trait à la *visibilité* du fait: la nature du fait, les conditions dans lesquelles il se déroule, la relative opacité ou transparence de l'espace géographique ou social, sont autant d'éléments qui contribuent à le dévoiler ou non sur une scène publique⁹. La victime elle-même peut être amenée à occulter le fait, par incapacité de dire ou par évitement des effets possibles de sa plainte¹⁰. Interviennent ensuite les *représentations* que se font les renvoyants potentiels de la pertinence d'un renvoi devant des instances spécialisées. Celle-ci s'évalue le plus naturellement au sentiment d'une menace, perception qui elle-même réfère à un mixte d'ingrédients. Dans ce système de représentations, certains individus ou groupes présentent une vulnérabilité particulière parce qu'en raison d'un ensemble idéologique complexe ils incarnent à un moment donné le sentiment d'une menace¹¹. Il en est de même des représentations véhiculées à l'égard du système pénal lui-même et qui modulent également fortement l'enclenchement d'un mécanisme de renvoi. Ce dernier phénomène semble même pouvoir se traduire au niveau de la singularité d'un fonctionnement national. C'est en tout cas ce que tend à montrer Massimo PAVARINI lorsqu'il confronte la sévérité extrême du Code pénal italien¹² à la demande

(8) A propos du processus de production législative, voir notamment : les travaux de Pierre LASCOURMES et le Collectif Actes, *Délinquances et ordres*, Collection Actes, Cahiers d'action juridique, Petite collection Maspero, 1978; Pierre LASCOURMES, Laurence RENOUF et Hartvig ZANDER, *Marx: du vol de bois à la critique du droit. Karl Marx à la Gazette Rhénane: naissance d'une méthode*, PUF, Paris, 1984; Pierre LANDREVILLE, «Acteur social et création de la loi», in *Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de justice pénale*, Mardaga, 1990, 191-206; Philippe ROBERT, «L'utilisation du concept d'acteur social dans l'étude du crime», *id.*, 107-142; Françoise TULKENS, «Les coups et blessures volontaires: approche historique et critique», *id.*, 165-190; Yves CARTUYVELS, *D'où vient le code pénal. Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII^e siècle*, De Boeck, collection Perspectives criminologiques, 1996.

(9) Un certain nombre de recherches de type ethnographique ont ainsi décrit des espaces clos, zones de non-renvoi «d'où ne sort pratiquement jamais aucune demande de prise en charge par les institutions émanant du pouvoir d'Etat» (extrait de Renée ZAUBERMAN, «Renvoyants et renvoyés», in *Déviance et Société*, 1982, vol. 6, n° 1, 26). En ce qui concerne le facteur géographique, Philippe ROBERT (*op. cit.*) souligne notamment qu'une même agression est plus discrète dans une ville isolée que dans une HLM, et qu'il est plus discret de s'emparer de cent mille francs par fraude informatique que par hold-up.

(10) C'est le cas particulièrement des victimes d'abus sexuels qui, selon les contextes sociaux, seront amenées à dire ou à se taire.

(11) Voir, à ce propos, Renée ZAUBERMAN, *op. cit.*

(12) Datant de l'époque de MUSSOLINI.

sociale de répression relativement faible, du moins jusqu'à la fin des années 1980. Il attribue cette résistance à l'intervention du système d'administration de la justice pénale, à une culture de suspicion plus marquée vis-à-vis des agences de répression qu'à l'égard de la criminalité, longtemps assimilée à l'image du combat politique. Ce type de représentations aurait ainsi contribué à maintenir au plus bas le seuil de légitimité de l'intervention du pénal¹³.

A l'enclenchement d'un renvoi, les agents de première ligne du système d'administration de la justice pénale peuvent être plus ou moins réceptifs et donner une réponse plus ou moins efficace. Les capacités de mobilisation des renvoyants primaires se heurtent également à des contraintes plus structurelles, tel l'effet d'engorgement, ou à des logiques professionnelles comme celle, policière, qui tendrait à privilégier le traitement des affaires dont elle prend elle-même l'initiative¹⁴.

A ce stade déjà, un enchevêtrement de mécanismes produit, d'une façon qui n'est pas indifférenciée, la masse d'affaires constituant l'approvisionnement initial du système d'administration de la justice pénale. Il en résulte que même dans cette phase primitive du transmis «des procès-verbaux, plaintes et dénonciations» au Ministère public, comme aux stades ultérieurs du processus pénal, *les chiffres statistiques* ne doivent pas être considérés comme une mesure de la criminalité mais bien comme une mesure du traitement qu'applique le système d'administration de la justice pénale au matériau dont il est – ou il se – saisi(t)¹⁵.

De cette masse d'affaires, un certain nombre seulement traverse alors les différents «filtres» et, à chacun de ces niveaux – poursuite, instruction,

(13) Massimo PAVARINI, «The new penology and politics in crisis. The Italian case», in *British Journal of Criminology*, vol. 34, 1994, n° spécial «Prisons in context», 49-61; «Controlling social panic: security in Italy», in Roberto BERGALLI, Henner HESS, Dario MELOSSI, Massimo PAVARINI, Sebastian SCHEERER et Colin SUMNER, *Social control and political order*, Sage publications, London, 1997, 53-75.

(14) Voir, à ce propos, René LEVY, *Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire*, Paris-Genève, Méridiens-M.H, 1987; Christian DE VALKENEER, «Les nouvelles stratégies policières: aux confins des criminalisations primaire et secondaire», in *Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de justice pénale*, Mardaga, 1990, 311-325; Philippe ROBERT, 1990, *op. cit.*

(15) Voir, à ce propos, Philippe ROBERT, «Les statistiques criminelles et la recherche», in *Déviance et société*, I, 1, 1977, 3-21; Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, *Les filières pénales*, Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales, coll. Déviance et contrôle social, Paris, 1987; Philippe ROBERT, Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, Marie-Lise POTTIER et Pierre TOURNIER, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1994.

CHRONIQUE

sentence et exécution de la peine –, le cadre légal laisse encore une latitude importante pour des décisions d'une sévérité plus ou moins grande¹⁶.

Une première sélection est déterminée par la politique de poursuite du parquet, et sa réciproque, le classement sans suite¹⁷. Des voies latérales sont également ouvertes à l'intérieur de cet espace de décision¹⁸. Au stade de l'instruction, la poursuite peut s'accompagner ou non d'une mesure de détention préventive dont il apparaît qu'elle accroît la probabilité d'une condamnation à une peine de prison effective¹⁹. Les décisions des cours et tribunaux, largement prédéterminées par les interventions antérieures²⁰, concernent à la fois la condamnation et la sanction. Les échelles de peine leur laissent une large marge d'arbitraire. C'est au niveau du «*sentencing*» que se détermine la sévérité de la peine qui concrètement débouche, lorsqu'il s'agit d'emprisonnement, sur un nombre variable de jours de

-
- (16) A propos du processus opérant aux stades successifs du système d'administration de la justice pénale, voir notamment: A.-K. BOTTOMLEY, *Decisions in the penal process*, Martin Robertson, London, 1973, 84-129; Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, 1987, *op. cit.*; Guy HOUCHON, *Surpopulation pénitentiaire. Entrée et sortie*, Coll. Documents de travail, Département de criminologie et de droit pénal, Université Catholique de Louvain, 1988, n° 22.
- (17) Voir, à ce propos, Christiane JANSSEN et John VERVAELE, *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Centre national de criminologie, n° 14, Bruylant, Bruxelles, 1990.
- (18) Il s'agit, en Belgique, de la probation prétorienne, de la transaction et, plus récemment, des possibilités ouvertes par la loi du 10 février 1994 sur la médiation pénale. Voir, à ce propos, Michel VAN DE KERKHOVE, «Médiation et conciliation en droit pénal», in *Le contentieux interdisciplinaire*, Kluwer, Bruylant, 1996, 30-43; Alain DE NAUW, «Dienstverlening, bemiddeling, transactie en snelrecht: over de samenhang der dingen», in *Panopticon*, 1996, 437-472 et «Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge», in *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 1997, 357-375; Charlotte VANNESTE, «Pratique de la médiation pénale au parquet de Bruxelles», in Philippe MARY, *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social?*, Bruylant, Bruxelles, 1997; C. HANOZIN et al., *op. cit.*, 1997.
- (19) Voir notamment Sonia SNACKEN, Kathleen DE BUCK, Koen D'HAENENS, Anne RAES et Paul VERHAEGHE, *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Vrije Universiteit Brussel et Institut National de Criminologie et de Criminologie, 1997.
- (20) Notamment les réquisitions du ministère public mais aussi les reconstructions d'objet qui caractérisent la qualification de l'infraction à tous les stades antérieurs au jugement.

détention. Enfin vont s'appliquer, selon leurs logiques propres, les différents mécanismes de mise à exécution et d'érosion de la peine²¹.

Ces différentes opérations constitutives des processus de criminalisation primaire et secondaire portent tour à tour l'empreinte de contextes, de représentations, d'enjeux, de contraintes, d'intérêts et de rapports de pouvoir. Leur résultante en termes de population enfermée, loin donc d'être le reflet d'un phénomène «criminalité», est l'expression d'un phénomène «pénalité» existant de façon autonome en tant que production sociale bien spécifique.

1.2. Pénalité et économie

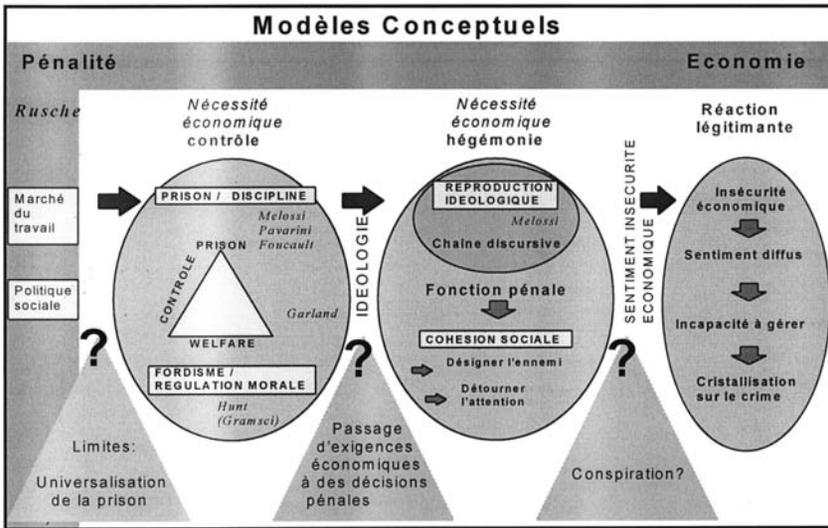
Puisque l'explication ne peut être donnée dans le cadre étroit du rapport criminalité – pénalité, il s'agit de resituer la question dans le cadre du système social beaucoup plus large, dans ses différentes dimensions économique, politique et sociale. Ce type de démarche a été initié dans les années 1930 déjà dans l'ouvrage de Georg RUSCHE et Otto KIRCHHEIMER, traduit en français sous le titre significatif «*Peine et structure sociale*»²². A sa suite, mais surtout à partir des années 1970, un vaste courant de recherche criminologique développe l'hypothèse à la fois théoriquement et statistiquement d'une *relation étroite entre changements économiques et répression pénale*.

Dans la suite des modèles conceptuels développés pour expliquer la relation pénalité-économie, on peut distinguer quelques moments-clés, qui tour à tour vont connaître leur impasse dans le champ de l'explication scientifique. Le schéma suivant permet d'en visualiser les principales composantes.

(21) Voir notamment : J. BERNAT DE CELIS, *Peines prononcées, peines subies, la mise à exécution des peines d'emprisonnement correctionnel, pratiques du parquet de Paris*, Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales, coll. Déviance et contrôle social, Paris, 1987 ; Pierre TOURNIER, « Inflation carcérale et aménagement des peines », in *Prison : sortir avant terme*, Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, n° 15, Editions Cujas, 1996, 123-162 ; Sonia SNACKEN, « Juridische uittekening van het detentie traject », in Tony PETERS, John VANACKER, *Van oriëntatienota naar penaal beleid?*, Katholieke Universiteit Leuven et *Panopticon*, 1997, II.47-II.71 ; Philippe MARY, « Les nouvelles lois sur la libération conditionnelle en Belgique », in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, juillet-août 1998, 713-757 ; Georges KELLENS, « Les lois des 5 et 18 mars 1998 relatives à la libération conditionnelle », in *Journal des Tribunaux*, juin 1998, n° 5888.

(22) Georg RUSCHE et Otto KIRCHHEIMER, *Peine et structure sociale. Histoire et théorie critique du droit pénal*, texte présenté et établi par René LEVY et Hartvig ZANDER, comportant la traduction de l'ouvrage édité une première fois en 1939 et de deux articles de RUSCHE antérieurs à l'ouvrage : « Révoltes pénitentiaires ou politique sociale » et « Marché du travail et régime des peines » (1933), Paris, éd. du Cerf, 1994, 399 p.

Schéma 2. Pénalité et économie



(a) Georg RUSCHE est le premier à poser de façon radicale les bases d'une théorie économique de la pénalité. Sa proposition peut se résumer ainsi : chaque système de production tend à découvrir et utiliser la pénalité correspondant à ses relations de production²³. RUSCHE part du postulat que quelles que soient les fonctions que l'on attribue à la peine, il en est une au moins qu'elle a indubitablement : celle de *dissuader* de commettre des infractions. Et pour être dissuasive, la peine doit être «pire que le pire des sorts vécus en état de liberté»²⁴. Cette proposition n'est pas vraiment neuve : RUSCHE ne fait qu'appliquer le principe appelé «de moindre éligibilité» formulé par les philosophes sociaux du XIX^e siècle. Par contre, il innove radicalement en articulant ce principe, dans le cadre d'une lecture

(23) «La transformation des systèmes pénaux ne peut être expliquée par les seules exigences renouvelées de la lutte contre la criminalité, même si ce facteur a son importance. Tout système de production tend à inventer des méthodes punitives qui correspondent à ses rapports de production. Il est donc nécessaire d'étudier l'origine et le destin des systèmes pénaux, ainsi que l'utilisation ou le rejet de certaines peines et l'intensité des pratiques pénales, telles qu'elles sont déterminées par les forces sociales, économiques d'abord et fiscales ensuite» (op. cit., «Peine et structure sociale», 123-134).

(24) «Le régime des peines, pour détourner efficacement du crime ces couches sociales, doit leur apparaître comme infiniment pire que leur condition présente elle-même. On pourrait en d'autres termes affirmer de façon générale, que tous les efforts visant à réformer le traitement des criminels trouvent leur limite dans le sort fait à la plus basse des couches prolétariennes socialement importantes que la société veut détourner d'enfreindre la loi» (op. cit., «Marché du travail et régime des peines», 102).

marxiste, à la catégorie « marché du travail ». Dans cette articulation, deux éléments entrent en jeu.

Le premier relève de la loi de l'offre et de la demande et comporte deux cas de figure. En cas de *pénurie de main-d'œuvre* : les salaires augmentent, la pression économique est défaillante, la prison devient le lieu d'un travail contraint. RUSCHE explique ainsi l'avènement de la prison au début du XVII^e siècle. *La surabondance de main-d'œuvre* apparaît, quant à elle, au XVIII^e siècle avec l'industrialisation. Le travail en prison cesse alors d'être rentable et ne suffit plus à payer les frais d'incarcération. La prison est amenée à exercer une autre fonction : elle devient le lieu d'une « armée de réserve de travailleurs disponibles pour l'industrie » et un « lieu de tourments capable d'effrayer le miséreux » de façon à le détourner du crime. Toute réforme du régime des peines trouve donc sa limite supérieure dans la condition réservée à la « plus basse des couches prolétariennes ».

La proposition selon laquelle le régime des peines a une fonction différente à remplir selon la rareté ou l'abondance de main-d'œuvre est cependant modulée par une proposition connexe, tout aussi essentielle, selon laquelle le régime des peines aura des missions différentes selon la mise en œuvre ou non d'une politique économique et sociale²⁵.

Pour comprendre RUSCHE, il faut resituer son œuvre dans le contexte de l'époque, celui de la crise économique des années 1930. Lorsqu'il invoque le principe de moindre éligibilité, il ne s'agit pas, pour lui, de justifier la dégradation des conditions de détention mais bien de proposer une autre voie. Le titre d'un de ses articles pose clairement les termes de l'alternative : « *Révolte pénitentiaire ou politique sociale* ». Comparant la situation allemande entre les deux guerres à celle des Etats-Unis, il observe des différences liées non pas à la situation du marché du travail mais bien au déploiement d'une politique sociale. Alors qu'aux Etats-Unis, l'intervention publique se limite à la soupe populaire, en Allemagne, « une assurance-chômage est organisée permettant aux salaires et au niveau de vie de ne pas baisser jusqu'au point où les eût conduit le libre jeu des forces économiques (...) le régime des peines n'a pas eu dans ce cas à s'adapter à une limite nettement plus basse et il n'a pas été nécessaire d'abandonner les réformes du régime des peines entamées avant-guerre (...) »²⁶.

(25) RUSCHE explicite ainsi la deuxième proposition : « Lorsque la main-d'œuvre manque, les employeurs peuvent, par exemple, tenter de substituer à la pression économique défaillante une pression juridique et introduire l'esclavage ou d'autres formes de travail forcé, fixer des salaires maximaux ou réglementer le travail par d'autres mesures similaires. Lorsque la main-d'œuvre est surabondante, les syndicats, par la rétention de l'offre, ou l'Etat par des mesures de politique sociale – et en particulier le paiement d'allocations aux chômeurs – peuvent empêcher la chute sans fin des salaires. Le régime des peines aura des missions différentes selon que l'un ou l'autre cas se présentera » (*op. cit.*, « Marché du travail et régime des peines », 104).

(26) *Op. cit.* « Révoltes pénitentiaires ou politique sociale », 91.

CHRONIQUE

Ce premier moment fondateur connaît cependant une impasse dans le champ de l'explication scientifique. RUSCHE avait fait l'hypothèse d'un déclin de la prison et d'un remplacement progressif par la peine d'amende avec le passage à la société industrielle réduisant au minimum le rôle du travail pénal. D'aucuns, en outre, ont mis en cause son économisme trop étroit accordant une place quasi exclusive au marché du travail.

(b) Un deuxième moment de l'articulation du rapport entre économie et pénalité met l'accent sur la nécessité économique de contrôle à laquelle répond la prison.

MELOSSI et PAVARINI²⁷, d'une part, FOUCAULT²⁸, d'autre part, développent l'idée d'un même principe organisateur de «discipline» au centre de la prison et de l'entreprise. En concluant le contrat de travail, le travailleur consent à prendre une position de subordination, il accepte l'autorité de l'employeur et se soumet à la discipline du temps et de l'espace que celui-ci impose. Il y a une correspondance entre le fait de recevoir une récompense pour son travail horaire et payer pour son crime en «faisant son temps». Le temps est ainsi une valeur d'échange qui prend sens dans la tarification graduée de la sévérité pénale. Le concept de «marché du travail», tel que proposé dans l'ouvrage de RUSCHE et KIRCHHEIMER, n'est donc pas inopérant, mais il est insuffisant s'il n'est pas complété par l'exigence de discipline²⁹. *A contrario*, la prison disciplinaire telle que décrite par FOUCAULT ne naît pas non plus, commente MELOSSI, «*from the Heaven of Ideas*», mais bien comme une nécessité structurelle du mode de fonctionnement capitaliste.

GARLAND reprend et développe ce type de lecture dans une analyse historique des institutions pénales britanniques³⁰. La prison du XX^e siècle y est intégrée dans un ensemble plus large englobant aussi les mécanismes de sécurité sociale. L'avènement de ces mécanismes répond, selon GARLAND, à une volonté de contrôler le travailleur de façon plus subtile et plus efficace. Le système de l'assurance sociale passe, en effet, par la conclusion d'un contrat. Le législateur de l'époque est attentif à sauvegarder la forme du contrat de préférence à l'institution d'un droit : en échange d'une force de travail plus engagée – assurant la stabilité dans le temps notamment –, un filet de sécurité sociale est garanti au travailleur. La nouvelle stratégie, censée être efficace pour une portion majoritaire de la population, est néanmoins supportée, en arrière-plan, par un appareil plus contraignant

(27) Dario MELOSSI et Massimo PAVARINI, *The prison and the factory: origins of the penitentiary system*, Basingstoke, Macmillan, 1981.

(28) Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

(29) Voir, à ce propos, Dario MELOSSI, «Georg Rusche and Otto Kirchheimer: punishment and social structure», in *Crime and social justice*, n° 9, 1978, 73-85.

(30) David GARLAND, *Punishment and welfare: a history of penal strategies*, Gower, London, 1985.

destiné à une minorité de «récalcitrants». GARLAND définit ainsi le «complexe socio-pénal» comme une pyramide de pratiques de plus en plus contraignantes au sommet de laquelle la prison fait figure de menace extrême.

Tout en semblant l'ignorer, GARLAND rencontre un thème déjà développé par GRAMSCI antérieurement³¹. C'est à lui qu'il revient, en effet, d'avoir posé comme centrale l'existence d'un processus de régulation morale dans le fordisme de l'Amérique du XX^e siècle. Il est ainsi amené à considérer que la régulation morale, loin d'être un phénomène culturel opérant à la marge de la sphère économique et des rapports de classe, est un élément essentiel de la restructuration des rapports de production. Son hypothèse est que la discipline fordiste requiert, chez les travailleurs, des capacités nouvelles. Le travail détaillé et répétitif exige des compétences spécifiques que l'ouvrier ne peut acquérir que moyennant une discipline particulière, que ce soit à l'intérieur de l'usine ou en dehors de ses murs. GRAMSCI examine comment celle-ci est mise en œuvre dans deux domaines particuliers: la sexualité et la consommation de boissons alcoolisées. Les stratégies décrites se caractérisent par le fait qu'elles visent un «*self-control*» défini comme une appropriation subjective du comportement souhaité.

(c) Les catégories évoquées jusqu'à présent ne permettent cependant pas d'expliquer comment l'on passe d'exigences économiques à des décisions pénales. S'il y a bien un lien entre économie et prison, il est clair, dira MELOSSI, que «l'économie» ne construit pas les prisons et ne prononce pas les jugements³². Ceci nous amène à un troisième moment dans le champ de l'explication scientifique.

Pour expliquer comment des stratégies punitives correspondent à des exigences économiques, il faut qu'existe un processus intermédiaire par lequel les personnes en position de pouvoir prennent des décisions confor-

(31) Voir, à ce propos, Alan HUNT, «Moral regulation and making-up the new person: putting Gramsci to work», in *Theoretical criminology*, 1997, vol. 1 (3), 275-301; Antonio GRAMSCI, *Cahiers de prison*, 1^{ère} édition italienne 1948-1951, Edition française en 5 volumes, Gallimard, 1990.

(32) Dario MELOSSI, «Punishment and social action: changing vocabularies of punitive motive within a political business cycle», in *Current Perspectives of Social Theory*, 1985, 6, 169-197; «L'hégémonie et les vocabulaires de la motivation punitive: la gestion discursive des crises sociales», in *Criminologie*, XXV, 2, 1992, 93-114; «Gazette of morality and social whip: punishment, hegemony and the case of the USA, 1970-1972», in *Social and legal studies*, 1993, vol. 2, 259-279; «Effets des circonstances économiques sur le système de justice pénale», in *Crime et économie*, 11^{ème} Congrès criminologique, Conseil de l'Europe, coll. Recherche criminologique, vol. XXXII, 1994; «Moral panic italian style: murders, economy and imprisonment in Italy, 1863-1994», Gern seminar on the labor market and penal repression, document GERN (Groupe Européen de Recherches sur les Normativités et Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales), Paris, 1997.

CHRONIQUE

mes aux intérêts économiques et que, par ailleurs, la population qui en est affectée accepte ces décisions. C'est que les décisions individuelles, dit MELOSSI, ne se motivent pas dans le vide, et ne s'additionnent pas par hasard dans un certain sens, mais se réfèrent bien à quelque chose qui se passe à un niveau macro-social. C'est dans le registre idéologique que se situe le nœud de l'articulation. Dans toute société, l'organisation des rapports sociaux est soutenue par la suprématie d'une certaine vision du monde – l'hégémonie –, et lorsque cette vision du monde est menacée, la loi est invoquée pour réaffirmer l'autorité³³. En outre – DURKHEIM déjà l'avait souligné mais en confondant criminalité et pénalité en une seule entité –, le pénal a une faculté particulière: celle de détourner l'attention sur un problème marginal, en désignant un coupable, au moment où les rapports sociaux sont menacés de fracture³⁴.

Encore faut-il expliquer comment l'idéologie se traduit dans le fonctionnement du pénal. MELOSSI met en avant le rôle fondamental du langage. Une chaîne discursive s'établit entre les manières de rationaliser les rapports sociaux et les «vocabulaires» au moyen desquels les agents de contrôle social peuvent rendre compte de leurs décisions. Les «vocabulaires de motivation punitive» constituent ainsi la variable intervenante entre les changements économiques et les changements dans l'exercice de la pénalité. MELOSSI fait l'hypothèse que ces verbalisations changent en fonction des cycles économiques. En des temps économiquement durs, un climat de «panique morale» se développe, la chaîne discursive s'imprègne de sévérité et aboutit à un accroissement généralisé de la répression.

Dans ce processus, un rôle important est attribué aux «élites morales», définies comme étant les personnes autorisées à identifier les problèmes sociaux. Celles-ci tendent à réagir à des situations qu'elles perçoivent comme menaçantes pour les structures politiques, socio-économiques et culturelles qu'elles associent à la défense et à la promotion de leur propre hégémonie.

(d) Ce type d'explication présente cependant toutes les apparences d'une hypothèse de conspiration qui semble toutefois peu vraisemblable. Comment peut-on imaginer en effet que, face à une telle complexité, l'on puisse élaborer des stratégies avec une telle lucidité? Des travaux plus

(33) Voir, à ce propos, l'analyse de Colin SUMNER, *Censure, politics and criminal justice*, Open University Press, Philadelphie, 1990.

(34) G.-H. MEAD formule ainsi la proposition: «*The criminal does not seriously endanger the structure of society by his destructive activities, and on the other hand he is responsible for a sense of solidarity, aroused among those whose attention would be otherwise centered upon interests quite divergent from those of each other*» (G.-H. MEAD, «*The psychology of punitive justice*», in *Selected writings*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1918, éd. 1964, 227, cité in MELOSSI, 1985, *op. cit.*, 182).

récents³⁵ suggèrent que le processus relève davantage d'une incapacité à gérer les risques économiques et sociaux que d'une véritable rationalité supposant un projet élaboré. A une interprétation polarisée sur le registre idéologique s'ajoute une lecture plus « gestionnaire » mettant en avant le glissement d'une gestion de la précarité économique de la sphère du social vers celle du pénal³⁶. Le « sentiment d'insécurité » apparaît comme le maillon intermédiaire entre la précarisation économique et la demande de répression accrue.

La proposition ouvre des perspectives explicatives nouvelles dont l'intérêt apparaîtra au terme de l'analyse – présentée ci-après – portant sur l'évolution de la population pénitentiaire belge durant 165 années.

2. Les chiffres des prisons: une analyse portant sur 165 années

2.1. Le dispositif méthodologique

Le terrain de la recherche est circonscrit à la fois géographiquement et temporellement par l'histoire d'un Etat, de sa naissance en 1830 à nos jours³⁷. Les variables intégrées dans l'analyse statistique sont de deux types. Les premières sont internes au système d'administration de la justice pénale; les secondes, externes, relèvent de la sphère économique.

Par rapport à d'autres Etats, pour lesquels l'hypothèse d'une relation économie – pénalité a été statistiquement vérifiée³⁸, la Belgique a ceci de

(35) Thierry GODEFROY, Bernard LAFFARGUE et Maria CACERES, *Nouveau modèle d'emploi, nouvelle économie répressive?*, Séminaire marché du travail et répression pénale, document Groupe Européen de Recherches sur les Normativités et Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales, Paris, 1997.

(36) Plus récemment encore, Loïc WACQUANT met en avant, à propos de la croissance exponentielle de la population carcérale aux Etats-Unis, *la mutation des usages politico-médiatiques de la criminalité*: médias, politiciens, responsables des institutions pénales, syndicats de surveillants de prison et lobbies industriels partagent une obsession commune pour le crime et s'accordent à voir dans le contrôle du crime une priorité nationale. Il s'agit surtout, commente l'auteur, d'une « priorité bien faite pour justifier l'accroissement sans fins de leurs effectifs, de leurs budgets et de leurs prérogatives » (*op. cit.*, 133).

(37) Les analyses statistiques couvrent jusqu'à l'année 1995, dernière année pour laquelle il était possible d'introduire dans un travail de longue durée les différents indicateurs collectés.

(38) Pour une analyse synthétique de ces différents travaux voir, en particulier, Thierry GODEFROY et Bernard LAFFARGUE, *Changements économiques et répression pénale. Plus de chômage, plus d'emprisonnement?*, Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales, coll. Déviance et contrôle social, Paris, 1991, n° 55; Théodore CHRICOS et Myriam DELONE, « Labor surplus and punishment: a review and assessment of theory and evidence », in *Social problems*, 1994, vol. 39, n° 4, 421-436.

CHRONIQUE

particulier qu'aucun travail systématique de reconstruction de séries longues du pénal n'existait au préalable de façon complète. Plus, sans doute, que pour d'autres démarches de ce type, la collecte et la constitution de données de base ont donc constitué une phase importante du travail. L'hypothèse a, en outre, été vérifiée, pour la Belgique, sur la période la plus longue étudiée jusqu'à présent dans ce type de recherche.

L'organisation d'un ensemble cohérent de séries statistiques s'est heurtée, comme c'est le cas pour tout travail de ce type, à un certain nombre de difficultés telles que la dispersion des sources, les définitions changeantes des catégories statistiques, les changements d'unités de compte aux différents stades du système d'administration de la justice pénale ou, enfin, l'évaluation de la fiabilité des données via l'analyse de cohérence interne et externe³⁹.

Sans approfondir ces différents aspects, il est toutefois important de souligner les imperfections inhérentes à une telle reconstitution. C'est pourquoi il est préférable de considérer les statistiques comme des indices c'est-à-dire des «signes qui indiquent avec une certaine probabilité» l'évolution d'un phénomène plutôt que des mesures rigoureusement exactes. Il faut donc éviter d'investir abusivement «le chiffre». Le regard du chercheur doit le resituer dans un ensemble de données afin d'abord de bien en saisir la signification, et ensuite d'en relativiser les modulations erratiques pour n'en retenir que les tendances soutenues. La reconstitution de séries sur une longue période n'élimine ni ne diminue les risques d'erreurs ou de biais dans les données. Par contre, elle présente l'avantage d'augmenter les probabilités de pouvoir repérer, sur base d'une masse de chiffres plus importante, des tendances confirmées.

En déterminant les variables pénales, l'idée était de pouvoir mettre à plat dans le temps la dynamique du pénal pour pouvoir alors la confronter, en tant que sous-système d'un ensemble plus large, aux indicateurs économiques significatifs. C'est pourquoi des indicateurs ont été retenus à chacun des stades essentiels de l'activité du système d'administration de la justice pénale.

De l'amont à l'aval, des séries temporelles ont été reconstituées à partir:

(39) Voir, à ce propos, notamment Willy BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, Guy HOUCHON, A.-M. HOTTIAUX, W. NIJS, V. PUT, Jaak VAN KERCKVOORDE et Charlotte VANNESTE, *Statistique «criminelle» intégrée*, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, 1986; Willy BRUGGEMAN, C. DE SMEDT, A. HENDRICKX, Guy HOUCHON, A.-M. HOTTIAUX, M. SCHOTSMANS, Jaak VAN KERCKVOORDE et Charlotte VANNESTE, 1987; Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY, Marie-Sylvie HURE, Marie-Lyse POTTIER, *Les statistiques criminelles de 1831 à 1981. La Base DAVIDO, séries générales*, Centre d'Etudes Sociologiques du Droit et des Institutions Pénales, coll. Déviance et contrôle social, Paris, 1989.

- des statistiques d'affaires transmises aux parquets (nombre de plaintes, dénonciations et procès-verbaux renvoyant à des infractions de natures très diverses cumulées sans aucune distinction),
- des statistiques d'affaires poursuivies par le ministère public, constituant ainsi le produit du premier filtrage opéré par le parquet,
- des statistiques enregistrées à la «porte d'entrée» des juridictions de jugement (nombre d'affaires ou d'individus, prévenus ou accusés, soumis aux juridictions de jugement),
- des statistiques enregistrées à la «porte de sortie» des juridictions de jugement (les condamnations différenciées, autant que possible en fonction de leur nature et de leur intensité)
- et, enfin, des statistiques de population pénitentiaire, distinguant notamment les enfermements dans les prisons des enfermements dans des établissements destinés spécifiquement aux vagabonds et mendiants ou aux détenus mineurs d'âge.

Enfin, en ce qui concerne les variables économiques, la démarche s'écarte des autres travaux de ce type qui n'utilisent qu'une seule variable sur une longue période. Les structures et logiques économiques changent, et les chiffres qu'elles produisent, comme ceux des *prix*, des *salaires* ou du *chômage* ne renvoient pas à des réalités socialement comparables au milieu du siècle dernier ou un siècle plus tard. Il est essentiel alors de ne pas «fétichiser» un indicateur chiffré mais de le resituer dans un ensemble dans lequel il prend sens. Dans ce travail, c'est sur base d'une analyse de l'histoire économique et sociale de la Belgique que les indicateurs pertinents ont été dégagés.

Au niveau du traitement des données, trois types de méthodes ont été utilisés. L'analyse en composantes principales présente l'avantage de rendre compte de façon synthétique, à la fois chiffrée et graphique, de la structure d'organisation d'un grand nombre de variables. La méthode a servi, dans un premier temps, à «débroussailler le terrain» et induire des hypothèses. Une fois les hypothèses posées, la régression linéaire a permis de démontrer l'existence d'une interdépendance entre deux ou plusieurs variables⁴⁰. Enfin, la méthode de représentation graphique, plus sans doute que toute autre, soutient l'analyse et permet d'en saisir la véritable teneur.

(40) Appliquée à des séries chronologiques, la méthode nécessite cependant quelque prudence. Il faut éviter, en effet, que des séries, qui présentent un trend massif à la baisse ou à la hausse, ne produisent artificiellement des corrélations significatives. D'où le recours à une double procédure: une analyse de régression en tendance, qui donne des informations sur le long terme, et une analyse de régression sur les corrélations entre changements à court terme (écarts d'un temps 1 à un temps plus 1 avec moyenne calculée sur 3 années) où la tendance est éliminée.

2.2. Les dynamiques internes au système d'administration de la justice pénale

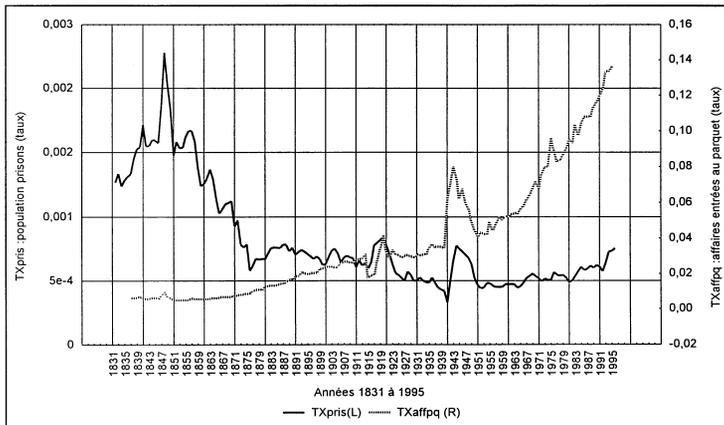
Dans un premier temps, des analyses ont été faites sur les variables internes au système d'administration de la justice pénale, de façon à en extraire les dynamiques endogènes. De ces premières analyses ressortent essentiellement deux conclusions significatives.

(a) *L'indépendance des évolutions à l'entrée du système d'administration de la justice pénale et à la sortie*

La première conclusion met en avant l'indépendance des évolutions à l'entrée du système d'administration de la justice pénale et à la sortie.

Graphique 1.

Population des prisons et affaires entrées au parquet de 1831 à 1995⁴¹



Comme le montre la superposition graphique des deux séries, la hausse exponentielle massive dans le nombre d'affaires transmises aux parquets tranche radicalement avec l'évolution que l'on constate au niveau de la population détenue dans les prisons. Les tendances séculaires se dessinent même de façon inverse. Ce constat atteste de l'existence d'un processus pénal bien spécifique. Ainsi, même si l'on considérait comme valide l'indicateur le plus en amont comme indicateur de criminalité, ce résultat

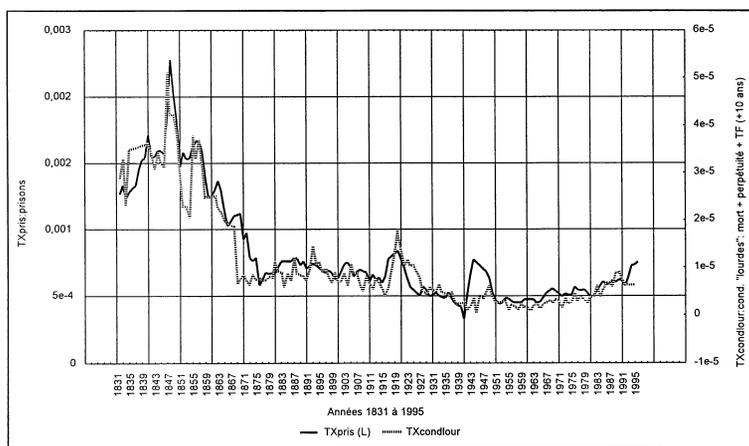
(41) Le graphique «superpose» deux courbes à échelles différentes. Il s'agit ici de séries traduites en taux calculés par rapport à la population belge totale de façon à neutraliser l'effet de l'évolution démographique séculaire. Pour une représentation des effectifs de détenus, et une définition des catégories, voir le graphique 5 et la note correspondante. Le cadre limité de cet article ne permet pas de décrire les différentes séries reconstituées; nous renvoyons donc à la thèse de doctorat pour de plus amples développements.

annulerait d'emblée les tentatives d'explication des mouvements de la pénalité par ceux de la criminalité.

(b) *Le poids de la pénalité lourde*

La deuxième conclusion souligne le poids particulièrement important des condamnations les plus lourdes comme variable explicative de l'évolution de la population pénitentiaire⁴². Il s'agit là d'un des résultats les plus surprenants de ce travail compte tenu du nombre peu élevé de ces peines lourdes qui réduisait *a priori* la probabilité d'une corrélation significative. L'évolution du petit nombre de condamnations les plus lourdes, dont la moyenne annuelle sur 165 années est de 62, semble déterminer l'évolution d'une population dont la moyenne est estimée sur cette même période à 5147 personnes. Ainsi, c'est le tracé de ces condamnations «à mort, aux travaux forcés à perpétuité ou à temps» – dix ans d'emprisonnement et plus – qui indique le mieux celui du volume de la population détenue, les courbes se superposant quasi parfaitement.

Graphique 2. *Population des prisons et condamnations à plus de 10 ans*



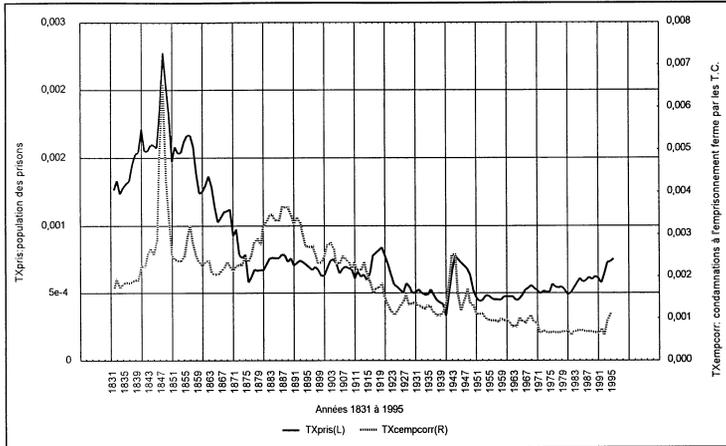
Cette proximité étroite des évolutions est encore plus apparente lorsque l'on superpose la courbe représentant la population des prisons aux autres séries d'indicateurs du pénal. Les tracés apparaissent ainsi plus discor-

(42) L'analyse de régression nous indique ainsi que la variabilité au niveau des condamnations les plus lourdes explique 90 % de la variabilité au niveau de la population des prisons (coefficient $R^2 = 0.898$ pour $R = 0.948$).

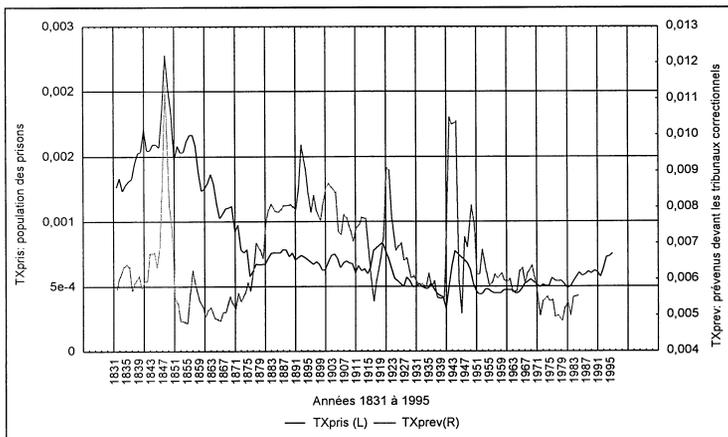
CHRONIQUE

dants au fur et à mesure que baisse le niveau de la peine, et que l'on remonte vers l'amont dans le fonctionnement du système pénal⁴³.

Graphique 3. Population des prisons et condamnations à l'emprisonnement ferme par les tribunaux correctionnels



Graphique 4. Population des prisons et nombre de prévenus devant les tribunaux correctionnels



(43) Nous ne reproduisons ici que les graphiques les plus exemplatifs. Le constat visible graphiquement est confirmé par les résultats des régressions linéaires et de l'analyse en composante principale effectuées sur l'ensemble des variables.

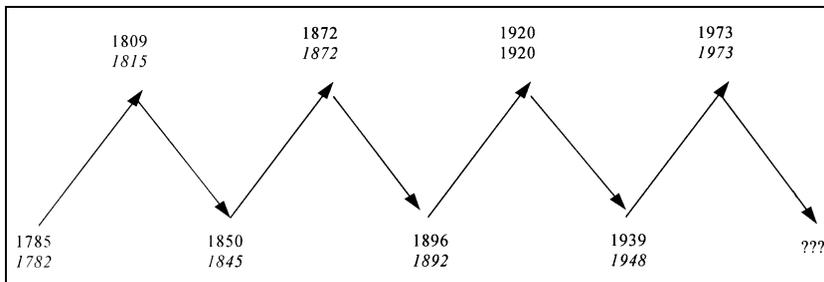
Ce constat renvoie à l'importance de la fonction symbolique du pénal dont l'intensité du signal fort semble être déterminante. Au vu des résultats on peut parler d'un véritable effet d'entraînement sur l'ensemble du système.

2.3. Répression pénale et insécurité économique

Pour étudier la relation entre pénalité et économie, les théories des cycles longs économiques ont servi de cadre de référence. Ces théories partent du constat de l'alternance régulière de périodes de 20 à 30 ans de croissance soutenue suivies de périodes de récession de durée analogue. Les cycles⁴⁴ de «KONDRATIEFF», du nom de leur concepteur, servent ainsi de cadre à la plupart des travaux d'histoire économique⁴⁵.

Les chronologies proposées pour la Belgique selon que l'on raisonne en indicateurs de prix⁴⁶ ou, plus récemment, de quantités⁴⁷ correspondent à quelques années près.

Schéma 3. Les cycles économiques longs en Belgique



(44) Le terme de cycle sera repris ici en tant que concept descriptif, en évitant d'entrer dans le débat sur l'existence ou non de son caractère endogène.

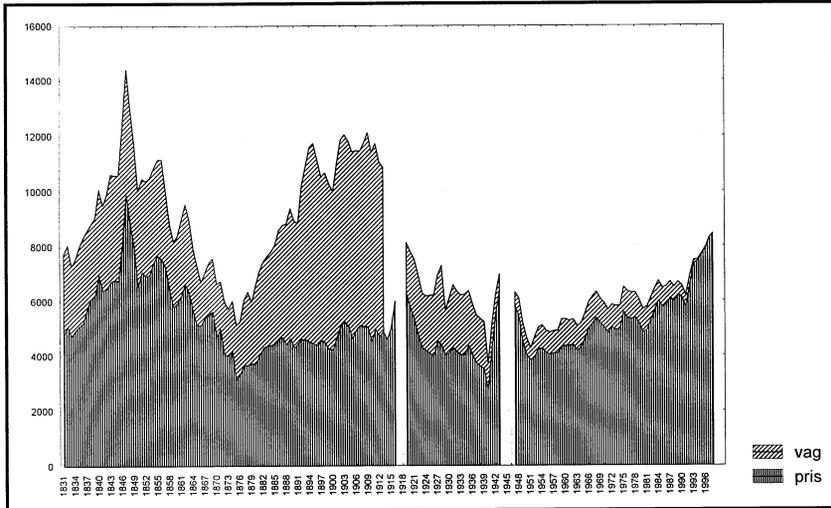
(45) KONDRATIEFF, «The long waves in economic life», *Review* (State University of New York at Binghamton), vol. II, n° 4, 519-562. La version abrégée est parue dans *The review of Economic Statistics*, vol. XVII, n° 6, 1935, 105-115.

(46) L.-H. DUPRIEZ, *Des mouvements économiques généraux*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Louvain 2^{ème} édition, 1951.

(47) J.-J. VAN DUJIN, *The long wave in economic life*, Allen and Unwin, London, 1983.

CHRONIQUE

Graphique 5. Population détenue dans les prisons et les établissements pour vagabonds et mendiants de 1831 à 1998⁴⁸



(48) Les chiffres de référence pour 1997 et 1998 ne sont pas des chiffres de population journalière moyenne. Ceux-ci n'étant pas encore calculés – *a fortiori* pour 1998 –, nous nous sommes basés sur quelques relevés ponctuels utiles pour rendre compte de l'accélération récente particulièrement forte de l'inflation pénitentiaire.

« Pris » représente la population journalière moyenne détenue dans les prisons belges. La catégorie comprend indistinctement les personnes condamnées et les personnes en détention préventive ou faisant l'objet de toute autre mesure de sûreté. Les détenus pour faits de collaboration – dits « inciviques » – au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ont été traités séparément. Ils ne sont pas représentés dans ce graphique: leur masse considérable (près de 52.000 en 1945, 26.000 en 1946, 20.168 en 1947, 12.521 en 1948) aurait « écrasé » les variations en dehors de cette courte période exceptionnelle.

« Vag » représente la population journalière moyenne détenue dans les établissements spécifiquement destinés aux vagabonds et mendiants. Il s'agit, jusqu'en 1891, des « dépôts de mendicité » où les vagabonds subissent la période de sûreté qui assortit leur peine qui, quant à elle, est purgée en prison. A partir de 1891, seule une mesure de sûreté est encore possible (sauf pour certains « délits spéciaux de vagabondage ») mais la durée de la période de sûreté est fortement allongée. On distingue désormais les « dépôts de mendicité » dorénavant destinés aux seuls « individus valides qui au lieu de demander au travail leurs moyens de subsistance exploitent la charité comme mendiants de profession, vagabonds qui, par fainéantise, ivrognerie ou dérèglement de mœurs vivent en état de vagabondage et aux souteneurs de filles publiques » et les « maisons de refuge » réservées aux « individus invalides, ceux qui en raison de leur âge n'ont plus la force de travailler ou ceux qui sont en état de vagabondage ou de mendicité sans aucune des circonstances qui justifient un internement dans un dépôt de mendicité » (loi du 27 novembre 1891).

Des séries ont également été reconstituées en ce qui concerne l'enfermement dans les établissements spécifiques pour détenus mineurs d'âge et dans les établissements destinés aux « aliénés » ou malades mentaux mais leur analyse ne sera pas évoquée dans le cadre de cet article.

La seule observation de l'évolution des effectifs de personnes détenues⁴⁹ – dans les prisons ou les établissements destinés aux mendiants et vagabonds – indique des ruptures significatives que l'on peut d'emblée comparer au découpage induit par les cycles économiques. La confrontation des deux mais aussi le changement d'indicateurs économiques renvoyant chaque fois à des rationalités socio-économiques distinctes selon les époques nous amènent à effectuer l'analyse en quatre périodes successives. Les corrélations alors dégagées entre tels indicateurs économiques et tels indicateurs pénaux montreront comment, à travers l'histoire, le volume du pénal se fait à chaque fois l'écho d'une logique socio-économique particulière.

(a) *Première période: de 1830 à 1872*

La première période étudiée couvre, au niveau macro-économique, deux phases des cycles de KONDRATIEFF. Une phase de récession jusqu'en 1848 environ, point culminant de la crise économique qui résulte alors, en Belgique, de trois facteurs conjugués: la maladie de la pomme de terre, la récolte déficitaire de céréales et la crise structurelle de l'industrie linière. Vient ensuite une phase de reprise et de prospérité qui atteint son sommet aux abords de 1872⁵⁰.

Au premier coup d'œil, l'observation des courbes représentant la population des prisons, que l'on y joigne ou non la population des dépôts de mendicité, indique une concomitance surprenante du «pic» de 1848 au niveau de l'enfermement avec le «fond» de la dépression économique.

De l'analyse de l'histoire économique, il ressort que les variations du *prix du froment* constituent un indicateur stratégique de la situation économique pour cette période. En effet, même si l'économie belge fait une part de plus en plus grande à l'industrie, elle dépend encore essentiellement du secteur agricole. L'insuffisance de la production agricole se reflète directement dans la montée des prix du froment et affecte indirectement

(49) Ce graphique concerne des effectifs. Il est donc normal que l'allure générale de la courbe relative à la population des prisons diffère de celle qui renvoie à des taux de détention dans les graphiques 1, 2, 3 et 4. Le même raisonnement peut cependant être fait à partir de chacun des graphiques.

(50) Pour l'analyse de l'histoire économique, sociale, et politique durant les deux premières périodes, voir notamment B.-S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Université Libre de Bruxelles, 1972; Jean-Marie WAUTELET, *Structures industrielles et reproduction élargie du capital en Belgique (1850-1914)*, Université catholique de Louvain, Institut d'Etudes et du Développement, 1995; Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, CRISP, 1997.

CHRONIQUE

tous les autres secteurs économiques⁵¹. L'analyse des indicateurs économiques disponibles pour cette période confirment cette place stratégique. La proportion de la consommation alimentaire de base dans la consommation totale est prépondérante. Par ailleurs, les fluctuations du salaire réel sont plus fortement marquées que celle du salaire nominal qui est maintenu très bas. Les variations du pouvoir d'achat sont déterminées davantage par les écarts de prix de ce qu'il permet d'acheter que par les variations de la somme effectivement perçue. Il n'existe encore, en effet, aucun mécanisme d'adaptation des salaires au coût de la vie. Les hausses du prix du froment affectent donc directement le degré d'insécurité économique, aussi bien de la classe possédante, qui mène le jeu économique et politique, que de la population directement touchée par le prix du froment dans sa consommation alimentaire de base⁵².

Si l'Etat belge est né à la faveur d'une révolution aux aspects sociaux fortement marqués, il devient surtout, dès sa constitution, celui d'une fraction très restreinte de la population circonscrite par le cens électoral. Propriété individuelle et pouvoir politique vont ainsi de pair. Avec l'essor industriel, le libéralisme économique envahit toutes les conceptions, conjuguant ainsi au profit de la liberté industrielle un double rapport de force: «*l'autorité abstraite et générale du capital dans son ensemble qui s'impose à travers les forces du marché, et l'autorité particulière d'un capital particulier*

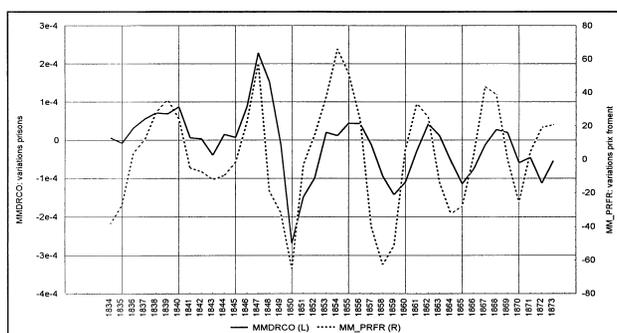
(51) Ernest LABROUSSE décrit ainsi le processus: «*La crise de sous-production agricole entraîne une sous-consommation de produits industriels et déclenche la crise de surproduction industrielle relative. Née dans la campagne, la crise gagne la ville, la manufacture, et réfléchit même sur les campagnes dans la mesure où le travail à domicile les associe à l'économie industrielle. La production textile tombe lourdement – et l'on sait quelle place elle occupe alors. Les prix tendent à baisser. Les profits s'écroulent. Le taux du salaire fléchit. L'emploi s'effondre au moins dans les mêmes proportions que les quantités produites. La condition de l'ouvrier apparaît pire que celle du journalier: car le chômage est pire et la mobilité du taux de salaire très supérieure. En même temps, le prix du pain progresse: de 50 %, de 100 %, comme dans les campagnes. La réduction du pouvoir d'achat des villes contribue de son côté à réduire la consommation de produits industriels. La crise nourrit la crise. Tout le commerce urbain souffre, et notre journalier-cabaretier de tantôt demanderait en vain à son modeste profit un supplément de ressources: profits et salaires se dérobent à la fois. Le chômage dépeuple les grandes cités. Il les peuple aussi de mendiants, car l'aumône, municipale, confessionnelle ou privée, y est plus libérale. Mais la populace sans gîte qui s'y presse ne compense pas, pour les propriétaires d'immeubles, l'exode de la population ouvrière. Le revenu de la propriété bâtie diminue les constructions qui ralentissent. Le bâtiment professionnel, atteint par la crise des affaires, ne va pas mieux que le bâtiment bourgeois. Le recul économique est général. le profit s'effondre dans tous les secteurs industriels. Le salaire est au plus bas dans toutes les professions. Et le prix du pain au plus haut*» extrait d'«Influence du mouvement des prix et des revenus sur les événements», in *Histoire économique, XVIII^e-XX^e siècles*, textes rassemblés par Michel MARGAIRAZ, Larousse, 1992, 181.

(52) C'est ainsi que les premières actions ouvrières prennent la forme de «sociétés de maintien de prix».

qui s'exerce localement sous forme d'un droit»⁵³. L'exercice de la justice ne fait pas exception à ce monopole des prérogatives aux mains des classes possédantes. La constitution des jurys d'assises, conditionnée comme le droit de vote par l'importance des impôts payés, n'en est qu'un des indices les plus significatifs⁵⁴.

Les résultats de l'analyse effectuée sur les indicateurs du pénal et les indicateurs économiques montrent une corrélation particulièrement significative entre les hausses du prix du froment – traduisant une détérioration de la situation économique – et les hausses au niveau du volume de la population de détenus, qu'y soit jointe ou non celle des dépôts de mendicité. Durant les quarante premières années de l'histoire de la Belgique, l'analyse met ainsi en évidence une *relation où le recours au pénal est le reflet direct et inversé d'une situation économique qu'aucune régulation sociale ne vient encore influencer*.

Graphique 6 – Variations de la population des prisons et variations du prix du froment de 1831 à 1873⁵⁵



- (53) Citation empruntée à PIGNON et QUERZOLA, cités in A. GORZ, *Critique de la division du travail*, 129. « L'autorité particulière d'un capital particulier » s'affirme par le blocage de toute action législative relative au contrat de travail. Cette situation est juridiquement maintenue en Belgique par quatre types de mesures: la prohibition des coalitions (art. 415 et 416 du Code pénal), le livret ouvrier obligatoire (loi du 22 Germinal an XI, rendu obligatoire par l'arrêté royal du 10 novembre 1845), l'article 1781 du Code civil ratifiant la base inégalitaire de tout contrat d'échange (« le maître est cru sur son affirmation, pour la quotité des gages, ... ») et, enfin, les Conseils de Prud'hommes chargés de régler les différends entre patrons et ouvriers sans véritable représentation ouvrière.
- (54) Commission centrale de statistique, *Exposé de la situation du Royaume pour la période 1851-1860*, Bruxelles, 1865, 101-102. Le décret du 19 juillet 1831, puis la loi du 15 mai 1838, fixent les conditions de constitution des listes de jurés: elles ont trait soit au paiement d'un cens électoral d'un minimum déterminé, soit à l'exercice d'une fonction particulière, politique ou administrative, ou à la possession de diplômes.
- (55) Le graphique superpose deux courbes de variations à échelles différentes, montrant ainsi les correspondances entre les hausses et les baisses au niveau du volume de la population des prisons, d'une part, et du prix du froment, d'autre part. Les courbes renvoient à des mesures de changements, lissées via un calcul des moyennes mobiles, portant à chaque fois sur les trois dernières années.

CHRONIQUE

Le relevé d'indicateurs aux stades successifs du traitement par le système d'administration de la justice pénale permet en outre de montrer que la relation économie-pénal se vérifie le mieux au stade terminal de ce système. Les fluctuations du volume de la population pénitentiaire, résultante finale d'un ensemble de décisions situées plus en amont, présentent une corrélation plus significative que celles observées aux stades antérieurs: c'est au fur et à mesure que l'on progresse dans le traitement des affaires que la corrélation s'affirme, et non pas l'inverse.

(b) Deuxième période: de 1873 à 1914

La deuxième période analysée débute vers 1872. Elle couvre deux phases successives: celle de la «grande dépression» et celle de l'expansion économique de 1896 à la Première Guerre mondiale.

A nouveau, les mouvements longs dans la quantité d'enfermements se profilent en négatif des cycles économiques, mais à condition seulement de tenir compte des populations enfermées dans les établissements spécifiques pour mendiants et vagabonds. Le «sommet» atteint, en 1895, par les populations enfermées dans les prisons et les établissements pour vagabonds coïncide, à une année près, au «fond» observé dans les cycles économiques. L'analyse confirme, en effet, l'existence d'une corrélation particulièrement significative.

L'histoire économique nous amène cependant à recourir à d'autres indicateurs stratégiques que ceux utilisés auparavant. En effet, l'économie industrielle prend de plus en plus d'ampleur, la politique d'importation de céréales affecte fortement le prix du blé, et la production industrielle sert de monnaie d'échange pour les importations. Au cœur de l'économie industrielle belge, c'est le secteur des charbonnages qui mène le jeu et les variations du prix de la houille donnent une mesure dorénavant plus pertinente de la situation économique. C'est à son aune que peut s'apprécier la situation du marché de l'emploi, celle du travailleur salarié et de ses revenus. La capacité salariale est désormais davantage influencée par le contenu du portefeuille – le salaire nominal – et ce dernier dépend étroitement du prix de la production houillère.

Aucune régulation salariale ne voit encore le jour, de sorte que l'évolution de la sécurité économique demeure essentiellement liée à celle de la conjoncture.

De l'analyse statistique ressort une relation particulièrement significative entre les variations du prix de la houille et les variations de l'ensemble de la population enfermée, y compris celle enfermée dans les établissements spécifiques pour vagabonds. La corrélation économie-pénal est confirmée mais l'analyse laisse voir un *autre type d'agencement* entre

économie et pénal, dans lequel la répression du vagabondage prend un poids important.

En cette période de l'histoire de la Belgique, la désoccultation de la question sociale s'impose, l'appel à une redistribution des ressources s'organise et explose de façon violente dans les événements de 1886⁵⁶. *Tout se passe alors comme si la réponse en termes de pénal se recomposait de façon plus subtile*. On emprunte la voie de la moralisation : la question de la pauvreté et du vagabondage, qui objectivement se situe dans le registre économique, est déplacée dans le registre moral, et de là dans la sphère du pénal⁵⁷.

Basée sur le principe de la liberté subsidiée, la stratégie mise en œuvre par cet « Etat paternaliste »⁵⁸ soutient les efforts personnels de prévoyance mais ne reconnaît en aucune manière l'existence d'un droit social. La pièce maîtresse de ce dispositif est l'incitation à l'épargne. L'assistance sociale est subordonnée à l'exercice de la prévoyance individuelle contrôlée par une tutelle sourcilieuse. Tout manquement à l'épargne est synonyme d'amoralité et sanctionné d'exclusion. La répression du vagabondage apparaît ainsi comme la résultante finale d'un processus de ségrégation progressive.

« L' écho pénal » semble agir, durant cette période, plus « par extension », c'est-à-dire en étendant son champ d'action à des états jugés pré-délictueux, que par l'intensité de son signal fort. La catégorie des « vagabonds » et tout particulièrement ceux qui sont jugés « coupables » de leur état – enfermés en Belgique dans les dépôts de mendicité, par opposition aux maisons de refuge – est ciblée plus intensément au fur et à mesure que s'accroît l'insécurité économique.

(56) André PIASER qualifie l'année 1886 « d'événement-pivot » ou « d'événement-globalisateur » qui « de la même manière que la révolution française, est resté longtemps dans les souvenirs, comme un rappel à l'ordre, comme une remontée aux origines qui a guidé et légitimé à la fois les luttes sociales pendant toute une période ». Ce qui donne à un événement ce caractère, c'est le degré de prise de conscience qu'il provoque : « il projette dans l'imaginaire des acteurs sociaux des préoccupations qui ne les quitteront plus avant qu'ils n'aient trouvé des solutions acceptables », extraits de *Macrosociologie historique des mouvements longs*, Université Catholique de Louvain, Unité de sociologie, 1996, 27-29.

(57) Voir notamment, à ce propos, Michel FOUCAULT et Françoise TULKENS, *Généalogie de la défense sociale en Belgique, 1880-1914*, Story-Scientia, Bruxelles, 1988. Voir aussi, en ce qui concerne la France, Jacques DONZELOT, « Espace clos, travail et moralisation – Genèse et transformation parallèle de la prison et de l'hôpital psychiatrique », in *Topique*, n° 3, 1970, 125-152.

(58) L'historienne M.-S. DUPONT parle « d'Etat paternaliste » comme « le produit de la culpabilisation du libéralisme économique qui invente des remèdes qui lui permettent à la fois de garder son pouvoir et sa bonne conscience », in « La naissance de l'Etat paternaliste », Document de travail de l'Interlabo de février 1983, Université Catholique de Louvain, 3-4.

CHRONIQUE

A nouveau, la relation économie-pénal s'affirme en bout de chaîne. La relation économie-pénal apparaît bien, dès lors, comme le produit de l'activité répressive.

(c) Troisième période : l'entre-deux-guerres

La troisième période étudiée est cernée, de part et d'autre, par les deux grandes guerres mondiales. Elle correspond à la récession économique du troisième cycle long.

En fonction de la démonstration effectuée pour les deux périodes précédentes, on pouvait penser observer durant l'entre-deux-guerres un nouvel accroissement prolongé de la population détenue. Ce n'est pas le cas. La période est, en effet, caractérisée par une tendance générale à la baisse.

L'histoire économique de ces deux décennies suggère alors d'introduire, dans le modèle, un élément nouveau qui sera décisif. Le modèle vérifiait, jusqu'à présent, le rapport direct entre l'évolution de la conjoncture économique, celle des ressources globalement disponibles, et le fonctionnement du pénal, indépendamment d'un quelconque mécanisme de «régulation sociale» qui affecterait la distribution de ce capital initial. Mais on assiste, entre les deux guerres, à une transformation fondamentale de la logique économique qui impose dès lors un raisonnement différent.

Cette transformation renvoie à la *mutation du statut salarial*. Celle-ci se résume en deux points. Le principe tout nouveau de l'*indexation salariale* : les variations de salaire sont directement liées aux variations du coût de la vie. Un deuxième aspect décisif est l'apparition d'une *composante sociale du salaire* : une partie du salaire est désormais affectée à l'assurance contre les risques via un mécanisme d'assurance basé sur la solidarité.

La Première Guerre mondiale est venue rompre les équilibres sociaux antérieurs. La pression du danger extérieur a favorisé un processus de rapprochement entre la majorité alors catholique et l'opposition tant libérale que socialiste. Pour la première fois, ces derniers sont ainsi amenés à participer au gouvernement dans une formule de coalition tripartite réunissant toutes les forces nationales. Inaugurée dans le cadre d'un gouvernement d'exil, la formule s'impose ensuite de fait avec la modification du régime électoral accordant, en 1919, le droit de vote à tous les hommes de plus de 21 ans⁵⁹. La période d'entre-deux-guerres innove donc par une participation beaucoup plus large et démocratique à l'exercice du pouvoir.

(59) Xavier MABILLE explique comment la restauration de l'autorité du gouvernement, revenu d'exil, ne peut se faire qu'à la condition de s'accompagner d'éléments de réponse aux revendications du mouvement ouvrier (*op. cit.* 213-236).

Sur fond d'expansion considérable du mouvement syndical⁶⁰, les acquis sociaux s'accumulent à un rythme rapide. Les syndicats deviennent les pivots d'un système de protection contre la perte d'emploi via la maîtrise d'institutions officielles telles les Fonds de chômage et les Bourses du travail qui procurent, déjà dans l'immédiat après-guerre, une sorte de refuge pour la classe laborieuse⁶¹. La liaison du salaire au coût de la vie s'impose, dès 1920, comme une première victoire syndicale importante, entraînant une amélioration très nette du niveau de vie. Même s'ils ne donneront lieu à un ensemble coordonné de sécurité sociale qu'après la Deuxième Guerre mondiale, c'est durant les années 1920 déjà que se mettent progressivement en place les principaux systèmes de couverture des risques graves⁶². Enfin, les droits des ouvriers marquent des progrès importants : ainsi en est-il de l'affirmation de la liberté d'association⁶³ ou encore de l'institution de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures⁶⁴.

Ces changements sont solidement ancrés dans la *conception économique keynésienne* toute nouvelle. On passe de la loi d'airain des salaires⁶⁵ et de l'application qu'en faisait MALTHUS à la logique keynésienne, et la rupture

(60) Le syndicat socialiste en est le principal bénéficiaire : il passe de quelque 125 000 affiliés en 1914 à 577 000 en 1919 et 688 000 en 1920. L'explosion syndicale n'est pas seulement quantitative ; elle est aussi qualitative. « *C'est le rôle de ces organisations dans l'économie nationale qui a changé. Elles doivent être consultées par le ministre compétent quand il s'agit de l'application de certaines lois, leurs décisions peuvent dans certaines circonstances acquérir force obligatoire, leurs représentants gèrent paritairement des organismes qui ont été créés par la loi et qui manient des fonds publics* », extrait de S. CHLEPNER, *op. cit.*, 255.

(61) Au moment de l'armistice, le 11 novembre 1918, le gouvernement légal du pays était en exil depuis quatre ans. En Belgique occupée, un pouvoir de fait bien réel était exercé par le Comité national de secours et d'alimentation, bien davantage que par le gouvernement exilé, mais en liaison avec lui. S. CHLEPNER explique comment, au sortir de la guerre, le gouvernement a été amené à reprendre la tâche du Comité national de secours et d'alimentation et comment ce dernier s'est transformé en un système d'assurance secours-chômage dont la charge était initialement supportée par l'Etat, les caisses de chômage établies par les syndicats ouvriers n'ayant naturellement pas de réserves. Ce système a vécu pendant plus de vingt ans exclusivement sur base d'arrêtés royaux, sans aucune intervention du Parlement sauf pour le vote des crédits. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que le législateur réglemeta la matière en introduisant l'assurance chômage obligatoire.

(62) L'assurance vieillesse, encouragée déjà avant 1914, devient obligatoire avec la loi du 10 décembre 1924. Le régime de réparation des accidents de travail, introduit en 1903, connaît des améliorations successives dans le sens d'une augmentation graduelle du taux d'indemnisation. La loi du 24 juillet 1927 assimilant les maladies professionnelles aux accidents de travail en élargit le champ d'application. Les allocations familiales sont rendues obligatoires en 1930. L'assurance maladie-invalidité organisée par l'intermédiaire de sociétés mutuelles reste, quant à elle, encore facultative.

(63) Loi du 24 mai 1921 sur la liberté d'association.

(64) Loi du 14 juin 1924.

(65) Nom donné par LASSALLE à la loi qui réduit, en régime capitaliste, le salaire de l'ouvrier au minimum vital.

CHRONIQUE

est essentielle⁶⁶. La première préconise le maintien des salaires au niveau du minimum de subsistance. La seconde introduit une dimension jusqu'alors ignorée. Le travailleur est aussi consommateur et il y a donc un *intérêt économique* à favoriser non seulement ses capacités de travailleur mais aussi celles de consommateur. Cette logique a une conséquence importante: elle induit un partage tout à fait nouveau et considérablement étendu du «capital de sécurité économique» disponible. Elle procure au salarié une sécurité d'un tout autre ordre que l'existence au jour le jour dans laquelle sa condition le maintenait jusqu'alors⁶⁷. Le champ de la sécurité économique se modifie considérablement, non pas tellement en intensité, comme on le verra plus tard avec le développement de la société de consommation, mais surtout en s'étendant largement à la population de salariés qui en était jusqu'alors exclue.

La mise à jour de ces mutations socio-économiques nous apporte alors une clé de compréhension de la réduction du pénal. En effet, parmi l'ensemble des indicateurs économiques testés, une corrélation particulièrement significative est observée entre les fluctuations des salaires réels et les fluctuations dans le volume d'emprisonnement: à une augmentation de l'indice de salaire correspond une baisse directement proportionnelle du volume de la population pénitentiaire. La relation économie-pénal se complexifie. La composante «ressources économiques» n'est plus déterminante. A partir d'un capital initial qui se réduit au cours de cette longue période de récession, la sécurité économique se trouve paradoxalement accrue du fait d'une redistribution plus large et plus équilibrée.

Parmi les catégories d'enfermement, la «prison» reprend une place prépondérante dans la relation observée. La corrélation se vérifie toujours le mieux au terme du processus pénal. Elle est néanmoins déjà repérable plus en amont par l'apparition d'une corrélation significative à la «porte d'entrée» des juridictions de jugement. Ce qui donne à penser que le mouvement se prédétermine désormais davantage au niveau de l'activité du parquet, manifestant ainsi le rôle accentué de cette instance par rapport aux périodes précédentes.

(d) *Quatrième période: de 1945 à nos jours*

La quatrième période, de l'immédiat après-guerre à nos jours, s'ouvre sur le plein déploiement de la société de consommation et de «l'Etat providence». Après cette première phase d'expansion économique, l'année

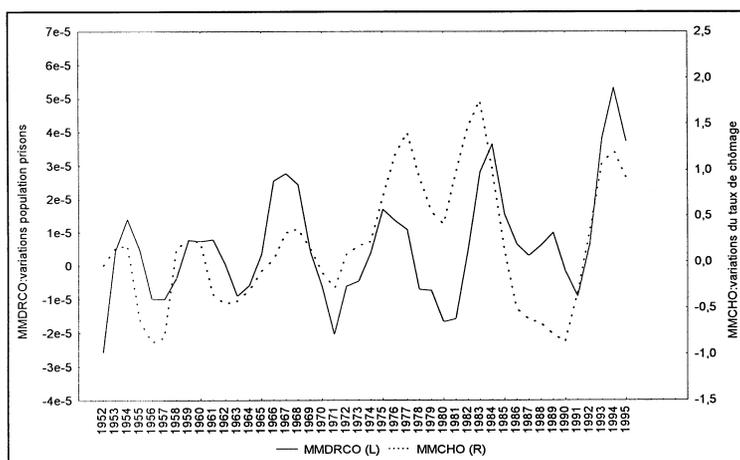
(66) Voir, à ce propos, l'analyse d'Isabelle CASSIERS, *Croissance, crise et régulation en économie ouverte: la Belgique d'entre les deux guerres*, Bruxelles, De Boeck, 1989.

(67) Voir, à ce propos, l'analyse de Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

1973 constitue un tournant. Avec le premier choc pétrolier, la Belgique entre alors dans une longue phase de récession économique.

L'analyse portant sur ce demi-siècle fait émerger, parmi l'ensemble des indicateurs économiques examinés, une relation significative entre le taux de chômage et la population des prisons⁶⁸. Le constat est conforté surtout durant les dix dernières années au moment de l'augmentation massive du chômage. Il est renforcé par une relation tout aussi significative – mais qui n'a pu être établie que sur une période beaucoup plus brève⁶⁹ – avec l'évolution de la population bénéficiant d'un minimex.

Graphique 7. Variations de la population pénitentiaire et variations du taux de chômage de 1950 à 1995⁷⁰



(68) C'est à partir de 1952 que les variations du taux de chômage apparaissent déterminantes pour le volume de la population pénitentiaire. Dans l'immédiat après-guerre, l'évolution de la population pénitentiaire – même en excluant la population de personnes poursuivies pour des faits de collaboration tels qu'ils apparaissent dans les statistiques – semble essentiellement liée à la résorption de l'enfermement massif découlant des événements de la Deuxième Guerre mondiale. Pour une analyse de cet aspect de la question, voir particulièrement Luc HUYSE et Steven DHONDT, *Onverwerkt verleden, Collaboratie en repressie in België 1942-1952*, Kritak, 1991 ou, pour la traduction française, *La répression des collaborateurs*, Bruxelles, CRISP, 1993.

(69) La loi du 7 août 1974 établit le droit à un minimum de moyens d'existence. Les statistiques concernant le nombre de personnes bénéficiant d'un « minimex » ne sont cependant disponibles de façon continue que depuis 1986. Pour les années antérieures, on ne dispose que de quelques relevés annuels.

(70) Le graphique superpose deux courbes de variations à échelles différentes, montrant ainsi les correspondances entre les hausses et les baisses au niveau du volume de la population pénitentiaire, d'une part, et du taux de chômage, d'autre part. Les courbes renvoient à des mesures de changements lissées via un calcul des moyennes mobiles portant à chaque fois sur les trois dernières années.

CHRONIQUE

Ainsi, l'étude portant sur la période antérieure avait mis en avant le rôle primordial de l'avènement d'une société salariale redistribuant plus largement la sécurité économique. Celle-ci étant en place, c'est ensuite à la frange qui en est progressivement exclue que se mesurent le mieux les fluctuations du volume de la population pénitentiaire. Les indicateurs de chômage et de minimisés renvoient ainsi fondamentalement à ce qui échappe à la régulation établie et qui, plus récemment, par son gonflement considérable, en menace même les fondements.

L'histoire sociale avait élaboré, de façon inédite, la déconnexion, au moins partielle, de la sécurité et de la propriété, et le «*subtil couplage de la sécurité et du travail*»⁷¹. A partir du moment, en effet, où des franges importantes de la population échappent progressivement à la «sécurité salariale», l'édifice social tend effectivement à se fissurer. Le problème social n'est pas fondamentalement le problème de ce qui se passe à la périphérie. Mais, au-delà de la constitution d'une périphérie précaire, le problème est celui de la «déstabilisation des stables»⁷².

Alors que le taux de chômage prend son envolée dès 1974, au lendemain du premier choc pétrolier, le volume de la population pénitentiaire ne s'en ressent vraiment que quelques années plus tard, à partir de 1980. Ce constat renvoie à la réponse en deux temps de la politique économique belge face à la crise⁷³. Jusqu'en 1980, la réponse demeure fortement «keynésienne»: le gouvernement privilégie une politique plus ou moins directe de soutien de l'emploi et la modération salariale échappe encore au contrôle. Ce n'est qu'en 1981, avec le deuxième choc pétrolier, que le gouvernement belge, rejoint à ce moment-là par la famille politique libérale, s'engage dans une politique d'austérité, rompant ainsi avec le «compromis keynésien».

Sur fond de mondialisation, l'histoire politique belge est ponctuée depuis, périodiquement, de plans d'assainissement des finances publiques qui seront d'autant plus drastiques que l'heure du traité de Maastricht se fait plus proche. Le mouvement de reprise économique observé de 1983 à

(71) Voir, à ce propos, l'analyse de Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

(72) «... parce que le salariat en est venu à structurer notre formation sociale presque toute entière. Le salariat a longtemps campé aux marges de la société; il s'y est ensuite installé en demeurant subordonné; il s'y est enfin diffusé jusqu'à l'envelopper de part en part pour imposer partout sa marque. Mais c'est précisément au moment où les attributs attachés au travail pour caractériser le statut qui place et classe un individu dans la société paraissent s'être imposés définitivement au détriment des autres supports de l'identité, comme l'appartenance familiale ou l'inscription dans une communauté concrète, que cette centralité du travail est brutalement remise en question» (R. CASTEL, *op. cit.*, 385).

(73) Voir, à ce propos, P. KESTENS, «Les choix de politique économique» et P. LOWENTHAL, «Logique d'une crise, crise d'une logique», in *L'économie belge dans la crise*, ouvrage collectif, Guy QUADEN éd., Labor, coll. Economie 2000, 1987.

1990 aura surtout servi les entreprises épargnées par les politiques d'austérité. Mais, au niveau de l'emploi, il ne s'est traduit que par un développement des emplois à temps partiel ou des emplois précaires, creusant ainsi de plus en plus le lit d'une société duale. Les statistiques officielles du chômage indiquent une certaine amélioration mais les mesures de retrait de la vie active des chômeurs âgés faussent le constat : au-delà d'un « chômage explicite », le développement d'un « chômage déguisé » est dénoncé⁷⁴.

Parallèlement, les années 1980 sont marquées, en Belgique, par une série d'événements d'une rare violence : les faits perpétrés par les « Cellules Communistes Combattantes » et les « tueries du Brabant Wallon » jusqu'à ce jour non élucidées. Ces événements entraînent la constitution d'une commission d'enquête parlementaire dont le rapport, déposé en 1990, met en avant les problèmes de fonctionnement et de coordination des différents services de police ainsi que l'absence d'une politique criminelle coordonnée. La réponse politique est avancée dans la déclaration gouvernementale du 5 juin 1990, dite « plan de Pentecôte » sous la forme d'un programme de réformes. Au niveau du ministère de la Justice, on prévoit la création d'un *Service de la politique criminelle* afin de répondre à la nécessité d'une politique criminelle coordonnée. Celui-ci sera effectivement créé le 14 janvier 1994. Du personnel scientifique sera ultérieurement intégré à l'Institut national de criminalistique auquel un département de criminologie est incorporé.

1990, nouveau retournement conjoncturel : la croissance ralentit pour devenir négative en 1993. La Belgique se résigne à renforcer encore sa politique d'austérité. Le chômage poursuit son envolée. Le phénomène s'aggrave, non seulement quantitativement mais aussi qualitativement : c'est le chômage de longue durée qui s'accroît le plus fortement de sorte qu'on assiste à un « véritable phénomène d'engouffrement dans l'inoccupation »⁷⁵.

C'est dans ce contexte que les élections législatives de 1991 affichent une hausse inattendue des votes accordés à l'extrême droite. « Insécurité », « drogue », « immigration », « victimes » deviennent des enjeux politiques brûlants. L'Etat s'engage alors dans un certain nombre de mesures dans lesquelles la connotation sécuritaire est de plus en plus importante. Des « contrats de sécurité » entre l'Etat et les communes aux « quartiers de sécurité renforcée dans les prisons », en passant par « l'accélération de la justice pénale » visant essentiellement la « petite délinquance urbaine »⁷⁶,

(74) Voir, à ce propos, M. ALALUF, R. DILLEMENS, M. DISPERSYN, M. NICAISE, J. VAESSEN, L. VAN DEN BRANDE, J. LANGENDONCK et E. VOGEL-POLSKI, *L'assurance-chômage dans les années nonante – De werkloosheidsverzekering in de jaren negentig*, K.U.Leuven-U.L.B., 1992.

(75) Selon les termes mêmes utilisés dans le rapport du Ministère de l'emploi et du travail.

(76) Voir, à ce propos, Alain DE NAUW, *op. cit.*; Charlotte VANNESTE, *op. cit.*, 1993.

CHRONIQUE

l'accent est mis de plus en plus sur la sécurité et le contrôle est accentué vis-à-vis de groupes dits «à risques». La tentative gouvernementale d'élaboration d'un pacte social en vue de rétablir la compétitivité échoue et se transforme en plan global pour l'emploi. Les financements prévus pour créer des emplois seront largement utilisés pour financer les nouveaux dispositifs socio-pénaux mis en place dans la foulée des élections de 1991. Dans leur contribution à l'ouvrage récemment publié suite à «l'affaire DUTROUX», Yves CARTUYVELS et Philippe MARY observent ainsi que «réforme après réforme, l'appareil policier et la justice pénale sont apparus comme des institutions de plus en plus centrales dans la politique sociale menée en Belgique, attestant cette impuissance des autres vecteurs de socialisation à remplir leur rôle»⁷⁷.

En juin 1996, le ministre de la Justice Stefaan DE CLERCK dépose une note d'orientation de politique pénale et d'exécution des peines dans laquelle, sur fond de surpopulation pénitentiaire accrue, il accorde la priorité au développement de mesures alternatives à l'emprisonnement et propose la mise en œuvre d'une politique pénale «réductionniste». La note souligne la responsabilité de tous les secteurs politiques et l'importance d'une politique socio-économique générale: «*La criminalité, et les sentiments d'insécurité, déclare le ministre, sont générés par des problèmes sociaux complexes auxquels seule une politique socio-économique générale peut donner des réponses adéquates*»⁷⁸. A peine deux mois plus tard, en août 1996, l'affaire DUTROUX éclate, entraînant les retombées énormes que l'on connaît. Assez rapidement après les événements, et dans un contexte que MELOSSI qualifierait de «panique morale», le mouvement de croissance de la population pénitentiaire s'accélère encore⁷⁹.

3. Conclusions

Les indicateurs stratégiques précédemment définis pour chacune des périodes présentent, tour à tour, des corrélations significatives avec les indicateurs du pénal. Le constat est incontournable. Comment cependant l'expliquer? A travers les indicateurs économiques auxquels le pénal est

(77) Yves CARTUYVELS et Philippe MARY, «Crise de la justice: et au-delà?», in *L'affaire Dutroux, la Belgique malade de son système*, ouvrage collectif, éd. Complexe, Bruxelles, 1997; voir aussi Isabelle POULET, *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle politique d'action publique*, U.C.L., Département de criminologie et de droit pénal, Services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC), 1995; Dan KAMINSKI, «Du crime à la pénalité», *Chronique de criminologie*, in *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, février 1997, 196-204.

(78) Stefaan DE CLERCK, *Note d'orientation de politique pénale et d'exécution des peines*, juin 1996.

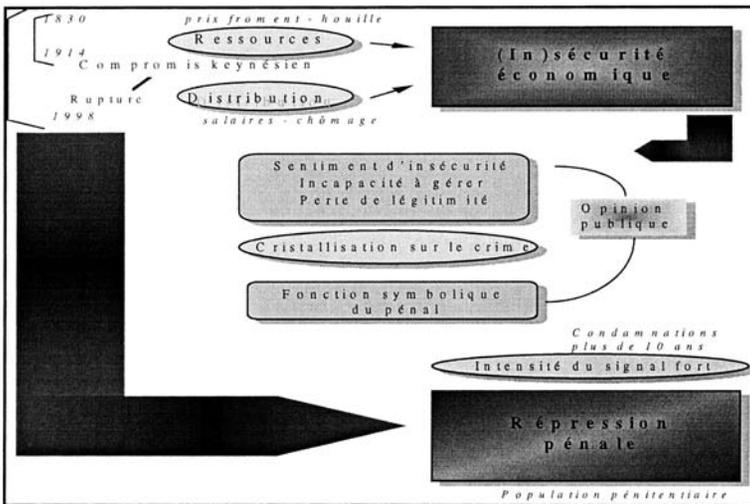
(79) Voir, à ce propos, l'analyse de Kristel BEYENS, «Buigen of barsten? Een bericht over het Belgisch gevangeniswezen», in *Justitiële Verkenningen. Politie en justitie in België*, octobre 1997, 62-77.

successivement réactif émerge un dénominateur commun. Ils sont, aux différentes époques envisagées, constamment significatifs des modulations de la sécurité et de l'insécurité économique générée par une société donnée.

Durant les deux premières périodes, les modulations du degré d'insécurité économique sont essentiellement déterminées par les variations du «capital de sécurité économique» globalement disponible. Celui-ci est fortement monopolisé par la frange possédante, qui détient aussi, conjointement, le monopole politique et, par délégation, celui du pénal. L'insécurité économique se traduit dans le cadre d'une société fortement polarisée. Au-delà de la première guerre, ce «réservoir» de sécurité est redistribué tout autrement de sorte qu'à partir d'une masse initiale qui se réduit, la sécurité économique se trouve pourtant paradoxalement accrue du fait d'une répartition plus équilibrée. La sécurité économique ne s'organise plus seulement autour du clivage déterminé par l'accès à la propriété individuelle mais se module «du centre vers la périphérie»⁸⁰ pour disparaître finalement dans l'exclusion du rapport salarial.

A travers l'analyse des rapports économie-pénal durant les 165 années, tout se passe comme *si l'intensité du recours au pénal était directement et inversement fonction de la sécurité économique générée par une société*. Il est clair que cette corrélation apparaît significative au fur et à mesure du traitement par le pénal. C'est bien le fonctionnement du pénal qui est en cause et non les écarts dans les actes qui lui sont au départ rapportés.

Schéma 4. Conclusions



(80) L'expression est empruntée à Robert CASTEL, *op. cit.*

CHRONIQUE

Comment expliquer ce mécanisme ? Il faut pour le comprendre retourner à la signification même du concept d'insécurité. Ceux qui l'ont étudié le décrivent essentiellement comme un sentiment « diffus », lié bien davantage à un contexte caractérisé par un ensemble d'éléments qu'à une menace bien particulière⁸¹. Ce sentiment renvoie à des sphères diverses du vécu individuel et collectif dont l'aspect économique est une dimension fondamentale. Le sentiment d'insécurité est ainsi conçu comme une notion générale qui se construit et s'alimente des multiples dérégulations sociales pour s'incarner ensuite dans des peurs particulières. Dans ce processus, la criminalité est un point de cristallisation privilégié.

La focalisation du sentiment général d'insécurité sur un objet particulier – la criminalité – permet, dans une certaine mesure, de maîtriser le désarroi, même si ce contrôle n'est jamais qu'illusoire. Face aux éléments épars qui causent l'inquiétude, le processus opère une mise en ordre. En délimitant l'objet menaçant, en lui donnant un nom, il contribue à focaliser l'angoisse et, dès lors, à tranquilliser⁸².

Tout concourt à ce que le pénal exerce cette fonction. Il en a, en effet, les attributs requis. Il est le lieu d'un des rituels symboliques le plus puissant dans toute société. Il se fonde et se légitime en distinguant magistralement le « bon » du « mauvais ». Comme l'exprime très justement Colin SUMNER, « *Power thus recharges its moral batteries. This ritual defeat of the Forces of Evil by the Forces of Good must stand as the criminal law's most important ideological function, in comforting and reassuring the population* »⁸³. En pointant un phénomène pour lequel un coupable peut être désigné, il permet ainsi de détourner l'attention de l'impuissance à gérer les sources plus profondes du sentiment d'insécurité. Ainsi que le propose

(81) Voir particulièrement S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Sociologie d'aujourd'hui, Paris, 1993 et H. LAGRANGE, *La civilité à l'épreuve – crime et sentiment d'insécurité*, PUF, coll. Sociologie d'aujourd'hui, Paris, 1995. « *Le sentiment d'insécurité n'a pas d'objet propre, c'est un état psychique durable résultant soit de l'accumulation des appréhensions ou de l'incapacité de s'y soustraire, soit du transfert sur le crime d'une inquiétude dont les causes sont sociales ou économiques (...). On peut voir, dans l'altération des liens sociaux, dans le bouleversement des équilibres démographiques et économiques, les déterminations d'un mal vivre, d'un sentiment de frustration et d'incertitude à l'égard de l'avenir qui, par un transfert sur cette catégorie d'actes universellement condamnés que sont les crimes, produit dans l'esprit public une réalité nouvelle : le sentiment d'insécurité. Ce sentiment est alors la matrice de peurs spécifiques – d'être cambriolé, d'être agressé – et non une expression synthétique, décentrée, issue de ces appréhensions éparses. La donnée psychologique est première, elle cherche des objets adéquats dans lesquels s'incarner, prenant alors l'apparence de peurs particulières* » (LAGRANGE, cité par ROCHE, 1993, 123-124).

(82) « *L'inquiétude grâce au crime, ressaisit des faits tangibles dans un discours qui lui est propre, elle ordonnance des troubles. (...) le crime tient tout cela ensemble et rend la société intelligible : il propose des raccourcis causaux, réduit la complexité* » (ROCHE, *op. cit.*, 20).

(83) Colin SUMNER, *Censure, politics and criminal justice*, Open University Press, Philadelphia, 1990, 47.

Dario MELOSSI, «*l'image du crime subit un grossissement lorsque règne ce sentiment de malaise*»⁸⁴.

Dans ce processus, le rôle de l'Etat ou des élites n'est pas anodin. Qu'il soit ou non instrumentalisé n'est pas neutre. Ce qu'il injecte dans le fonctionnement du système pénal, via sa participation législative, réglementaire, et ses choix budgétaires, s'inscrit en négatif de ce qu'il échoue à injecter dans la régulation économique et sociale. L'analyse historique a permis de la montrer et notre époque est, à ce propos, particulièrement significative. A l'heure de la mondialisation et de la déréglementation qui la caractérise, les centres de pouvoir se sont déplacés, les Etats ne trouvent plus guère de possibilités d'influencer le cours de événements et se trouvent ainsi en mal de légitimité⁸⁵. *Tout se passe alors comme si l'Etat, compensait sa perte de légitimité au niveau d'une régulation de base d'une société, par une relégitimation symbolique via le pénal*⁸⁶.

L'analyse statistique couvrant 165 années de l'histoire de la Belgique montre, en effet, comment le déficit de sécurité économique se traduit par un accroissement de la population pénitentiaire, ou, inversement, comment le gain de sécurité économique conduit à une réduction de cette population. Il ressort, en outre, qu'en tendance séculaire le volume de la population pénitentiaire se mesure le mieux aux fluctuations du «signal fort» donné par les condamnations les plus lourdes. De ces deux observations jointes résulte le rôle central de la fonction symbolique du pénal dans le lien observé entre économie et répression pénale: lorsqu'un déficit de sécurité économique se manifeste et qu'aucun rééquilibrage social n'est assuré, le pénal semble bien être amené à y pallier en renforçant l'exercice de sa fonction idéologique.

(84) Dario MELOSSI, «Effets des circonstances économiques sur le système de justice pénale», in *Crime et économie*, 11^e Congrès criminologique, Conseil de l'Europe, recherche criminologique, vol. XXXII, 1994.

(85) Voir, à ce propos, Riccardo PETRELLA et le Groupe de Lisbonne, *Limites à la compétitivité. Vers un nouveau contrat mondial*, éd. Labor, Bruxelles, 1995. La «déréglementation» y est définie comme «l'absence de modes réfléchis de direction des affaires mondiales socialement responsables et inspirés par des principes démocratiques».

(86) Guy HOUCHON formulait l'hypothèse dans les termes suivants: «*Plus l'Etat se retire par la dérégulation de la gestion de la vie sociale et économique pour laisser jouer les lois du marché, plus il étend l'espace effectivement occupé par le pénal dans le contrôle social, dans les contentieux classiques de la protection des biens et de la violence, y trouvant ainsi une manifestation de sa légitimation*» (extrait de «Propos optimistes d'un abolitionnisme morose», in Françoise TULKENS et Henri BOSLY, *La justice pénale et l'Europe*, Travaux des XV^{èmes} journées d'études juridiques Jean DABIN organisées par le Département de criminologie et de droit pénal, Bruylant, Bruxelles, 1996, 82).

CHRONIQUE

Loin d'être un constat déterministe, cette conclusion invite plutôt à repenser la question de l'inflation pénitentiaire en faisant éclater le cadre trop étroit de la politique criminelle.

Charlotte VANNESTE,
Docteur en criminologie de l'Université Catholique de Louvain,
Chef de département f.f. à l'Institut National de Criminalistique et de
Criminologie